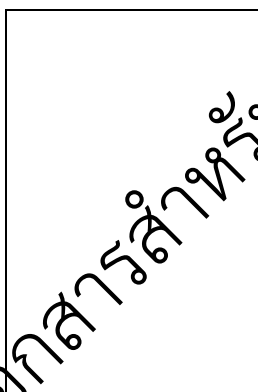


หน่วยที่ 6

ทรัพย์สินของรัฐ

นายกริพัฒน์ ผลพฤษ

เอกสารสำหรับนักศึกษาวิชา 41461 ไม่อนุญาตให้เผยแพร่



ชื่อ
วุฒิ
ตำแหน่ง
หน่วยที่รับผิดชอบ

นายกริพัฒน์ ผลพฤษ
น.บ. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
LL.M., Kyushu University
LL.M., University of Texas at Austin
เนติบัณฑิตไทย
หลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับสูง
พนักงานคดีปกครองเชี่ยวชาญ
สำนักงานศาลปกครองสูงสุด
หน่วยที่ 6

แผนการสอนประจำหน่วย

ชุดวิชา กฎหมายปกครอง

หน่วยที่ 6 ทรัพย์สินของแผ่นดิน

ตอนที่

6.1 ลักษณะทั่วไปของทรัพย์สินของรัฐ

6.2 การได้มา การจัดการ และการสิ้นสภาพของทรัพย์สินของรัฐ และความสัมพันธของบุคคล

ในสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

6.3 ที่ดินของรัฐ

แนวคิด

1. แนวความคิดเรื่องทรัพย์สินของรัฐในระบบกฎหมายไทย นั้น หมายถึง ทรัพย์สินทุกชนิดที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐเป็นเจ้าของ ทั้งที่มีกฎหมายกำหนดไว้ชัดแจ้งในกฎหมาย หรือแม้เป็นทรัพย์สินที่ไม่มีกฎหมายระบุหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้มีอำนาจรับผิดชอบเป็นการเฉพาะเจาะจง แต่หากพิจารณาแล้วเห็นได้ว่ารัฐเป็นเจ้าของทรัพย์สินดังกล่าวก็ถือว่าทรัพย์สินนั้นเป็นทรัพย์สินของรัฐด้วย
2. เนื่องจากทรัพย์สินของรัฐหรือทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น มีสถานะทางกฎหมายพิเศษ และได้รับความคุ้มครองยิ่งกว่าทรัพย์สินของเอกชน โดยมีกฎหมายกำหนดรายละเอียดขั้นตอนต่างๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐ ทั้งการได้มา การจัดการ และการสิ้นสภาพของทรัพย์สินของรัฐ และด้วยสถานะทางกฎหมายพิเศษดังกล่าวของทรัพย์สินของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพย์สินของรัฐประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดิน นั้น ได้ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในเรื่องทรัพย์สินของรัฐ โดยหากเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนในสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว เอกชนย่อมไม่อาจอ้างสิทธิใดๆ ใช้ยื่นต่อรัฐในสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนในสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่แม้ว่าเอกชนไม่อาจอ้างสิทธิครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินใช้ยื่นต่อรัฐได้ แต่ในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันก็ยังคงได้รับความคุ้มครอง เอกชนผู้ที่ครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินจึงเป็นผู้มีสิทธิในสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นดีกว่าเอกชนรายอื่น

3. ที่ดินของรัฐ คือ ที่ดินที่เป็นของทางราชการและเอกชนไม่ได้ถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองไว้โดยชอบด้วยกฎหมาย และที่ดินของรัฐต้องมีกฎหมายกำหนดให้มีหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่ดูแลรักษาด้วย

วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาหน่วยที่ 6 จบแล้ว นักศึกษา

1. อธิบายแนวความคิดเรื่องทรัพย์สินของรัฐในระบบกฎหมายไทยได้
2. อธิบายการได้มา การจัดการ และการสิ้นสุดสภาพของทรัพย์สินของรัฐ และความสัมพัทธ์ของ

บุคคลในสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้

3. ให้ความหมายที่ดินของรัฐได้

กิจกรรมระหว่างเรียน

1. ทำแบบประเมินผลตนเองก่อนเรียนหน่วยที่ 6
2. ศึกษาเอกสารการสอนตอนที่ 6.1-6.3
3. ปฏิบัติกิจกรรมตามที่ได้รับมอบหมายในเอกสารการสอน
4. ชมสื่อเพื่อการศึกษา
5. ทำแบบประเมินผลตนเองหลังเรียนหน่วยที่ 6

สื่อการสอน

1. เอกสารการสอน
2. แบบฝึกปฏิบัติ
3. สื่อเพื่อการศึกษา

การประเมินผล

1. ประเมินผลจากแบบประเมินผลตนเองก่อนเรียนและหลังเรียน
2. ประเมินผลจากกิจกรรมในแบบฝึกปฏิบัติ
3. ประเมินผลจากการสอบไล่ประจำภาคการศึกษา

ตอนที่ 6.1

ลักษณะทั่วไปของทรัพย์สินของรัฐ

โปรดอ่านหัวเรื่อง แนวคิด และวัตถุประสงค์ของตอนที่ 6.1 แล้วจึงศึกษารายละเอียดต่อไป

หัวเรื่อง

- 6.1.1 ข้อความคิดเกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐ
- 6.1.2 ความหมายและประเภทของทรัพย์สินของรัฐ
- 6.1.3 ผลของการเป็นทรัพย์สินของรัฐ

แนวคิด

1. ข้อความคิดเกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐ เป็นข้อความคิดพื้นฐานที่ส่งผลต่อระบบความสัมพันธ์ที่รัฐเป็นผู้ทรงสิทธิในทรัพย์สินที่รัฐนั้นเป็นเจ้าของ รัฐจึงเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการใช้สอยทรัพย์สินนั้น ทั้งนี้ การใช้สอยทรัพย์สินของรัฐจะมีวัตถุประสงค์พิเศษเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวม เป็นสำคัญ และด้วยเหตุดังกล่าวจึงส่งผลทำให้สถานะทางกฎหมายของทรัพย์สินของรัฐอยู่เหนือกว่าทรัพย์สินของเอกชน อย่างไรก็ตาม ในระหว่างทรัพย์สินของรัฐด้วยกันเองนั้น ก็อาจมีสถานะที่แตกต่างกันได้ เห็นได้จากการแบ่งทรัพย์สินของรัฐตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 ซึ่งเรียกทรัพย์สินของรัฐว่า ทรัพย์สินของแผ่นดิน ซึ่งแบ่งออกได้เป็นสองประเภท กล่าวคือ ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา กับ ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา เพราะในขณะที่ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาได้รับความคุ้มครองเฉพาะการห้ามยึดเพื่อบังคับชำระหนี้ตามคำพิพากษา แต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินได้รับความคุ้มครองถึง 3 ประการ คือ ห้ามโอนให้แก่กัน ห้ามยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ และห้ามยึดสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ส่วนทรัพย์สินของเอกชนนั้น จะไม่มีสถานะพิเศษใดๆ เพราะทรัพย์สินของเอกชนไม่มีหน้าที่ต่อส่วนรวมดังเช่นทรัพย์สินของรัฐ
2. ทรัพย์สินของรัฐ หมายถึง ทรัพย์สินทุกชนิดที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐเป็นเจ้าของ ทั้งที่มีกฎหมายกำหนดไว้ชัดแจ้งในกฎหมายเฉพาะที่จัดตั้งหน่วยงานของรัฐนั้นๆ หรือโดยปรากฏตามกฎหมายรัฐธรรมนูญและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวมถึงกฎหมายอื่นๆ หรือแม้เป็นทรัพย์สินที่ไม่มีกฎหมายระบุหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้มีอำนาจ

