

หลักการบริหารจัดการด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน

โดย นายทวิศักดิ์ ทรงอยู่
เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพะเยา สาขาแม่ใจ
รักษาการแทนผู้อำนวยการกองฝึกอบรม

๑. ที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ตามประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐที่เป็นภารกิจหลักของกรมที่ดินไม่ได้ให้คำจำกัดความ “ที่ดินของรัฐ” ว่าหมายถึงที่ดินประเภทใดบ้าง แต่ก็ได้กล่าวถึง “ที่ดินของรัฐ” ไว้ในหลายมาตรา ตัวอย่างเช่น

มาตรา ๒ ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ

มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

-ฯลฯ-

มาตรา ๘ ทวิ ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง หรือที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งได้ถอนสภาพตามมาตรา ๘ (๑) แล้ว รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะจัดขึ้นทะเบียน เพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการได้

-ฯลฯ-

มาตรา ๘ ทริ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อธิบดีอาจจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐาน

-ฯลฯ-

มาตรา ๙ ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้น ถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า

(๒) ทำด้วยประการใดให้เป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ

(๓) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

มาตรา ๑๐ ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง และมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้อธิบดีมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ ในการจัดหาผลประโยชน์ ให้รวมถึงการจัดทำที่ดินใช้ประโยชน์ได้ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่า และให้เช่าซื้อ

-ฯลฯ-



มาตรา ๑๑ การจัดหาผลประโยชน์ซึ่งที่ดินของรัฐตามนัยดังกล่าวมาในมาตราก่อนนี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้จัดหาผลประโยชน์สำหรับรัฐ หรือบำรุงท้องถิ่นก็ได้

- ฯลฯ -

มาตรา ๑๒ ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง รัฐมนตรีมีอำนาจให้สัมปทาน ให้ หรือให้ใช้ในระยะเวลาอันจำกัด

- ฯลฯ -

จากตัวอย่างของบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าว ยังไม่อาจทราบและเข้าใจได้อย่างชัดเจนว่า “ที่ดินของรัฐ” ตามประมวลกฎหมายที่ดิน หมายความว่าที่ดินประเภทใดบ้าง จึงต้องนำความหมายของที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ มาเปรียบเทียบ ซึ่งที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หมายถึง “**ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน**” แบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

“**ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน**” ตามนัยมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ “สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงพยาบาล สำนักราชการ บ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์”

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ทรัพย์สินของแผ่นดินนั้นหาใช่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปเสียทั้งหมดไม่ เพราะทรัพย์สินใดจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ หรือไม่ จะต้องประกอบด้วยคุณลักษณะที่สำคัญ ๒ ประการ คือ

๑) **ต้องเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน** หมายความว่า จะต้องเป็นทรัพย์สินของรัฐ ซึ่งทรัพย์สินนั้นอาจเป็นสิ่งสาธารณสมบัติ หรือสิ่งสาธารณสมบัติก็ได้

๒) **ต้องใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน** ซึ่งลักษณะอย่างไรจะถือว่าเป็นการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ควรพิจารณาตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

ก. **ทรัพย์สินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์** หมายถึง ทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งทางราชการสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ มิได้หมายความว่า สาธารณชนจะเข้าอ้างสิทธิใช้สอยได้เสมอไป แต่สาธารณชนได้รับประโยชน์จากการที่มีผู้แทนของแผ่นดินเป็นผู้ใช้ เช่น สถานที่ราชการ อาวุธยุทโธปกรณ์ สนามบินของกองทัพอากาศ

ข. **ทรัพย์สินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน** หมายถึง ทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งเป็นประโยชน์ของพลเมืองโดยตรงอันประชาชนทั่วไปมีสิทธิใช้สอยร่วมกันได้ เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ซึ่งต่างกับการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ในแง่ที่ว่า ประโยชน์ร่วมกันนี้เป็นประโยชน์ของพลเมืองโดยตรง คือพลเมืองมีสิทธิเข้าเกี่ยวข้องใช้สอยได้รับประโยชน์ด้วยตนเอง แต่จะใช้เสียคนเดียวมิได้ ต้องใช้ร่วมกัน

“**ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา**” หมายถึง ทรัพย์สินของแผ่นดินที่ไม่ได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน หมายความว่า การจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้นั้นต้องประกอบด้วยลักษณะดังที่กล่าวไว้ในข้อ ก. และ ข. ถ้าเป็นแต่เพียงทรัพย์สินของแผ่นดิน แต่ไม่ได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ทรัพย์สินนั้นยังหาเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ คงเป็นแต่เพียงทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาเท่านั้น เช่น ที่ดินราชพัสดุที่ปลูกบ้านพักครูโรงเรียนนั้นใช้เพื่อ

