

หัวข้อวิชา
การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดิน
อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

โดย

นายชัชวาล สมจิตต์
ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการจัดการที่ดินของรัฐ
สำนักจัดการที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน

กรอบแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

แผ่นดิน

เกิดอะไรขึ้นบนแผ่นดินนั้น

แนวทางแก้ไขปัญหา

มาตรการในการแก้ปัญหา

ขอบเขตไม่ชัด
ทำให้ชัด ถ้าอยู่นอกมีสิทธิ

ถ้าอยู่ใน ใครอยู่ก่อน
(พิสูจน์สิทธิ)

อยู่นอก/อยู่ก่อน
ออกโฉนดที่ดิน

อยู่ใน/อยู่หลัง

- ดำเนินคดี
- จัดที่ดินทำกิน
- โฉนดชุมชน
- ส.ป.ก.

มาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

“บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือ เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้สมควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังที่ว่านี้รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้ ...”

**มาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่
พระพุทธศักราช 2457 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ
ลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551
(บังคับใช้ เมษายน 2551)**

“นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติ
ของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็น
สาธารณประโยชน์อื่นในเขตอำเภอ”

“นายอำเภอและองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มี
อำนาจใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินตามวรรคหนึ่ง
เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด
และปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎหมายอื่น
เกี่ยวข้อง”

ในกรณีที่มีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่ง
นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมกันดำเนินการ
หรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเป็นผู้ดำเนินการก็ให้มีอำนาจกระทำได้
ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยจะวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์
เป็นแนวปฏิบัติด้วยก็ได้

ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสาม
ใช้จ่ายจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม
ระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 505/2552 ลงวันที่ 20 พ.ย. 2552

“...อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ดังนี้

1. กรุงเทพมหานคร

ภายในเขตกรุงเทพมหานคร

2. เมืองพัทยา

ภายในเขตเมืองพัทยา

3. เทศบาล

ภายในเขตเทศบาล นั้น

4. องค์การบริหารส่วนตำบล

ภายในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล นั้น

สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม (2)(3)และ(4)

**มาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นั้น
รวมทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์
หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น**

- (1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือ
กลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน
- (2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง
ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ
- (3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า
ป้อมและโรงอาหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ตามมาตรา 1304(1) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

1. เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน
 - 1.1 ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือ
 - 1.2 สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน
2. ไม่มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย

- ที่ดินที่มีผู้เวนคืน - ที่ดินเอกชนแต่ได้เวนคืนให้รัฐโดยสมัครใจ ตามมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน
- ที่ดินที่ถูกทอดทิ้ง - ที่ดินเอกชนไม่ทำประโยชน์ ตามมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (โฉนดเกิน 10 ปี น.ส.3 เกิน 5 ปี ติดต่อกัน)
- ที่ดินซึ่งกลับเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น - ที่ดินเอกชนที่ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

**ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับ
พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน (ม.1304(2) ป.พ.พ.)**

1. มีการสงวนหวงห้ามตามกฎหมายหรือไม่

1.1 ก่อนปี พ.ศ. 2478 ไม่มีรูปแบบ

1.2 ปี พ.ศ. 2478 – 2497 ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 ต้องออกพระราชกฤษฎีกา

1.3 หลังปี พ.ศ. 2497 ประมวลกฎหมายที่ดินเดิมใช้บังคับ ต้องประกาศสงวนหวงห้ามตามมาตรา 20(4) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

2. เกิดขึ้นโดยสภาพการใช้ประโยชน์

3. เกิดขึ้นโดยสภาพธรรมชาติ

4. เกิดโดยการอุทิศ

4.1 อุทิศโดยตรง

4.2 อุทิศโดยปริยาย

ผลการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

1. ห้ามโอน มาตรา 1305 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
2. ห้ามยกอายุความต่อสู้รัฐ มาตรา 1306 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
3. ไม่อยู่ในข่ายบังคับคดี มาตรา 1307 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
4. เป็นที่สาธารณประโยชน์ตลอดไปจนกว่าจะมีพระราชกฤษฎีกาก่อนสภาพ (ฎ.428/11)

การจัดทำทะเบียนสาธารณประโยชน์

- ตำแหน่งที่ดิน เนื้อที่ ขอบเขต
- ผู้หวงห้าม วัตถุประสงค์หวงห้าม และวันเดือนปี
- ผล - เป็นเอกสารราชการใช้อ้างเป็นพยานหลักฐานได้

หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (ม. 8 ตรี ป.ที่ดิน)

1. ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน (ที่สาธารณประโยชน์) ยกเว้น มีแนวเขตธรรมชาติอยู่แล้ว เช่น ทาง ห้วย เป็นต้น
2. ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ราชการโดยเฉพาะ (ที่ราชพัสดุ)

การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

มีผู้ตัดด้านดำเนินการตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 45

1. ผู้ตัดด้านไม่มีหลักฐานแสดงสิทธิ ให้ฟ้องศาลภายใน 60 วันนับแต่วันที่ตัดด้าน

2. ผู้ตัดด้านมีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ตรวจสอบสิทธิในที่ดินว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

- คำสั่งกรมที่ดิน ที่ 2185 /2546เรื่อง มอบอำนาจของอธิบดีกรมที่ดินให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการปฏิบัติราชการแทน
 - - ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง
 - - แก้ไขเพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง
 - - ออกใบแทนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

สาเหตุการการบุกรุก

1. สภาพที่ดิน

- หลักฐานไม่ชัดเจน
- แนวเขตไม่ชัดเจน
- สิ่งก่อสร้างแนวเขตไม่คงทนถาวร
- ไม่มีหลักฐาน ไม่มีแนวเขต

2. เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดูแลรักษา

- มีอัตรากำลังน้อย
- ขาดความรู้ความสามารถ
- ปล่อยปละละเลย

3. นโยบายของรัฐ

- ไม่ชัดเจน
- ไม่แน่นอน
- ไม่เด็ดขาด/จริงจัง
- ไม่เป็นธรรม

4. ราษฎรผู้บุกรุก

- ประชากรเพิ่มขึ้น
- ขาดจิตสำนึก/เอาเปรียบ
- ขาดความเกรงกลัวกฎหมาย
- มีผู้ให้การช่วยเหลือสนับสนุน

แนวทางแก้ไขปัญหการบุกรุก

1. แก้ไขสภาพที่ดิน

- ให้การสนับสนุนงบประมาณจัดทำหลักฐานแนวเขตให้มั่นคง ทาวร ชัดเจน เช่น ทำรั้ว ถนน ปลุกไม้ยืนต้น
- เร่งรัดเจ้าหน้าที่ดำเนินการจัดทำหลักฐานแนวเขต เช่น การรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

2. แก้ไขเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลรักษา

- สนับสนุนบุคลากรมารับผิดชอบโดยตรง
- อบรม พัฒนา เจ้าหน้าที่
- จัดทำคู่มือแนวทางปฏิบัติ

3. แก้ไขนโยบายรัฐ

- ต้องมีความชัดเจน/แน่นอน
- เด็ดขาด/จริงจัง
- ต้องดำเนินการโดยเสมอภาคให้ความเป็น

ธรรม

4. แก้ไขตัวราษฎร

4.1 ประชาสัมพันธ์ให้เห็นความสำคัญของที่ดิน
ของรัฐ และการอนุรักษ์ไว้ให้อนุชนรุ่นหลัง

4.2 ปิดประกาศให้ประชาชนทราบถึงการเป็น
ที่ดินของรัฐ

4.3 ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษา

4.4 ให้ทราบว่าผู้ฝ่าฝืนมีโทษอาญา

กรณีไม่สามารถชี้แนวเขตที่สาธารณประโยชน์ได้

แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อหาแนวเขต
โดยพิจารณาจาก

- 1) พยานเอกสาร
- 2) พยานบุคคล
- 3) ตรวจสอบสภาพที่ดิน

การดำเนินการกรณีมีการบุกรุกที่ดินของรัฐ

1. หลักนิติศาสตร์ (ดำเนินการคดีกับผู้บุกรุก)
2. หลักรัฐศาสตร์ (ดำเนินการอย่างอื่น)

การดำเนินคดีกับผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ

หลัก จะต้องรวบรวมพยานหลักฐานว่าเป็นที่ดินของรัฐก่อน

1. กรณีบุกรุกก่อนปี พ.ศ. 2515 (ปว.ฉบับ 96 พ.ศ. 2515) มีความผิดตาม ม.9 และ ม.108 ป.ที่ดิน ต้องแจ้งและมีคำสั่งให้ผู้บุกรุกออกจากที่ดินของรัฐก่อน