รับผิดชอบเป็นการเฉพาะเจาะจง แต่หากพิจารณาแล้วเห็นได้ว่ารัฐเป็นเจ้าของทรัพย์สินดังกล่าวก็ถือว่าทรัพย์สินนั้นเป็นทรัพย์สินของรัฐด้วย ทรัพย์สินของรัฐสามารถแบ่งได้ออกเป็นสองประเภท ได้แก่ ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา และสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยที่ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา หมายถึง ทรัพย์สินของแผ่นดินที่อาจเป็นสิ่งห้ามทรัพย์สินหรือสิ่งห้ามทรัพย์สินก็ได้ ซึ่งรัฐเป็นเจ้าของและใช้ประโยชน์ในฐานะคล้ายกับเอกชนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน แต่ยังไม่ถึงขนาดที่เหมือนหรือเป็นเช่นเดียวกับทรัพย์สินที่เอกชนเป็นเจ้าของซึ่งสามารถใช้ประโยชน์ได้ตามเจตนาอิสระเว้นแต่มีกฎหมายห้ามไว้ ส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดินต้องมีองค์ประกอบสองประการ กล่าวคือ (1) ต้องมีสถานะเป็น “ทรัพย์สินของแผ่นดิน” และ (2) ต้องมีความมุ่งหมาย “ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน”

3. ผลของการเป็นทรัพย์สินของรัฐ จะได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษซึ่งทรัพย์สินของเอกชน กล่าวคือ ทรัพย์สินของรัฐทุกประเภท ทั้งทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จะได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 1307 โดยเป็นทรัพย์สินที่ไม่อาจถูกยึดเพื่อชำระหนี้ได้ และเฉพาะทรัพย์สินของรัฐที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น จะได้รับความคุ้มครองเพิ่มขึ้นอีกสองประการ กล่าวคือ (1) สาธารณสมบัติของแผ่นดินย่อมไม่อาจโอนกันได้เว้นแต่เข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายบัญญัติ ตามมาตรา 1305 บุคคลใดจึงไม่อาจอ้างสิทธิในการครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินขึ้นต่อสู้กับรัฐได้ และ (2) สาธารณสมบัติของแผ่นดินได้รับความคุ้มครองโดยที่บุคคลใดยกอายุความขึ้นต่อสู้เพื่ออ้างสิทธิในสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นใช้ต่อสู้รัฐ ไม่ว่าจะเป็อายุความได้สิทธิหรืออายุความเสียสิทธิก็ตาม

วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาตอนที่ ๘.1 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายความคิดเกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐได้
2. อธิบายความหมายของทรัพย์สินของรัฐ และสามารถแยกความแตกต่างระหว่างทรัพย์สินของรัฐประเภททรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาและสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้
3. อธิบายผลของการเป็นทรัพย์สินของรัฐได้

ความนำ

ทรัพย์สินมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์ การรับรองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลนั้นมีมาแต่ยุคโบราณ ดังจะเห็นได้จากนักปรัชญาอย่างอริสโตเติล (Aristotle) ที่ได้ให้ทัศนะในเรื่องทรัพย์สินถึงการยอมรับในกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล เพราะกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลก่อให้เกิดคุณค่าทั้งทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ กระตุ้นให้คนอยากทำงานเพื่อเพิ่มพูนทรัพย์สินส่วนตัว ซึ่งจะทำให้สามารถแยกส่วนได้เสียของคนในสังคมชัดเจน และทำให้เกิดความขัดแย้งน้อยกว่าการให้ทรัพย์สินเป็นของส่วนรวม และในทางศีลธรรม กล่าวคือ ทรัพย์สินส่วนตัวทำให้ไม่ต้องพึ่งพาคนอื่น และสามารถแบ่งปันให้บุคคลอื่นได้ เช่นเดียวกับ ฌอง โบแดง (Jean Bodin) ซึ่งได้กล่าวไว้ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินเพราะสิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิตามธรรมชาติและรัฐต้องให้การรับรองและคุ้มครองในสิทธิดังกล่าวแก่ประชาชนด้วย ดังนั้น การเป็นเจ้าของทรัพย์สินหนึ่งๆ นั้น หมายความว่า เจ้าของทรัพย์สินย่อมมีสิทธิครอบครอง ใช้ สอย จำหน่ายจ่ายโอน และทำลายทรัพย์สินของตน โดยที่บุคคลอื่นย่อมไม่มีสิทธิต่อทรัพย์สินนั้นและไม่อาจพรากเอาสิทธินั้นไปจากเจ้าของได้

สำหรับระบบกฎหมายไทย สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลได้รับการรับรองและคุ้มครองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแทบทุกฉบับ¹ ไม่ว่าบุคคลใดก็ไม่อาจพรากเอาทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของตนได้ แม้แต่รัฐเองก็ไม่อาจทำได้ เช่นแต่เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน เช่น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น ในตอนที่ 6.1 นี้ จะได้กล่าวถึงข้อความคิดเกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐ ความหมายและประเภทของทรัพย์สินของรัฐ และผลของการเป็นทรัพย์สินของรัฐ ตามลำดับ

¹ สำหรับฉบับที่ไม่ได้บัญญัติรับรองไว้โดยชัดแจ้ง ได้แก่ ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534

เรื่องที่ 6.1.1

ข้อความคิดเกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐ

การจัดสรรทรัพยากรในสังคมนั้น มีมุมมองที่สำคัญประการหนึ่งคือ มุมมองเกี่ยวกับทรัพยากรที่เป็นทรัพย์สินของรัฐกับทรัพยากรที่เป็นทรัพย์สินของเอกชน² ซึ่งเป็นการแยกผู้ทรงสิทธิในทรัพย์สินออกเป็น 2 ประเภท คือ รัฐกับเอกชน โดยทรัพย์สินที่มีรัฐเป็นผู้ทรงสิทธิเรียกว่า ทรัพย์สินของรัฐ ส่วนทรัพย์สินที่เอกชนเป็นผู้ทรงสิทธิ เรียกว่า ทรัพย์สินของเอกชน ดังนั้น หากเป็นทรัพย์สินของรัฐ รัฐจึงยอมเป็นกรณีที่รัฐเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการใช้สอยทรัพย์สินนั้นเพื่อวัตถุประสงค์เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวม รัฐจึงยอมมีอำนาจและหน้าที่ในการกำกับหรือจัดการการใช้ทรัพย์สินของรัฐเสมอ ซึ่งอำนาจและหน้าที่ดังกล่าวมีที่มาจากกฎหมายโดยรัฐจะใช้กฎหมายเหล่านั้นเป็นเครื่องมือในการกำกับหรือการจัดการการใช้ทรัพย์สินของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของสาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวม และด้วยเหตุดังกล่าวจึงส่งผลทำให้สถานะทางกฎหมายของทรัพย์สินของรัฐอยู่เหนือกว่าทรัพย์สินของเอกชน อย่างไรก็ตาม ในระหว่างทรัพย์สินของรัฐด้วยกันเองนั้น ก็หาได้มีสถานะอยู่ในระนาบเดียวกันทั้งหมดไม่ ดังเช่นที่เราจะพบเห็นการแบ่งทรัพย์สินของรัฐตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 เป็นต้น ซึ่งสามารถสะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างกันแม้จะต่างก็เป็นทรัพย์สินของรัฐเช่นเดียวกัน เพราะตามบทบัญญัติมาตรา 1304 ดังกล่าว ซึ่งเรียกทรัพย์สินของรัฐว่าทรัพย์สินของแผ่นดิน นั้น สามารถแบ่งออกเป็นสองประเภท กล่าวคือ ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา กับ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน และกำหนดให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินมีสถานะพิเศษเหนือกว่าทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา โดยการที่ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาได้รับความคุ้มครองน้อยกว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กล่าวคือ คุ้มครองเฉพาะต้องห้ามยึดเพื่อบังคับชำระหนี้ตามคำพิพากษาในขณะที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินได้รับความคุ้มครองถึง 3 ประการ คือ ห้ามโอนให้แก่กัน ห้ามยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ และห้ามยึดสาธารณสมบัติของแผ่นดิน³ ส่วนทรัพย์สินของเอกชนนั้น จะไม่มีสถานะพิเศษใดๆ เพราะทรัพย์สินของเอกชนไม่มีหน้าที่ต่อส่วนรวม เอกชนจึงไม่มีอำนาจและหน้าที่ในลักษณะพิเศษ