ประโยชน์แก่ครูโดยเฉพาะเท่านั้น หากเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนดังเช่นสำนักราชการบ้านเมืองไม่ ที่ดินราชพัสดุที่ใช้เป็นที่ตั้งบ้านพักครูโรงเรียนจึงไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ ๒๓๐/๒๕๑๒)

มีข้อสังเกตเกี่ยวกับความหมายที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ใช้คำว่า **“ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง”** ซึ่งปกติที่ดินของรัฐจะหมายถึงที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภทตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑), (๒) และ (๓) แต่ประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติยกเว้นที่ดินซึ่งบุคคลมีสิทธิครอบครองไว้ เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะว่าประมวลกฎหมายที่ดินยอมรับสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลที่ครอบครองที่ดินรกร้างว่าเปล่าตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) และอาจได้มาซึ่งที่ดินตามนัยมาตรา ๑๓๓๔ จึงบัญญัติยกเว้นไว้ และหากกฎหมายประสงค์จะยกเว้นหรือขยายความถึงที่ดินประเภทใดอีกก็จะกำหนดไว้ในมาตรานั้นๆ ดังเช่น มาตรา ๘ ทวิ **“ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง หรือที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งได้ถอนสภาพตามมาตรา ๘ (๑) แล้ว”** และมาตรา ๑๐ **“ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง และมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น”** ดังนั้น เมื่อกล่าวถึงที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน นอกจากจะต้องพิจารณาคุณลักษณะทั่วไปตามนัยมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว จะต้องพิจารณาคุณลักษณะเฉพาะตามประมวลกฎหมายที่ดินด้วย

๒. หลักการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายกองที่ ๑) ได้พิจารณาให้ความเห็นในเรื่องเสรีจที่ ๙๕/๒๕๐๓ ประเด็นเกี่ยวกับที่ชายตลิ่งว่า เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งติดต่อกับที่ชายตลิ่งหรือที่งอกมีสิทธิเหนือที่ชายตลิ่งหรือที่งอกนั้นอย่างไร หรือไม่ และทางฝ่ายบ้านเมืองหรือรัฐจะเข้าไปใช้ประโยชน์หรือจัดทำในที่ชายตลิ่งอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เช่น ทำถนนหรือเขื่อนได้เพียงใด โดยมีความเห็นสรุปได้ ดังนี้



ประเด็นเกี่ยวกับที่ชายตลิ่งว่า **“เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งติดต่อกับที่ชายตลิ่งหรือที่งอกมีสิทธิเหนือที่ชายตลิ่งหรือที่งอกนั้นอย่างไร หรือไม่”** เห็นว่า ที่ชายตลิ่งย่อมถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ **ผู้ใดผู้หนึ่งย่อมจะเข้าไปเอากรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองมิได้ แต่เจ้าของที่ดินติดต่อกับที่ชายตลิ่งย่อมมีอำนาจได้รับความสะดวกความสำราญในลำคลองติดต่อกับหน้าเขตที่ดินของตน** ดังนั้น จึงมีสิทธิขับไล่ผู้ที่มาทำการเพาะปลูกในที่ชายตลิ่งหรือทำการจอดเรือแพในหน้าที่ดินของตนอันเป็นขัดขวางการติดต่อที่สาธารณะของตนได้ เพียงการที่เจ้าของที่ดินติดต่อกับที่ชายตลิ่งนั้นเรียกค่าตอบแทนในการสละประโยชน์หรือความสะดวกในการใช้สิทธิของตนในที่ชายตลิ่งหรือริมน้ำบริเวณหน้าที่ดินของตนก็ย่อมมีสิทธิกระทำได้ แต่ที่ชายตลิ่งย่อมคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ ถ้าหากการเพาะปลูกหรือการจอดเรือแพนั้นๆ เป็นการขัดขวางการใช้สิทธิของบุคคลอื่นในที่สาธารณสมบัตินั้นๆ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย...ฯ

ประเด็นเกี่ยวกับที่ชายตลิ่งว่า **“ทางฝ่ายบ้านเมืองหรือรัฐจะเข้าไปใช้ประโยชน์หรือจัดทำในที่ชายตลิ่งอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เช่น ทำถนนหรือเขื่อนได้เพียงใด”** เห็นว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ นั้นแยกเป็นสองประเภท คือ (ก) สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งผู้มีอำนาจหน้าที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่ง และ (ข) สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้