2. กรณีบุกรุกหลังปี พ.ศ. 2515 มีความผิดตาม ม.9 และ ม.108 ทวิ ป.ที่ดิน ไม่ต้องแจ้งให้ผู้บุกรุกออกจากที่ดินของรัฐก่อนก็ได้

กระบวนการพิสูจน์สิทธิ์

คณะกรรมการแก้ไขปัญหาคาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.)
กำหนดหลักเกณฑ์ ดังนี้

1. ผู้ฝ่าฝืน มีพยานหลักฐานที่ครอบครองมาก่อนเป็นที่ดิน
ของรัฐหรือไม่ โดยพิจารณาจาก

1) เอกสารราชการทำขึ้น และลงวันที่ก่อนเป็นที่ดินของรัฐ
หรือ

2) ลงวันที่หลัง แต่ก่อน ป.ที่ดิน และมีข้อความว่าได้มาก่อนเป็น
ที่ดินของรัฐ

3) พยานหลักฐานอื่น ว่าครอบครองก่อนเป็นที่ดินของรัฐ
จะต้องมีการอ่านภาพถ่ายทางอากาศด้วย

2. ถ้าครอบครองภายหลัง ให้แจ้งผู้ฝ่าฝืน 30 วัน แล้ว
ดำเนินการตามกฎหมาย

3. ถ้าครอบครองก่อน ให้แจ้งผู้ฝ่าฝืน 30 วัน แจ้ง
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ

การดำเนินการกับผู้บุกรุกโดยประการอื่น

1. การจัดที่ดินตามนโยบายการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจน

1.1 อยู่ในเงื่อนไข

- ผู้ฝ่าฝืนยอมรับเป็นที่ดินของรัฐ
- ยอมเช่าโดยเสียดำตอบแทน
- ประชาชน/อปท./อำเภอ เห็นด้วย

1.2 เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ที่มีการบุกรุก และ
ราษฎรเลิกใช้ประโยชน์

1.3 มีการทำประโยชน์ชัดเจนเป็นเวลานาน

1.4 ครอบครองไม่เกิน 15 ไร่

1.5 ต้องเป็นผู้ยากจนไม่มีที่ดินทำกินหรือมีแต่ไม่
เพียงพอ

2. ดำเนินการตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน

3. แนวนโยบายโฉนดชุมชน

4. กองสภาพ/จัดหาผลประโยชน์ โดยให้เช่า

5.กรณีผู้ฝ่าฝืนอยู่ก่อนปี 2515 ให้อยู่ชั่วคราว
ตามระเบียบ คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 3
(พ.ศ. 2515)

การออกเอกสารสิทธิในที่ดินของรัฐที่หมดสภาพแล้ว

- มติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ เมื่อ 11 กันยายน 2517
- มติ ค.ร.ม. เมื่อ 4 พฤษภาคม 2536
- มติ กบร.ส่วนกลาง เมื่อ 23 พฤษภาคม 2540

วิธีปฏิบัติเมื่อมีการบุกรุกที่ดินของรัฐ

1. ต้องรีบดำเนินการโดยเร็วก่อนจะขยายพื้นที่หรือจำนวนผู้บุกรุก
2. ตรวจสอบข้อมูลการเป็นที่ดินของรัฐที่มีอยู่
3. แจ้งผู้ฝ่าฝืนว่าเป็นที่ดินของรัฐ การฝ่าฝืนเป็นความผิดอาญา

4. หากไม่เชื่อฟัง แจ้งตักเตือน หากฝ่าฝืนจะถูก
ดำเนินคดีตามกฎหมาย

5. หากผู้บุกรุกจำนวนมาก เรียกประชุมชี้แจงให้รู้ถึง
สิทธิ/หน้าที่ และยอมรับสิทธิทางราชการ

6. กรณีมีโต้แย้ง การครอบครอง เข้าสู่กระบวนการ
พิสูจน์สิทธิ (กบร.) ไม่พอใจใช้สิทธิทางศาล

7. ผู้จงใจฝ่าฝืน ดำเนินคดีจนถึงบังคับคดี

8. หากไม่แน่ใจว่าเป็นที่ดินของรัฐ ดำเนินการ
สอบสวนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการ
สอบสวนเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์
พ.ศ. 2539 แล้วนำเข้า กบร. เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดสั่ง
การ