² ลักษณะการจัดสรรทรัพยากรในสังคมนั้น สามารถพิจารณาได้หลายมุมมอง เช่น มุมมองเกี่ยวกับทรัพยากรที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินกับทรัพยากรที่เป็นทรัพย์สินของเอกชน มุมมองเกี่ยวกับทรัพยากรที่เป็นอสังหาริมทรัพย์กับทรัพยากรที่เป็นสังหาริมทรัพย์ มุมมองเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรให้แก่ผู้ใช้ประโยชน์ที่แท้จริงและผู้ลงแรงกับการทำลายสิทธิของผู้ไม่ใช้ประโยชน์ในทรัพยากร มุมมองเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในแดนพื้นที่กับหลักถ้อยที่ถ้อยอาศัยในสังคม ฯลฯ รายละเอียดโปรดดู อานนท์ มาเฝ้า *กฎหมายทรัพย์สิน: ความรู้พื้นฐานทางความคิด หลักทั่วไป และบทเบ็ดเสร็จทั่วไป* กรุงเทพมหานคร วิญญูชน 2564 หน้า 52-62

³ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 ถึงมาตรา 1307

ดังเช่นรัฐในการจัดการทรัพย์สินของตน หากแต่เอกชนมีเสรีภาพในการจัดการทรัพย์สินนั้นและก่อนนิติสัมพันธ์กับผู้อื่น ตราบใดที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย โดยที่เอกชนแต่ละรายอยู่ในฐานะที่ต้องรักษาประโยชน์ตามเจตจำนงของตน บรรดาทรัพย์สินของเอกชนที่มีอยู่ในสังคมจึงมีสถานะเท่าเทียมกัน

เมื่อพิจารณาระบบกฎหมายไทยแล้ว พบว่า ทรัพย์สินของรัฐ ได้รับการพูดถึงโดยใช้คำว่า “ทรัพย์สินของแผ่นดิน” ซึ่งหมายถึงทรัพย์สินซึ่งมีรัฐเป็นเจ้าของ ไม่ว่าจะเป็นสิ่งสาธารณทรัพย์หรือสิ่งสาธารณทรัพย์⁴ และ รัฐ ย่อมหมายถึงประเทศไทย กรณีจึงไม่รวมถึงทรัพย์สินของรัฐต่างประเทศ และเมื่อทรัพย์สินของแผ่นดินมุ่งหมายถึงทรัพย์สินที่เป็นของรัฐแล้ว ดังนั้น ทรัพย์สินใดที่เป็นทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐ ทรัพย์สินนั้นย่อมเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินด้วย และเมื่อระบบกฎหมายไทยมีหน่วยงานของรัฐหลายประเภท ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมถึงรัฐวิสาหกิจ ไม่ว่าจะได้รับการจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ทรัพย์สินใดที่เป็นของหน่วยงานของรัฐดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทใด จึงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ การเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินยังไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายระบุหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบโดยเฉพาะเจาะจงไว้แต่อย่างใด เพียงแค่สามารถพิจารณาแล้วเห็นได้ว่ารัฐเป็นเจ้าของทรัพย์สินดังกล่าว ย่อมต้องถือว่าทรัพย์สินนั้นเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินด้วยกันทั้งสิ้น เช่น ทรัพย์สินที่ต้องด้วยคำพิพากษาให้ตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 51 หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 120 วรรคสอง เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่าทรัพย์สินของรัฐ เป็นคำใหญ่ที่ใช้กล่าวถึงทรัพย์สินทุกประเภทไม่ว่าสิ่งสาธารณทรัพย์หรือสิ่งสาธารณทรัพย์ที่รัฐเป็นเจ้าของ ความเป็นเจ้าของเหนือทรัพย์สินของรัฐส่งผลให้รัฐเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการใช้สอยทรัพย์สิน โดยมีวัตถุประสงค์พิเศษคือเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมซึ่งต้องนำอำนาจและหน้าที่ในการใช้สอยทรัพย์สินของรัฐดังกล่าวมาใช้ตามที่กฎหมายกำหนดด้วย ดังนั้น สถานะทางกฎหมายของทรัพย์สินของรัฐจึงอยู่เหนือกว่าทรัพย์สินของเอกชน ซึ่งจะไม่ได้รับสถานะพิเศษใดๆ เพราะทรัพย์สินของเอกชนไม่มีหน้าที่ต่อส่วนรวมดังเช่นทรัพย์สินของรัฐ หากแต่เอกชนมีเสรีภาพในการจัดการทรัพย์สินของตนตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย และทรัพย์สินของเอกชนที่มีอยู่ในสังคมย่อมมีสถานะเท่าเทียมกัน

⁴ ประมุข สุวรรณนคร แก้ไขเพิ่มเติมโดย พัทธ์ เนียมกฤษร บุษตรง พกษาพงษ์ คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยทรัพย์สิน กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ 2550 หน้า 35

กิจกรรม 6.1.1

ข้อความคิดเกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐเป็นอย่างไร

แนวตอบกิจกรรม 6.1.1

ข้อความคิดเกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐ สะท้อนความสัมพันธ์ที่รัฐเป็นผู้ทรงสิทธิในทรัพย์สิน รัฐจึงเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการใช้สอยทรัพย์สินนั้น โดยมีวัตถุประสงค์พิเศษเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวม และต้องมีกฎหมายกำหนดให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐมีอำนาจและหน้าที่ในการกำกับหรือจัดการการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินของรัฐเสมอ

เอกสารสำหรับนักศึกษาวิชา 41461 ไม่นับเอาคะแนน

เรื่องที่ 6.1.2

ความหมายและประเภทของทรัพย์สินของรัฐ

จากข้อความคิดเกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า ทรัพย์สินใดที่รัฐเป็นเจ้าของ ย่อมเป็นทรัพย์สินของรัฐ ซึ่งคำที่ใช้ในทางตำราทั่วไปจะตรงกับคำว่า ทรัพย์สินของแผ่นดิน เพื่อให้ การศึกษาความหมายและประเภทของทรัพย์สินของรัฐเข้าใจได้ง่ายในทางตำรา ในส่วนนี้จึงขอใช้คำว่า ทรัพย์สินของแผ่นดิน

1. ความหมายของทรัพย์สินของรัฐ

สำหรับความหมายของทรัพย์สินของรัฐหรือทรัพย์สินของแผ่นดินในระบอบกฎหมายไทยนั้น การ ทำความเข้าใจควรเริ่มต้นจากกฎหมายสูงสุดของประเทศที่ได้ให้การรับรองและคุ้มครองในเรื่อง กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไว้ ปราบกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 37 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2560) ที่บัญญัติเกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดินรวมถึงทรัพย์สินของเอกชนด้วย กล่าวคือ

มาตรา 37 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบทอด

ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่ง กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่ง ทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนโดย คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจาก การเวนคืนนั้น

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้กระทำเพียงเท่าที่จำเป็นต้องใช้เพื่อการที่บัญญัติไว้ในวรรค สาม เว้นแต่เป็นการเวนคืนเพื่อนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่ เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลา การเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้ประโยชน์เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือมี อสังหาริมทรัพย์เหลือจากการใช้ประโยชน์และเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืน ให้คืนแก่ เจ้าของเดิมหรือทายาท

ระยะเวลาการขอคืนและการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่خذใช้ไปให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยระบุเจาะจงอสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามความจำเป็น มิให้ถือว่าเป็นการขัดต่อมาตรา 26 วรรคสอง”