ร่วมกันอีกอย่างหนึ่ง ดังนั้น เมื่อพิเคราะห์ถึงสาธารณสมบัติแต่ละประเภทแล้ว ย่อมเห็นได้ว่าการใช้และการจัดการย่อมแตกต่างกันไปโดยสภาพของสาธารณสมบัติ นั้นเอง สำหรับประเภท (ก) ย่อมมีการใช้และการจัดการได้กว้างขวางกว่าประเภท (ข) แล้วแต่ว่าผู้มีอำนาจหน้าที่ในการใช้และการจัดการจะเห็นสมควรใช้และการจัดการอย่างไร เพื่อให้เกิดสาธารณประโยชน์จากทรัพย์สินนั้น เช่น ทางราชการเห็นว่าสถานที่ราชการแห่งหนึ่งไม่เหมาะสม จะทำการปลูกสร้างและย้ายไปอยู่ใหม่แล้วจัดการให้สถานที่เก่าเกิดรายได้เพื่อสาธารณประโยชน์ ดังนี้ ก็เห็นว่ากระทำได้ แต่สำหรับสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภท (ข) สภาพของทรัพย์สินนั้นเองแสดงให้เห็นว่าจะใช้และการจัดการได้จำกัดกว่าประเภท (ก) กล่าวคือ การใช้และการจัดการจะต้องมุ่งรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ร่วมกันของประชาชน จะตัดรอนได้ก็แต่เฉพาะเป็นการชั่วคราวหรือบางส่วนบางตอนตามสมควร ทั้งนี้ ต้องแล้วแต่ข้อเท็จจริงเป็นเรื่องๆ ไป เช่น ปิดทองสนามหลวงชั่วคราวชั่วคราวเพื่องานพระเมรุหรือเพื่อมีงานรื่นเริงอื่น ๆ ก็ย่อมกระทำได้ แม้ว่าจะเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิของประชาชน ซึ่งในขั้นแรกย่อมเดินเข้าออกได้ทั่วไปก็ตาม เพราะเรียกได้ว่าเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะเหมือนกัน และนอกจากนั้นโดยทั่ว ๆ ไป การใช้และการจัดการที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะต้องพิจารณาถึงข้อผูกมัดที่ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นมีอยู่ด้วย เช่น ที่ดินที่รัฐบาลออกกฎหมายเวนคืนมาโดยระบุว่าเวนคืนเพื่อประโยชน์ใด เป็นต้น การใช้และการจัดการก็ต้องดำเนินอยู่ในขอบเขตแห่งการเวนคืนนั้น

ที่ชายตลิ่งจัดอยู่ในสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภท (ข) ดังกล่าวมาข้างต้น ดังนั้น การใช้และการจัดการจำต้องกระทำไปโดยมุ่งรักษาประโยชน์ร่วมกันของประชาชนเป็นประการสำคัญ กล่าวคือ การจัดการนั้น ๆ ย่อมต้องเป็นไปเพื่อสาธารณประโยชน์ และทั้งต้องไม่เป็นการตัดรอนสิทธิหรือประโยชน์ของบุคคลใดที่เคยมีเคยได้อยู่จนเกินความจำเป็นด้วย การสร้างถนนลงในที่ชายตลิ่งในลักษณะที่เจ้าของที่ดินติดต่อกับชายตลิ่งยังมีทางเข้าออกติดต่อได้หรือการสร้างเขื่อนลงในที่ชายตลิ่ง ซึ่งประชาชนยังสามารถเข้าถึงลำน้ำนั้นได้อยู่ตามสมควรย่อมเป็นกิจการที่กระทำได้ แต่อย่างไรก็ดี เท่าที่กล่าวมานี้เป็นการพิจารณาทางตัวทรัพย์สินและกิจการประโยชน์สาธารณะว่าจะใช้ จัดการ หรือกระทำได้หรือไม่อย่างไร แต่เมื่อใดฝ่ายบ้านเมืองหรือรัฐจะให้ผู้ใดเป็นผู้จัดการใช้หรือกระทำการนั้น ๆ ก็ย่อมต้องแล้วแต่อำนาจหน้าที่ของบุคคลหรือองค์การนั้น ๆ ด้วย เช่น ในกรณีเทศบาลเป็นผู้กระทำการ นอกจากจะต้องดูว่าทรัพย์สินอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของเทศบาลหรือไม่แล้ว ยังต้องดูว่าเทศบาลมีอำนาจจะกระทำแก่ทรัพย์สินนั้นดังประสงค์ได้หรือไม่ เพราะเทศบาลเป็นนิติบุคคลย่อมมีอำนาจกระทำได้แต่เฉพาะภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ของเทศบาล ซึ่งย่อมปรากฏตามพระราชบัญญัติเทศบาลหรือกฎหมายอื่น แล้วแต่กรณี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้พิจารณาให้ความเห็นในเรื่องเสรีจที่ ๒๓๐/๒๕๑๒ ประเด็นเกี่ยวกับ มาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้บัญญัติวางเกณฑ์ลักษณะของทรัพย์สินที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้ ๒ ประการ คือ