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันรับรองสิทธิในทรัพย์สินไว้ในระดับกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยสิทธิในทรัพย์สินของชนชาวไทยนั้นอาจถูกจำกัดก็แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งบทบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินประการหนึ่ง อันเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเพื่อประโยชน์สาธารณะนั่นเอง ดังนั้น เอกชนแต่ละคนจึงมีสิทธิจัดการทรัพย์สินของตนเป็นประการใดก็ได้ โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่ามีกฎหมายให้อำนาจหรือไม่ トラบเท่าที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติยกเว้นไว้ เพราะกฎหมายเป็นเพียงการยืนยันการมีกรรมสิทธิ์ของบุคคลเอกชนในทรัพย์สินของตนดังเช่นที่ปรากฏตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 ซึ่งเป็นสิ่งที่บุคคลเอกชนผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินย่อมมีสิทธิที่จะใช้สอยทรัพย์สิน สิทธิที่จะจำหน่ายทรัพย์สิน สิทธิได้ดอกผล สิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ส่วนทรัพย์สินของรัฐ หรือทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ระบบกฎหมายไทยบัญญัติให้เป็นเรื่องภารกิจหน้าที่ขององค์กรของรัฐที่จะต้องดำเนินการตามหลักกฎหมายที่กำหนด กรณีจึงแตกต่างจากการจัดการทรัพย์สินอย่างมีสิทธิเสรีภาพของเอกชน เพราะการจัดการทรัพย์สินของรัฐต้องเป็นไปตามกฎหมายมหาชนที่เป็นบ่อเกิดและกรอบการใช้อำนาจในการจัดการทรัพย์สินของรัฐที่แตกต่างกันไป เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2536 รวมถึงกฎหมายอื่นๆ ที่เป็นกฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐก็ได้บัญญัติเรื่องการจัดการทรัพย์สินให้ให้เป็นเพื่อประโยชน์ภายในขอบวัตถุประสงค์ขององค์กรนั้นๆ ในระบบกฎหมายไทยจึงกำหนดให้ทรัพย์สินของรัฐมีอำนาจเหนือบางประการ ซึ่งก่อให้เกิดเอกสิทธิ์ต่อทรัพย์สินของรัฐ ทั้งนี้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องสาธารณสมบัติของรัฐ โดยเรียกชื่อว่าทรัพย์สินของแผ่นดินไว้ ตามมาตรา 1304 ถึง 1307 ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนดเกี่ยวกับเอกสิทธิ์ต่อทรัพย์สินของรัฐไว้ด้วย เช่น การได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมและภาษีอากรตามประมวลรัษฎากรและกฎหมายต่างๆ ขัดห้ามการยึดทรัพย์สินของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 และหากเป็นกรณีทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว จะมีอำนาจเหนือยิ่งกว่าทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา เช่น ขัดห้ามการโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวล

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 ข้ห้ามการยกอายุความขึ้นต่อสู้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1306 ในขณะที่ทรัพย์สินของเอกชนไม่ได้รับอำนาจเหนือเป็นพิเศษจากระบบกฎหมาย การจัดการทรัพย์สินของเอกชนจึงเป็นไปโดยปราศจากสิทธิพิเศษ หากแต่เอกชนแต่ละคนต่างมีฐานะเท่าเทียมกันทางกฎหมาย รัฐจะเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมแก่ทรัพย์สินของเอกชนคนหนึ่งคนใดเป็นพิเศษไม่ได้ ต้องห้ามตามมาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2560)⁵ ดังนั้น เมื่อทรัพย์สินของเอกชนและทรัพย์สินของรัฐมีลักษณะที่แตกต่างกัน อีกทั้งยังมีระบบกฎหมายที่กำหนดให้ทรัพย์สินของรัฐมีอำนาจเหนือบางประการ ซึ่งก่อให้เกิดเอกสิทธิ์ต่อทรัพย์สินของรัฐ การบริหารจัดการและการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของรัฐ จึงต้องกระทำโดยรัฐ โดยมีการจัดการให้เป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง

นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งได้วางกรอบความคิดเกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน กับทรัพย์สินของเอกชนแล้ว การศึกษาความหมายของทรัพย์สินของรัฐที่ปรากฏตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ย่อมทำให้เข้าใจความหมายของคำนี้ในระบบกฎหมายไทยได้ดียิ่งขึ้น⁶ กล่าวคือ ทรัพย์สินซึ่งรัฐก็คือทรัพย์สินซึ่งรัฐเป็นเจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิ หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ทรัพย์สินของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304⁷ ดังนั้น ทรัพย์สินของรัฐหรือทรัพย์สินของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงแบ่งออกได้เป็นสองประเภท คือ (1) ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ซึ่งก็คือทรัพย์สินของรัฐอื่นๆ ที่ไม่ใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน การเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดานั้นจึงเป็นกรณีที่ทรัพย์สินของรัฐนั้นมีได้ใช้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมแต่เป็นทรัพย์สินที่รัฐถือครองคล้ายกับกรณีเอกชนเป็นเจ้าของและอาจจำหน่ายจ่ายโอนแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินนั้นได้ กับ (2) สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งก็คือทรัพย์สินของรัฐที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน โดยรัฐหรือแผ่นดินเท่านั้นที่จะเป็นผู้ทรงสิทธิ

จึงเห็นได้ว่าทรัพย์สินของรัฐหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาหรือที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ต่างก็เป็นทรัพย์สินที่รัฐเป็นเจ้าของด้วยกันทั้งสิ้น โดยที่ทรัพย์สินของแผ่นดินทุกประเภทไม่ได้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเสมอไป หากแต่อาจแยกจากกันได้โดยพิจารณาจากการถือครองทรัพย์สินนั้นๆ ซึ่งกรณีทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา นั้น รัฐอาจถือครอง

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2560) มาตรา ๔ บัญญัติว่า

**“ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง
ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน”**

⁶ จันทิมา ธนาสว่างกุล ใน สรุปสาระสำคัญจากสัมมนาวิชาการ หัวข้อ “ทรัพย์สินของรัฐและมาตรการทางกฎหมาย” ค้นคืนวันที่ 25 กันยายน 2566 จาก <https://www.law.tu.ac.th/summary-seminar-sustainable-development-63-no-1/>

⁷ รายละเอียดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 จะได้อธิบายในส่วนประเภทของทรัพย์สินของรัฐ

ทรัพย์สินดังกล่าวได้ ไม่ว่าจะเป็นสิ่งหาทรัพย์สินหรือสิ่งหาทรัพย์สิน โดยต้องถือครองไว้ในฐานะคล้ายกับกรณีเอกชนเป็นเจ้าของ ไม่ใช่การถือครองเพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน จึงมีผลทำให้ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาเป็นทรัพย์สินที่รัฐเป็นผู้ถือครอง และอาจจำหน่ายจ่ายโอนหรืออาจถูกครอบครองปรับก็ได้ แม้จะยังมีข้อแตกต่างจากทรัพย์สินของเอกชนทั่วไปบางประการ เนื่องจากยังคงได้รับความคุ้มครองให้ไม่อาจถูกยึดได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1307 ที่บัญญัติว่า “**ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่**”⁸ ส่วนกรณีที่รัฐถือครองทรัพย์สินในฐานะรัฐเพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของราษฎรร่วมกัน จึงจะถือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นทรัพย์สินนอกพาณิชย์ตามมาตรา 143 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ไม่สามารถโอนหมุนเวียนเปลี่ยนมือได้อย่างของเอกชน และต้องห้ามโอน อีกทั้งยังไม่อาจยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดินได้ และไม่อาจถูกยึดได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 1305 1306 และ 1307 แห่งประมวลกฎหมายฉบับเดียวกัน เพื่อป้องกันมิให้ทรัพย์สินดังกล่าวหลุดไปจากประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนได้

จึงอาจกล่าวได้ว่า ทรัพย์สินของรัฐในระบบกฎหมายไทย หมายถึง ทรัพย์สินทุกชนิดที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐเป็นเจ้าของ ทั้งที่มีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนในกฎหมายเฉพาะที่จัดตั้งหน่วยงานของรัฐนั้นๆ หรือโดยปรากฏตามกฎหมายรัฐธรรมนูญและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวมถึงกฎหมายอื่นๆ หรือแม้เป็นทรัพย์สินที่ไม่มีกฎหมายระบุหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้มีอำนาจรับผิดชอบเป็นการเฉพาะเจาะจง แต่หากพิจารณาแล้วเห็นได้ว่ารัฐเป็นเจ้าของทรัพย์สินดังกล่าว ก็ถือว่าทรัพย์สินนั้นเป็นทรัพย์สินของรัฐด้วย

2. ประเภทของทรัพย์สินของรัฐ

จากการศึกษาความหมายของทรัพย์สินของรัฐข้างต้นจึงเห็นได้ว่าในระบบกฎหมายไทยได้แบ่งทรัพย์สินของรัฐหรือที่เรียกว่าทรัพย์สินของแผ่นดิน ออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา และสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยในส่วนประเภทของทรัพย์สินของรัฐนี้ จะได้อธิบายโดยละเอียด ดังนี้

2.1 ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

ดังที่ได้วิเคราะห์ความหมายของทรัพย์สินของแผ่นดินตามมาตรา 1304 ไว้ในตอนต้นแล้ว จึงเห็นได้ว่า คำว่า ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา เป็นคำที่ไม่ปรากฏในบทบัญญัติของกฎหมายมาตรา

⁸ เสนีย์ ปราโมช อธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์สิน กรุงเทพมหานคร เนติบัณฑิตยสภา 2551 หน้า 58 และอานนท์ มาแก้ว “แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีที่ 32 ฉบับที่ 1 มีนาคม 2557

ดังกล่าว อีกทั้งไม่ได้ปรากฏในคำนิยามตามกฎหมายด้วย หากแต่เกิดขึ้นโดยเป็นคำอธิบายในทางตำรา หรือทางวิชาการ⁹ หรือปรากฏในคำพิพากษาศาลฎีกา ซึ่งสรุปสั้นๆ ได้ว่าทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา หมายถึง ทรัพย์สินของแผ่นดินที่ไม่ใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งอธิบายเพิ่มเติมได้ว่า ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดานั้น อาจเป็นสิ่งหามิทรัพย์สินหรือสิ่งหามิทรัพย์สินก็ได้ ซึ่งรัฐเป็นเจ้าของและใช้ประโยชน์ ในฐานะคล้ายกับเอกชนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน แต่ยังไม่ถึงขนาดที่เหมือนหรือเป็น เช่นเดียวกับทรัพย์สินที่เอกชนเป็นเจ้าของซึ่งสามารถใช้ประโยชน์ได้ตามเจตนาอิสระเว้นแต่มีกฎหมายห้ามไว้ เพราะแม้ว่ารัฐยึดถือใช้ประโยชน์ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาได้ก็ตามแต่รัฐยังคงอยู่ภายใต้ หลักการทางกฎหมายมหาชนที่เป็นกรอบการปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ รวมถึงการยึดถือใช้ประโยชน์ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาที่ต้องดำเนินการภายใต้ขอบเขตของอำนาจและขอบวัตถุประสงค์ หรือที่เรียกว่า “ไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ” ดังนั้น การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของรัฐประเภทนี้ รัฐต้องตระหนักอยู่เสมอว่าไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ตามอำเภอใจหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือจึงเห็นได้ว่ารัฐไม่ได้มีอิสระในทรัพย์สินของรัฐอย่างเอกชนมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของตน ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดถึงการ ใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของรัฐที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ได้แก่กรณีของการใช้ที่ราชพัสดุ ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 ซึ่งรวมถึงอสังหาริมทรัพย์ของแผ่นดินทุกชนิด สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น ที่ดินอันเป็นที่ตั้งของหน่วยงานราชการ เป็นต้น

2.2 สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

คำว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 มาตรา 1304¹⁰ ที่ได้ให้คำนิยามไว้ว่า

มาตรา 1304 บัญญัติว่า “สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(1) ที่ดินว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงพยาบาล กำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์”

⁹ เสนีย์ ปราโมช อธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์สิน กรุงเทพมหานคร เนติบัณฑิตยสภา 2551 หน้า 110

¹⁰ อีริธร์ แซ่มสนิท “สาธารณสมบัติของแผ่นดิน” วารสารอัยการ ปีที่ 15 ฉบับที่ 167 มกราคม 2535

จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า ทรัพย์สินของแผ่นดินกรณีสาธารณสมบัติของแผ่นดินต้องมีองค์ประกอบทั้งสองประการ ดังต่อไปนี้

องค์ประกอบที่หนึ่ง ต้องมีสถานะเป็น “ทรัพย์สินของแผ่นดิน”

“ทรัพย์สินของแผ่นดิน” ในระบบกฎหมายไทย หมายถึง ทรัพย์สินซึ่งมีรัฐเป็นเจ้าของ ไม่ว่าจะ เป็นอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ องค์ประกอบที่หนึ่งนี้ พิจารณาตัวผู้มีสิทธิในทรัพย์สินว่าต้อง เป็นรัฐหรือแผ่นดินเป็นเจ้าของ กล่าวคือ มีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ดังนั้น หากเป็นทรัพย์สิน ของเอกชนแล้ว แม้จะใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ก็ยังคงเป็น เพียงทรัพย์สินของเอกชนที่ใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ มิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินในทางใด ยกตัวอย่างเช่น คลองที่เจ้าของที่ดินขุดขึ้นแม้จะมีผู้อื่นใช้เรือเข้าออกมานานแต่เจ้าของมิได้อุทิศเป็นทาง ให้สาธารณะ คลองนั้นมิใช่ทางสาธารณะ¹¹ หรือทางเดินในที่ดินของเอกชนซึ่งมีผู้ถือวิสาสะใช้เป็น ทางเดินเพื่อความสะดวกบางประการนั้น เมื่อเจ้าของที่ดินยังมิได้อุทิศโดยตรงหรือโดยปริยายแล้ว ก็ไม่ ทำให้ทางเดินนั้นกลายเป็นทางสาธารณะไปได้¹² เป็นต้น องค์ประกอบข้อนี้จะเป็นตัวแบ่งว่าทรัพย์สินที่ ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน นั้น เป็นทรัพย์สินของเอกชนที่ได้ใช้เพื่อ ประโยชน์สาธารณะหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และ

องค์ประกอบที่สอง ต้องมีความมุ่งหมายที่ “ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ ร่วมกัน”

องค์ประกอบข้อนี้จะพิจารณาความมุ่งหมายของการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่เป็นสาธารณ สมบัติของแผ่นดิน ซึ่งต้องมีไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะโดยตรง กล่าวคือ เป็นทรัพย์สินที่รัฐมีไว้และมีผู้ใช้ ทรัพย์สินนั้นเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่ง หรือรัฐได้สงวนไว้เพื่อเป็นประโยชน์ร่วมกันของประชาชน ดังนั้น องค์ประกอบข้อสองจะเป็นตัวแบ่งระหว่างทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาที่สาธารณสมบัติของ แผ่นดิน ซึ่งตัวอย่างที่อ้างคือกรณีที่ดินราชพัสดุ ที่อาจเป็นได้ทั้งทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา หรือสา ธารณสมบัติของแผ่นดินก็ได้ เพราะหากที่ดินราชพัสดุนั้น ได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อ ประโยชน์ร่วมกันแล้ว ย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน¹³

¹¹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1186/2500

¹² คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 362/2508

¹³ ที่ราชพัสดุแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ (1) อสังหาริมทรัพย์ที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ซึ่งมีได้ใช้เพื่อ สาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ราชพัสดุที่รัฐได้เข้าถือครองในฐานะคล้ายกับกรณีเอกชนเป็น เจ้าของ มิใช่เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ดังเช่นเป็นที่ตั้งสำนักงานราชการบ้านเมือง จึงไม่เป็นสา ธารณสมบัติของแผ่นดินตามนัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 และ (2) อสังหาริมทรัพย์ที่เป็นสาธารณ สมบัติของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่าทรัพย์สินของรัฐหรือทรัพย์สินของแผ่นดินในระบบกฎหมายไทย หมายถึง ทรัพย์สินทุกชนิดที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐเป็นเจ้าของ ทั้งที่มีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจน หรือ โดยปรากฏตามกฎหมายรัฐธรรมนูญและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวมถึงกฎหมายอื่นๆ หรือ แม้เป็นทรัพย์สินที่ไม่มีกฎหมายระบุไว้ชัดเจน แต่หากพิจารณาแล้วเห็นได้ว่ารัฐเป็นเจ้าของทรัพย์สิน ดังกล่าวก็ถือว่าทรัพย์สินนั้นเป็นทรัพย์สินของรัฐด้วย โดยทรัพย์สินของรัฐแบ่งออกเป็นสองประเภท ได้แก่ ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา และสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทั้งนี้ การพิจารณาว่าทรัพย์สินใด เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินจะต้องมีครบสององค์ประกอบ กล่าวคือ ต้องมีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และต้องมีความมุ่งหมายที่จะใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์รวมกัน