- (ก) เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นชนิดใด ๆ สंहारิมทรัพย์สินหรือสังหาริมทรัพย์สินและ
- (ข) ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

ทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ต่างกับทรัพย์สินของแผ่นดินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน คือ ทรัพย์สินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน หมายถึง ทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งเป็นประโยชน์ของพลเมืองโดยตรงอันประชาชนทั่วไปมีสิทธิใช้สอยร่วมกันได้ เช่น ที่ชายตลิ่งทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ฯลฯ ส่วนทรัพย์สินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หมายถึง ทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งทางราชการสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น ป้อม โรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง

จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว สามารถนำมาพิจารณาหลักการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐหรือที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ โดยพิจารณาจากลักษณะของที่ดิน การเข้าใช้

ประโยชน์หรือกิจกรรมที่เข้าไปดำเนินการในที่ดินของรัฐ ซึ่งแบ่งได้เป็น ๒ ลักษณะ คือ ๑) การเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยตรง และ ๒) การเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยอ้อม ดังนี้

๑) การเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยตรง หมายความว่า ที่ดินของรัฐที่จะเข้าใช้ประโยชน์ ต้องเป็นที่ดินที่มีได้มีการสงวนหวงห้าม หรือมีการสงวนหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน บุคคลสามารถเข้าใช้ประโยชน์หรือดำเนินกิจกรรมในที่ดินของรัฐตามวัตถุประสงค์ของการมีที่ดินของรัฐประเภทนั้นๆ ได้โดยมิต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และการเข้าใช้ประโยชน์จะต้องมิได้มีเจตนายึดถือครอบครองเพื่อตน เช่น การเข้าใช้ประโยชน์ในที่ชายตลิ่งเพื่อลงสู่ทางน้ำ การเข้าใช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์ประจำตำบลหรือหมู่บ้าน การเผาศพ ฝังศพในที่ป่าช้าสาธารณประโยชน์ การนำสัตว์ไปเลี้ยงในทุ่งเลี้ยงสัตว์สาธารณประโยชน์ หรือการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินรกร้างว่างเปล่าจนกลายเป็นที่สาธารณประโยชน์โดยสภาพของการใช้ประโยชน์ร่วมกัน หลักการดังกล่าวนี้ใช้กับที่ดินตามนัยมาตรา ๑๓๐๔ (๑) และ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๒) การเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยอ้อม หมายความว่า ที่ดินของรัฐที่จะเข้าใช้ประโยชน์ เป็นที่ดินที่มีการสงวนหวงห้ามไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะ หรือเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ บุคคลไม่สามารถเข้าไปดำเนินกิจกรรมหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะได้รับประโยชน์จากการที่มีผู้แทนของแผ่นดินซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเป็นผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยการจัดตั้งสำนักราชการบ้านเมือง สถานที่สำหรับการจัดทำบริการสาธารณะ บุคคลทั่วไปสามารถเข้าใช้ประโยชน์โดยผ่านช่องทาง กิจกรรม หรือกิจการของภาครัฐในการบริการสาธารณะ เช่น การติดต่อราชการ หรือการขอรับบริการสาธารณะจากหน่วยงานของรัฐ หลักการดังกล่าวนี้ใช้กับที่ดินตามนัยมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๓. หลักการบริหารจัดการด้านการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ



หลักการบริหารจัดการด้านการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐหรือที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน นอกจากหลักการตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๙๕/๒๕๐๓ และเรื่องเสร็จที่ ๒๓๐/๒๕๑๒ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังมีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่วางหลักการเพิ่มเติมยืนยันหลักการบริหารจัดการด้านการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐว่าสามารถกระทำได้ ดังนี้