กิจกรรม 6.1.2

ทรัพย์สินของรัฐมีกี่ประเภท โปรดอธิบายโดยสังเขป

แนวตอบกิจกรรม 6.1.2

ทรัพย์สินของรัฐหรือที่เรียกว่าทรัพย์สินของแผ่นดิน สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา และสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยที่ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา หมายถึง ทรัพย์สินของแผ่นดินที่อาจเป็นสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ก็ได้ ซึ่งรัฐเป็นเจ้าของและ ใช้ประโยชน์ในฐานะคล้ายกับเอกชนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน แต่ยังไม่ถึงขนาดที่ เหมือนหรือเป็นเช่นเดียวกับทรัพย์สินที่เอกชนเป็นเจ้าของซึ่งสามารถใช้ประโยชน์ได้ตามเจตนาอิสระเว้น แต่มีกฎหมายห้ามไว้ ส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดินต้องมีองค์ประกอบสองประการ กล่าวคือ (1) ต้องมีสถานะเป็น “ทรัพย์สินของแผ่นดิน” และ (2) ต้องมีความมุ่งหมายที่ “ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์รวมกัน”

เอกสารสำหรับนักศึกษาชั้นปีที่ 4 1461 ไม่นอนุญาตให้เผยแพร่

เรื่องที่ 6.1.3

ผลของการเป็นทรัพย์สินของรัฐ

จากหลักการในเรื่องระบบกฎหมายไทยที่กำหนดภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่ต้องดำเนินการตามหลักกฎหมายมหาชน ส่งผลต่อการจัดการทรัพย์สินของรัฐที่ต้องเป็นไปตามหลักกฎหมายมหาชนที่เป็นทั้งบ่อเกิดและกรอบการใช้อำนาจในการจัดการทรัพย์สินของแผ่นดิน และย่อมส่งผลต่อการเป็นทรัพย์สินของรัฐประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่จะได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษโดยผลของกฎหมายที่แตกต่างจากทรัพย์สินของเอกชน ซึ่งอาจอธิบายผลของการเป็นทรัพย์สินของรัฐหรือทรัพย์สินของแผ่นดินกรณีทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาและสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ ดังนี้

1. ผลของทรัพย์สินของรัฐกรณีทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

แม้ว่าทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาไม่ว่าเป็นสิ่งห้ามทรัพย์หรือสิ่งห้ามทรัพย์ที่รัฐเป็นเจ้าของ จะมีลักษณะคล้ายกับทรัพย์สินของเอกชนซึ่งอาจมีการจำหน่ายจ่ายโอนกันได้ตามวิธีการธรรมดา และอาจมีการครอบครองจนได้กรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1382 ก็ตาม แต่ทรัพย์สินของรัฐทุกประเภท ทั้งทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ล้วนได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 1307 กล่าวคือ ทรัพย์สินของรัฐไม่อาจถูกยึดเพื่อชำระหนี้ได้ ดังนั้น ทรัพย์สินของรัฐจึงไม่อาจถูกบังคับคดีได้ เพราะการยึดหรือการบังคับคดีโดยกระบวนการยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็ผลจากการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง อาญา หรือปกครองก็ตาม จะส่งผลให้รัฐไม่อาจใช้ประโยชน์หรือแสดงออกซึ่งความเป็นเจ้าของทรัพย์สินของรัฐนั้นได้

2. ผลของทรัพย์สินของรัฐกรณีสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

สำหรับสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะได้รับการคุ้มครองยิ่งกว่าทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา เพราะนอกจากจะได้รับการคุ้มครองตามมาตรา 1307 โดยไม่อาจถูกยึดได้แล้ว ยังมีผลเฉพาะสำหรับทรัพย์สินของแผ่นดินที่ประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินเท่านั้น ได้แก่ การห้ามมิให้โอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และการห้ามยกอายุความขึ้นต่อสาธารณสมบัติของแผ่นดิน อธิบายได้ดังนี้

2.1 การห้ามมิให้ยึดสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ผลการห้ามมิให้ยึดสาธารณสมบัติของแผ่นดินนี้ เป็นผลตามมาตรา 1307 เช่นเดียวกับการห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาตามที่ได้อธิบายไปแล้วในตอนต้นแล้ว

2.2 การห้ามมิให้โอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

หลักการห้ามมิให้โอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินรวมทั้งข้อยกเว้นของหลักการห้ามโอนนั้นปรากฏตาม มาตรา 1305 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติว่า “ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันไม่ได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา”

จากบทบัญญัติดังกล่าว สาธารณสมบัติของแผ่นดินย่อมไม่อาจโอนกันได้เว้นแต่เข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายบัญญัติ บุคคลใดจึงไม่อาจอ้างสิทธิในการครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินขึ้นต่อสู้กับรัฐได้ การโอนตามมาตรา 1305 นี้หมายถึงการโอนซึ่งสิทธิใดๆ ที่จะทำให้การเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสูญไป ทรัพย์สินนั้นไม่ได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันอีกต่อไป ด้วยเหตุนี้ การโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้แก่กันระหว่างเอกชนตามหลักการแสดงเจตนา เช่น การซื้อขาย หรือแม้กระทั่งเป็นการซื้อโดยสุจริตจากการขายทอดตลาดตามคำสั่งศาล ก็ตาม เมื่อวัตถุแห่งสัญญาเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว ผู้ซื้อย่อมไม่ได้สิทธิในสาธารณสมบัติแห่งแผ่นดินแต่อย่างใด¹⁴ ดังนั้น แม้จะได้มีการโอนไปซึ่งสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยสำคัญผิดหรือกระทำโดยผิดพลาด ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขข้อยกเว้นการห้ามโอนตามที่กำหนดในมาตรา 1305 การโอนนั้นย่อมตกเป็นโมฆะตามมาตรา 150¹⁵ มีผลทำให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่โอนไปโดยไม่มีสิทธิในทรัพย์สินสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ผู้รับโอนจึงย่อมไม่ได้สิทธิใดๆ ส่วนข้อยกเว้นหลักการห้ามโอนในตอนท้ายของมาตรา 1305 ที่กำหนดให้โอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้โดยบทกฎหมายเฉพาะ ซึ่งก็คือการตราเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดระบุให้โอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินเฉพาะรายการนั้น หรือโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดชัดเจนว่าให้โอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินเฉพาะรายการนั้น เป็นการระบุรูปแบบในการโอนไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น หลักการโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ไม่ว่าจะกระทำตามกฎหมายแพ่ง เช่น การซื้อขายตามผลเจตนา หรือกระทำโดยการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง ย่อมไม่มีผลเป็นการโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้แต่อย่างใด

2.3 การห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน หลักการการห้ามยกอายุความขึ้นต่อสู้สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ปรากฏตาม มาตรา 1306 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติว่า “ท่านห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน”

¹⁴ คำพิพากษาฎีกาที่ 2622/2522 แม้โจทก์จะซื้อที่พิพาทโดยสุจริตในการขายทอดตลาดตามคำสั่งศาล เมื่อที่พิพาทเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งโอนให้แก่กันไม่ได้ โจทก์ก็ไม่ได้สิทธิในที่พิพาท

¹⁵ มาตรา 150 “การใดมีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดย กฎหมาย เป็นการพันวิสัย หรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การนั้นเป็นโมฆะ”

จากบทบัญญัติดังกล่าว สาธารณสมบัติของแผ่นดินได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายให้มีสถานะพิเศษคือบุคคลไม่อาจยกอายุความขึ้นต่อสู้เพื่ออ้างสิทธิในสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นไต่ถามต่อรัฐได้ ทั้งนี้ อายุความในทางกฎหมายทรัพย์สินมีสองประเภท ได้แก่ อายุความได้สิทธิ ซึ่งหมายถึง อายุความในกรณีที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดใช้ทรัพย์สินของผู้อื่นตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด แล้วเป็นเหตุให้ได้มาซึ่งทรัพย์สิน กับ อายุความเสียสิทธิ หมายถึง อายุความในกรณีที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดไม่ใช้ทรัพย์สินของตนเองตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด แล้วเป็นเหตุให้สูญเสียทรัพย์สินของตน โดยที่อายุความตามมาตรา 1306 ดังกล่าว หมายถึงอายุความได้สิทธิและอายุความเสียสิทธิด้วย กรณีอายุความได้สิทธิ กล่าวคือ อายุความครอบครองปรักษ์ตามมาตรา 1382 รวมถึงอายุความให้ได้ไปซึ่งการจำยอมตามมาตรา 1401 ด้วย ดังนั้น บุคคลจึงไม่อาจอ้างว่าตนครอบครองปรักษ์จนได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์เหนือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน¹⁶ และบุคคลไม่อาจอ้างว่าตนได้มาซึ่งการจะยอมโดยทางอายุความจากสาธารณสมบัติของแผ่นดิน¹⁷ ด้วย ส่วนอายุความเสียสิทธิ กล่าวคือ บุคคลใดไม่อาจยกอายุความมาต่อสู้สูญเสียทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เพราะเหตุที่รัฐไม่ได้ใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น¹⁸

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่าทรัพย์สินของรัฐทุกประเภท ทั้งทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จะได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 1307 กล่าวคือ ทรัพย์สินของรัฐไม่อาจถูกยึดเพื่อชำระหนี้ได้ และสำหรับทรัพย์สินของรัฐที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น จะได้รับความคุ้มครองเพิ่มขึ้นอีกสองประการ กล่าวคือ สาธารณสมบัติของแผ่นดินย่อมไม่อาจโอนกันได้เว้นแต่เข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายบัญญัติ ตามมาตรา 1505 ดังนั้น บุคคลใดจึงไม่อาจอ้างสิทธิในการครอบครองสา

¹⁶ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2424/2542 ทรัพย์สินของแผ่นดินมี 2 ประเภท คือ ทรัพย์สินของแผ่นดิน ธรรมดาซึ่งเป็นของรัฐ กับสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งมีลักษณะสำคัญอยู่ที่ว่าใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ดังนั้น ทรัพย์สินของแผ่นดินที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่นั้น จึงขึ้นอยู่กับสภาพของทรัพย์สินนั้นเองว่าได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงตามทางพิจารณาปรากฏว่า ที่ดินพิพาทซึ่งบริษัทช. ยกให้โจทก์ได้ใช้เป็นวัดร้างรียนป. และเนื่องจากโจทก์เป็นหน่วยงานของรัฐ ทรัพย์สินของโจทก์จึงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 จำเลยจึงไม่อาจยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1306

¹⁷ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1353/2521 ที่ดินที่เวนคืนมาเพื่อสาธารณประโยชน์ เป็นที่ดินที่กลับมาเป็นของรัฐตามกฎหมายที่ดิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1304 (1) จำเลยจะอ้างอายุความได้การจำยอมเดินผ่านไม่ได้

¹⁸ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 264/2555 จำเลยอุทธรณ์ที่ดินของตนให้สร้างทางพิพาทเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน สภาพความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่อาจสูญสิ้นไปเพราะการไม่ได้ใช้ แม้ประชาชนส่วนใหญ่จะมีได้ใช้ทางพิพาทตามวัตถุประสงค์ที่จำเลยขอบริจาคเนื่องจากทางพิพาทน้ำท่วม แควบ ไม่สะดวกแก่การใช้โดยไปใช้เส้นทางใหม่แทนทางพิพาท และจำเลยได้กลับเข้าครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดินที่เป็นถนนสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้วนานเพียงใดก็ตาม ก็ไม่ทำให้ทางพิพาทตกไปเป็นของจำเลยได้อีกเพราะประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1306 บัญญัติห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ของแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังนั้นทางพิพาทยังเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่

สาธารณสมบัติของแผ่นดินขึ้นต่อผู้กับรัฐได้ และสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้รับความคุ้มครองโดยห้ามบุคคลใดยกอายุความขึ้นต่อสู้เพื่ออ้างสิทธิในสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นขึ้นต่อรัฐได้

กิจกรรม 6.1.3

ผลของการเป็นทรัพย์สินของรัฐประเภททรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา กับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร จงอธิบายโดยสังเขป

แนวตอบกิจกรรม 6.1.3

ผลของการเป็นทรัพย์สินของรัฐทุกประเภททั้งทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาและสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกันโดยเป็นทรัพย์สินที่ไม่อาจถูกยึดเพื่อชำระหนี้ได้ตามมาตรา 1307 แต่เฉพาะทรัพย์สินของรัฐประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จะได้รับความคุ้มครองเพิ่มขึ้นอีกสองประการ กล่าวคือ การห้ามมิให้โอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1305 และการห้ามยกอายุความขึ้นต่อสู้สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1306

เอกสารสำหรับนักศึกษาวิชา 41461 ไม่นำมาใช้เผยแพร่

ตอนที่ 6.2

การได้มา การจัดการ และการสิ้นสภาพของทรัพย์สินของรัฐ และ ความสัมพันธ์ของบุคคลในสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

โปรดอ่านหัวเรื่อง แนวคิด และวัตถุประสงค์ของตอนที่ 6.2 แล้วจึงศึกษารายละเอียดต่อไป

หัวเรื่อง

- 6.2.1 การได้มาซึ่งทรัพย์สินของรัฐ กรณีการที่รัฐได้มาซึ่งทรัพย์สินของเอกชน
- 6.2.2 ข้อสังเกตบางประการต่อการจัดการหรือใช้ประโยชน์ทรัพย์สินของรัฐ
- 6.2.3 ข้อสังเกตบางประการต่อการสิ้นสภาพของทรัพย์สินของรัฐ
- 6.2.4 ความสัมพันธ์ของบุคคลในสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

แนวคิด

1. รัฐอาจได้มาซึ่งทรัพย์สินอันเป็นอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนได้ 4 กรณี ได้แก่ โดยการที่เอกชนเวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ โดยการอุทิศ โดยทางนิติกรรม และโดยรัฐบังคับเวนคืน
2. แนวคิดในเรื่องของการจัดการหรือใช้ประโยชน์ทรัพย์สินของรัฐสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 แนวคิด ได้แก่ (1) แนวคิดที่รัฐเป็นผู้ใช้และจัดการทรัพย์สินของรัฐ (2) แนวคิดที่มีรากฐานในระบบศักดินา (3) แนวคิดที่มีรากฐานจากทฤษฎีทรัสต์เพื่อมหาชน (4) แนวคิดที่มีรากฐานจากหลักการมีส่วนร่วมในการจัดการสาธารณสมบัติที่พลเมืองใช้ร่วมกัน
3. การสิ้นสภาพของทรัพย์สินของรัฐประเภททรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาอาจเกิดขึ้นได้เหมือนทรัพย์สินของเอกชน กล่าวคือ สิ้นไปโดยสภาพธรรมชาติ สิ้นไปโดยผลแห่งเจตนา และสิ้นไปโดยผลแห่งกฎหมาย ส่วนกรณีสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การสิ้นสภาพอาจเกิดได้เพียงสองกรณีคือ สิ้นไปโดยสภาพธรรมชาติ และสิ้นไปโดยผลแห่งกฎหมาย
4. ความสัมพันธ์ของบุคคลในสาธารณสมบัติของแผ่นดินแบ่งออกได้เป็น (1) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนในสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยเอกชนจึงไม่อ้างสิทธิเหนือกว่ารัฐหรืออ้างสิทธิใดๆ ใช้อันต่อรัฐในสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ กับ (2) ความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนในสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่แม้ว่าเอกชนผู้นั้นครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินย่อมเป็นการครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่มีสิทธิยื่นรัฐได้ แต่

ในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันก็ยังคงได้รับความคุ้มครอง เอกชนผู้ที่ครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินจึงเป็นผู้มีสิทธิในสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นดีกว่าเอกชนรายอื่น

วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาตอนที่ 6.2 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายการได้มาซึ่งทรัพย์สินของรัฐ กรณีการที่รัฐได้มาซึ่งทรัพย์สินของเอกชนได้
2. อธิบายแนวคิดในเรื่องของการจัดการหรือใช้ประโยชน์ทรัพย์สินของรัฐและนำมาอธิบายการใช้และการจัดการทรัพย์สินของรัฐในประเทศไทยได้
3. อธิบายการสิ้นสภาพของทรัพย์สินของรัฐได้
4. อธิบายความสัมพันธ์ของบุคคลในสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้