เรื่องเสร็จที่ ๓๙๓/๒๕๓๔ บันทึกเรื่อง ปัญหาข้อ

กฎหมายตามมาตรา ๙ และมาตรา ๑๒ แห่งประมวล

กฎหมายที่ดิน (การนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไปให้เอกชนใช้ประโยชน์ชั่วคราว)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นว่า สำหรับที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้นเป็นที่ดินที่มีกฎหมายคุ้มครองไว้เป็นพิเศษ การใช้และการจัดการจะต้องมุ่งรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ร่วมกันของประชาชนตามวัตถุประสงค์ที่จัดให้มีที่ดินดังกล่าวเป็นสำคัญ แต่ขณะเดียวกันก็ไม่ถึงกับเป็นการผูกมัดมิให้มีการจัดการที่จะทำให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและสังคมเสียทีเดียวการให้เอกชนเข้าใช้ประโยชน์ในระยะเวลาดังกล่าวไม่ยาวนานนักและเป็นการสอดคล้องหรือไม่ขัดขวางต่อการที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันจึงสามารถกระทำได้ ส่วนการให้เข้าใช้ประโยชน์ในลักษณะเช่นใด และใน

ระยะเวลายาวเพียงใด จึงจะต้องตามหลักกฎหมายย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่จะต้องพิจารณาเป็น รายกรณี ไปสำหรับคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๓๒๗/๒๕๒๓ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจการอนุญาตตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้น ก็อยู่ในบังคับแห่งหลักกฎหมายอย่างเดียวกันแต่โดยที่อำนาจอนุญาต ตามมาตรา ๙ เป็นของพนักงานเจ้าหน้าที่ในขณะที่อำนาจอนุญาตตามมาตรา ๑๒ เป็นของรัฐมนตรี การอนุญาตตามมาตรา ๙ โดยความมุ่งหมายของกฎหมายจึงย่อมใช้กับกรณีอันเป็นเรื่องเล็กน้อยและต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวง ที่ออกตามมาตรา ๑๒ นั้นด้วย

เรื่องเสรีจที่ ๓๙๖/๒๕๔๙ บันทึกเรื่อง อำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดินในการอนุญาตให้ใช้ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตกรุงเทพมหานคร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) มีความเห็นว่า อำนาจในการอนุญาตตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติตามประมวล กฎหมายที่ดิน ซึ่งตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๐๙/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๓๘ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตท้องที่จังหวัด สำหรับการอนุญาตให้เข้าไปยึดถือครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า แม้คำสั่งดังกล่าวจะมีได้ระบุดังกล่าวแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดผู้มีอำนาจ อนุญาตในเขต กรุงเทพมหานครก็ตาม แต่เมื่อได้พิจารณามาตรา ๔ ประกอบกับมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ แล้ว ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจึงเป็นผู้มีอำนาจในการ อนุญาตตามมาตรา ๙ (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินด้วย และแม้ว่าที่ดินดังกล่าวจะเป็นที่ดินประเภท ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ก็สามารถอนุญาตให้เข้าไปยึดถือครอบครอง ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชนตามวัตถุประสงค์ของที่สาธารณประโยชน์ ดังกล่าว และต้องเป็นการอนุญาตในระยะเวลาที่ไม่ยาวนาน และเป็นการสอดคล้องหรือไม่ขัดขวางต่อการใช้ พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ทั้งนี้ ไม่จำเป็นต้องถอนสภาพที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก่อนก็ได้ เพราะมาตรา ๙ ให้อำนาจแก่พนักงาน เจ้าหน้าที่ในการอนุญาตให้ยึดถือครอบครองที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ได้ สำหรับการชำระค่าตอบแทนตามมาตรา ๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งบัญญัติให้ผู้ได้รับอนุญาตตาม มาตรา ๙ ต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามวิธีการและอัตราที่กำหนดไว้ใน ข้อบัญญัติจังหวัดนั้น เมื่อได้พิจารณาความตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ประกอบแล้ว ย่อมหมายถึงการเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีให้แก่กรุงเทพมหานคร ด้วย แต่กรุงเทพมหานครต้องออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ใน มาตรา ๙ ทวิ เสียก่อน

จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว สามารถนำมาพิจารณาวางหลักการบริหารจัดการ ด้านการใช้ประโยชน์ในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ ว่ากรณีใดจะต้องขออนุญาตหรือดำเนินการ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยพิจารณาจากลักษณะของการดำเนินกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อที่ดินของรัฐ และประโยชน์อันเกิดจากการเข้าใช้ประโยชน์หรือกิจกรรมที่บุคคลเข้าไปดำเนินการในที่ดินของรัฐนั้น ซึ่งแบ่งได้ เป็น ๒ ลักษณะ คือ ๑) กิจกรรมเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม และ ๒) กิจกรรมเกิดประโยชน์ต่อปัจเจกบุคคล

๑) กิจกรรมเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม หมายความว่า กิจกรรมหรือการกระทำใดๆ ในที่ดินอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่สามารถกระทำได้โดยไม่ต้องเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายของที่ดิน โดย กิจกรรมนั้นๆ ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพทางกายภาพของที่ดินในลักษณะที่ดีขึ้น ประชาชนสามารถใช้ ประโยชน์ได้สะดวกยิ่งขึ้น และกิจกรรมดังกล่าวมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะ จึง มิต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ตัวอย่างเช่น

(๑) กิจกรรมที่มีผลเป็นการซ่อมแซม บำรุงรักษา ปรับปรุงพัฒนา เช่น ประชาชนร่วมกันก่อสร้าง เมรุเผาศพ ก่อสร้างศาลาประกอบพิธีกรรมทางศาสนาในป่าช้าสาธารณประโยชน์ หรือผู้มีหน้าที่และอำนาจตาม

กฎหมายใช้อำนาจหน้าที่ดำเนินการซ่อมแซม บำรุงรักษา หรือปรับปรุงพัฒนาที่สาธารณประโยชน์ที่อยู่ในความรับผิดชอบ เช่นทางบก ทางน้ำ หรือขุดลอกแหล่งน้ำตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการขุดลอกแหล่งน้ำสาธารณประโยชน์พ.ศ. ๒๕๔๗ ทั้งนี้ กิจกรรมที่ได้กระทำต้องเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม และมีได้มีผลเป็นการเปลี่ยนสภาพที่ดินให้แตกต่างไปจากลักษณะของการใช้ประโยชน์ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์เดิมของการมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทนั้นๆ เมื่อกิจกรรมดังกล่าวสามารถกระทำได้โดยไม่ต้องเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายของที่ดิน จึงไม่ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(๒) กิจกรรมที่มีผลเป็นการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่งโดยมิได้เปลี่ยนสถานะทางกฎหมายหมายถึง การนำที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ราษฎรได้ใช้ร่วมกันเพื่อประโยชน์อย่างหนึ่ง ซึ่งหมดความจำเป็นในการใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างนั้น หรือที่ดินดังกล่าวไม่มีสภาพการใช้ประโยชน์ร่วมกันต่อไป โดยนำไปปรับปรุงหรือพัฒนาเพื่อให้ราษฎรได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นอีกอย่างหนึ่ง โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เช่น ถมลำราง หรือคลองสาธารณประโยชน์ที่ตื้นเขินให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ หรือนำที่ทำเลเลี้ยงสัตว์มาพัฒนาเป็นสวนสาธารณประโยชน์ กิจกรรมดังกล่าวแม้จะเป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม แต่ก็มีผลเป็นการเปลี่ยนสภาพที่ดินให้แตกต่างไปจากลักษณะของการใช้ประโยชน์ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์เดิมของการมีสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทนั้นๆ จึงต้องดำเนินการตามนัยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมือง ใช้ร่วมกัน จากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่ง เป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. ๒๕๔๓ แต่ไม่ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

หลักการบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม กระทรวงมหาดไทยได้สั่งการไว้ตามหนังสือ ที่ มท ๐๔๐๙/ว ๑๓๙๕ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๒๘ เรื่อง กำหนดมาตรการป้องกันการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ ข้อ ๑.๓ “อำเภอบางอำเภอที่ดินสาธารณประโยชน์ใช้เป็นสนามกีฬา หรือสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๘๕๐/๒๔๙๙ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๔๙๙ หรืออาจนำไปใช้เป็นประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจแก่ส่วนรวม เช่น ใช้เป็นแปลงทดลองปลูกพืชชนิดต่างๆ ใช้เป็นสถานที่กลางสำหรับนำสินค้าไปจำหน่าย ใช้เป็นทุ่งปลูกหญ้าเลี้ยงสัตว์หรือใช้บางส่วนเป็นแหล่งน้ำสาธารณะประจำตำบล หมู่บ้าน เป็นต้น ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๐๙/ว ๗๙๔ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๒๒ และกรณีที่อำเภอจะดำเนินการเช่นนั้นจำเป็นต้องคำนึงถึงความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเมื่อเดือนมิถุนายน ๒๔๙๒ ซึ่งตอบข้อหารือของกระทรวงมหาดไทย เรื่องสาธารณสมบัติของแผ่นดินว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันโดยสภาพย่อมเป็นทรัพย์สินที่จะใช้หรือจัดการได้โดยมีขอบเขตจำกัด เพราะการใช้และจัดการจะต้องมุ่งรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ร่วมกันของประชาชน จะตัดรอนสิทธิของประชาชนได้เฉพาะเป็นกรณีชั่วคราว หรือบางส่วนบางตอนตามสมควร ทั้งนี้ ต้องแล้วแต่ข้อเท็จจริงเป็นเรื่องๆ ไป”

หลักการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ โดยการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนบ้าง แต่เป็นการชั่วคราว ซึ่งแตกต่างจากหลักการใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินตามนัยมาตรา ๑๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ.๒๕๕๑) ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๒) กิจกรรมเกิดประโยชน์ต่อปัจเจกบุคคล หมายความว่า กิจกรรมหรือการกระทำใดๆ ในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่เป็นไปเพื่อประโยชน์เฉพาะตน หรือเฉพาะบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ซึ่งมีทั้งกิจกรรมที่สามารถกระทำได้โดยไม่ต้องเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายของที่ดิน

และกิจกรรมที่ต้องเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายของที่ดิน โดยพิจารณาจากการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งสามารถมีได้ ๒ กรณี คือ (๑) การใช้ประโยชน์ชั่วคราว และ (๒) การใช้ประโยชน์ถาวร

(๑) การใช้ประโยชน์ชั่วคราว หมายความว่า กิจกรรมหรือการกระทำใดๆ ในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สามารถกระทำได้โดยไม่ต้องเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายของที่ดิน โดยจะมีผลหรือไม่ มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพทางกายภาพของที่ดินหรือไม่ก็ตาม เมื่อกิจกรรมดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งในช่วงระยะเวลาจำกัด และยังอยู่บนพื้นฐานหลักการที่ว่า “การใช้และการจัดการจะต้องมุ่งรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ร่วมกันของประชาชน จะตัดรอนสิทธิของประชาชนได้ก็แต่เฉพาะเป็นการชั่วคราวหรือบางส่วนบางตอนตามสมควร” เช่น การขอใช้ที่ดินของรัฐซึ่งไม่ได้มีผู้ใดมีสิทธิครอบครองในระยะเวลาอันจำกัด การขออนุญาตเข้าไปยึดถือครอบครอง และ/หรือ นำทรัพยากรในที่ดินของรัฐ ซึ่งตนเองมิได้มีสิทธิครอบครองไปใช้โดยเสียค่าตอบแทนให้แก่รัฐ (ขุดตัดดินลูกรัง หรือหินผุ การขุดหรือดูดทราย เก็บขี้ค้างคาว เก็บเปลือกหอย) กรณีดังกล่าวนี้จะต้องขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือขอสัมปทานตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แล้วแต่กรณี

(๒) การใช้ประโยชน์ถาวร หมายความว่า กิจกรรมหรือการกระทำใดๆ ในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไม่สามารถกระทำได้ภายใต้สถานะทางกฎหมายของที่ดินเดิม เนื่องจากกิจกรรมดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งอย่างถาวร จึงไม่อยู่บนพื้นฐานหลักการที่ว่า “การใช้และการจัดการจะต้องมุ่งรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ร่วมกันของประชาชน จะตัดรอนสิทธิของประชาชนได้ก็แต่เฉพาะเป็นการชั่วคราวหรือบางส่วนบางตอนตามสมควร” กรณีดังกล่าวนี้จะต้องดำเนินการเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายของที่ดินตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดไว้ เช่น การโอนหรือการถอนสภาพที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการ ตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การขอขึ้นทะเบียนที่ดินเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการตามมาตรา ๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ โดยการแลกเปลี่ยน ตามมาตรา ๑๐ และ ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๔. บทสรุป

จากการศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายประกอบความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้เขียนพบว่าการดำเนินการเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดินมีหลักการที่สำคัญ ดังนี้

๑) ที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน หมายถึง ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ประมวลกฎหมายที่ดินยอมรับสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลที่ครอบครองที่ดินรกร้างว่าเปล่าตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) และอาจได้มาซึ่งที่ดินตามนัยมาตรา ๑๓๓๔ จึงบัญญัติยกเว้นไว้โดยใช้คำว่า “ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง”

๒) หลักการใช้ประโยชน์ในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แบ่งได้เป็น ๒ ลักษณะ คือ

(๑) **การเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยตรง** ใช้กับที่ดินตามนัยมาตรา ๑๓๐๔ (๑) และ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยมิต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน หากการเข้าใช้ประโยชน์เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการมีที่ดินของรัฐประเภทนั้นๆ และมิได้มีเจตนายึดถือครอบครองเพื่อตน

(๒) **การเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยอ้อม** ใช้กับที่ดินตามนัยมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บุคคลไม่สามารถเข้าไปดำเนินการกิจกรรมหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ

ดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะได้รับประโยชน์จากการที่มีผู้แทนของแผ่นดินซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเป็นผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยการจัดตั้งสำนักราชการบ้านเมือง สถานที่สำหรับการจัดทำบริการสาธารณะ

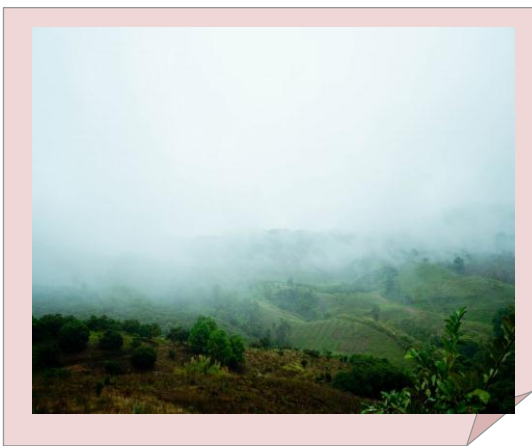
๓) หลักการบริหารจัดการด้านการใช้ประโยชน์ในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แบ่งได้เป็น ๒ ลักษณะ ดังนี้

(๑) **กิจกรรมเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม** คือ กิจกรรมที่สามารถกระทำได้โดยไม่ต้องเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายของที่ดิน แต่ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพทางกายภาพของที่ดินในลักษณะที่ดีขึ้น ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ได้สะดวกยิ่งขึ้น และกิจกรรมดังกล่าวมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะ จึงไม่ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายที่ดิน เช่น กิจกรรมที่มีผลเป็นการซ่อมแซม บำรุงรักษา ปรับปรุงพัฒนา หรือ กิจกรรมที่มีผลเป็นการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง

(๒) **กิจกรรมเกิดประโยชน์ต่อปัจเจกบุคคล** คือ กิจกรรมที่เป็นไปเพื่อประโยชน์เฉพาะตน หรือ เฉพาะบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ซึ่งมีทั้งกิจกรรมที่สามารถกระทำได้โดยไม่ต้องเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายของที่ดิน และกิจกรรมที่ต้องเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายของที่ดิน โดยพิจารณาจากการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งสามารถมีได้ ๒ กรณี ดังนี้

ก. การใช้ประโยชน์ชั่วคราว คือ กิจกรรมที่สามารถกระทำได้โดยไม่ต้องเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายของที่ดิน โดยจะมีผลหรือไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพทางกายภาพของที่ดินหรือไม่ก็ตาม เมื่อกิจกรรมดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ในช่วงระยะเวลาจำกัด จึงต้องขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือขอสัมปทานตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แล้วแต่กรณี

ข. การใช้ประโยชน์ถาวร คือ กิจกรรมที่ไม่สามารถกระทำได้ที่สถานะทางกฎหมายของที่ดินเดิม เนื่องจากกิจกรรมดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง อย่างถาวร จึงต้องดำเนินการเปลี่ยนสถานะทางกฎหมายของที่ดินตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดไว้ เช่น การโอนหรือการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การขอขึ้นทะเบียนที่ดินเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการตามมาตรา ๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ โดยการแลกเปลี่ยน ตามมาตรา ๑๐ และ ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน



หลักการบริหารจัดการด้านการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน มิได้มีความยุ่งยาก สลับซับซ้อน เพียงแต่ผู้ที่เกี่ยวข้องมิได้ทำความเข้าใจในหลักการทางกฎหมายที่สำคัญสำหรับใช้ประกอบการพิจารณาดำเนินการ ซึ่งหลักการที่ผู้เขียนนำมาบอกกล่าว มิได้เป็นหลักการใหม่แต่เป็นหลักการที่ถือปฏิบัติกันมานานแล้ว โดยมีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีการองรับ ดังนั้น ผู้เขียนจึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหลักการดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ และพนักงานเจ้าหน้าที่ ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนไม่มากก็น้อย