เอกสารสำหรับนักศึกษาวิชา 41461 ไม่นุญาตให้เผยแพร่

ความนำ

เนื่องจากทรัพย์สินของรัฐหรือทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น มีสถานะทางกฎหมายพิเศษ และได้รับความคุ้มครองยิ่งกว่าทรัพย์สินของเอกชน โดยมีกฎหมายกำหนดรายละเอียดขั้นตอนต่างๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐ ทั้งการได้มา การจัดการ และการสิ้นสภาพของทรัพย์สินของรัฐ และด้วยสถานะทางกฎหมายพิเศษดังกล่าวของทรัพย์สินของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทรัพย์สินของรัฐประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดิน นั้น ได้ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างของบุคคลในเรื่องทรัพย์สินของรัฐ ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าสนใจศึกษา ยิ่ง ดังนั้น ในตอนที่ 6.2 นี้จะจำกัดการอธิบายเฉพาะข้อสังเกตบางประการในเรื่องการได้มา การจัดการ และการสิ้นสภาพของทรัพย์สินของรัฐ และสำหรับการศึกษาความสัมพันธ์ของบุคคลในทรัพย์สินของรัฐก็จำกัดการศึกษาเฉพาะกรณีสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

เอกสารสำหรับนักศึกษาวิชา 41461 ไม่นับเป็นทรัพย์สิน

เรื่องที่ 6.2.1

การได้มาซึ่งทรัพย์สินของรัฐ กรณีการที่รัฐได้มาซึ่งทรัพย์สินของเอกชน

ดังที่ได้กล่าวไว้ในตอนที่ 6.1 แล้วว่า สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ แม้แต่รัฐก็ไม่อาจพรากเอาทรัพย์สินของเอกชนเป็นของรัฐโดยอำเภอใจได้ อย่างไรก็ตาม รัฐอาจได้มาซึ่งทรัพย์สินของเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อสังหาริมทรัพย์ของเอกชนได้ 4 กรณี ดังต่อไปนี้

1. โดยการที่เอกชนเวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ

การที่เอกชนเวนคืนสิทธิในที่ดินให้รัฐนั้น เป็นไปตามมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็นกรณีที่เอกชนประสงค์ที่จะส่งมอบที่ดินให้แก่รัฐด้วยความสมัครใจและในราคาตอบแทน ขั้นตอนการเวนคืนต้องเริ่มจากเจ้าของที่ดินยื่นคำขอเวนคืนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 71 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน¹⁹

2. โดยการอุทิศ

การที่เอกชนอุทิศอสังหาริมทรัพย์ของตนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หมายถึง การที่เอกชนแสดงเจตนาสละทรัพย์สินของตนให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ไม่ว่าจะแสดงเจตนาอุทิศนั้นจะโดยชัดแจ้ง เช่น การแสดงเจตนาอุทิศต่อเจ้าหน้าที่โดยตรง หรือโดยปริยาย เช่น พฤติการณ์ยอมให้ประชาชนใช้สอยโดยไม่เสียค่าเช่า²⁰ ก็ตาม ย่อมทำให้ทรัพย์สินนั้นกลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยสมบูรณ์ทันทีที่แสดงเจตนา โดยไม่จำเป็นต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อเจ้าหน้าที่แต่อย่างใด²¹ และแม้ว่าผู้อุทิศกำหนดเงื่อนไขในเจตนาว่าหากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับมอบการอุทิศ ไม่ดำเนินการใช้สอยเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ผู้อุทิศตั้งใจให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นกลับมาเป็นทรัพย์สินของตน ก็ไม่อาจทำให้ทรัพย์สินที่อุทิศนั้นกลับมาเป็นของผู้อุทิศหรือทายาทได้ เนื่องจากการอุทิศทำเสร็จทรัพย์สินนั้นตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทันที การโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้ตก

¹⁹ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 5 บัญญัติว่า “ผู้ใดมีความประสงค์เวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ ให้ยื่นคำขอเวนคืนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 71” ซึ่งผู้เวนคืนตามประมวลกฎหมายที่ดินนี้ เป็นการเวนคืนด้วยความสมัครใจและเป็นกรณีที่เจ้าของที่ดินสามารถกระทำได้ โดยปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 5 ซึ่งจะต่างจากการเวนคืน ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ที่เป็นการเวนคืนโดยการบังคับซื้อ

²⁰ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2526/2540 และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6067/2552 เป็นต้น

²¹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9/2538 และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4377/2549 เป็นต้น

เป็นของบุคคลหนึ่งบุคคลใดไม่อาจทำได้โดยอาศัยเจตนา หากจะทำได้ก็ต่อเมื่อเป็นการโอนโดยบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1305 เท่านั้น

3. โดยทางนิติกรรม

การทำนิติกรรม เป็นการทำตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อาจเป็นนิติกรรมที่มีค่าตอบแทน เช่น การตกลงทำสัญญาซื้อขายระหว่างรัฐกับเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ หรือการให้ เป็นต้น แต่ไม่ว่ารัฐจะทำนิติกรรมให้ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนประเภทใดก็ตาม ที่สำคัญคือต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยตรงหรือเป็นการทำนิติกรรมที่เกี่ยวข้องด้วยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด และ

4. โดยรัฐบังคับเวนคืน

กรณีนี้เป็นการใช้อำนาจรัฐประกาศให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งรัฐจะเป็นผู้ริเริ่มโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และเฉพาะเพื่อกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนด ในกรณีดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจเหนือของรัฐบังคับโอนสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ใดๆ ให้ตกมาเป็นของรัฐ โดยรัฐจะเยียวยาความเสียหายแก่เอกชนด้วยการชดใช้เป็นเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เอกชน และหากเอกชนยังไม่พอใจจำนวนเงินค่าทดแทนสามารถอุทธรณ์ต่อไปได้ อย่างไรก็ตาม หากเป็นการใช้อำนาจรัฐเวนคืนทรัพย์สินของเอกชนหนึ่งมาให้เอกชนอื่นใช้ประโยชน์ ซึ่งเป็นไปเพื่อประโยชน์ของเอกชนนั้นย่อมไม่อาจกระทำได้²²

กิจกรรม 6.2.1

การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ของรัฐเกิดได้ในกรณีใดบ้าง จงอธิบายโดยสังเขป

แนวตอบกิจกรรม 6.2.1

รัฐอาจได้มาซึ่งทรัพย์สินของเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อสังหาริมทรัพย์ของเอกชนได้ 4 กรณีดังต่อไปนี้ 1. โดยการที่เอกชนเวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ 2. โดยการอุทิศ 3. โดยทางนิติกรรม 4. โดยรัฐบังคับเวนคืน

²² คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2214/2517 การเวนคืนเพื่อกิจการฆ่าสัตว์เพื่อจำหน่ายเป็นการค้า ไม่เป็นเป็นกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค และกิจการโรงงานเนื้อสัตว์ตามข้อเท็จจริงเป็นกิจการของบริษัทเอกชน การเวนคืนที่ดินดังกล่าวจึงเป็นไปเพื่อประโยชน์ของเอกชน จะถือว่าเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นมิได้

เรื่องที่ 6.2.2

ข้อสังเกตบางประการต่อการจัดการหรือใช้ประโยชน์ทรัพย์สินของรัฐ

แนวคิดในเรื่องของการจัดการหรือใช้ประโยชน์ทรัพย์สินของรัฐสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 แนวคิด²³ ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดที่รัฐเป็นผู้ใช้และจัดการทรัพย์สินของรัฐ

ทรัพย์สินของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ได้รับการคุ้มครองใช้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นการคุ้มครองทรัพย์สินของรัฐไม่ให้ถูกเอกชนนำมาซื้อขายหรือโอนให้แก่กัน ตลอดจนไม่สามารถยึดทรัพย์สินของแผ่นดินและไม่สามารถครอบครองทรัพย์สินโดยยกอายุความต่อสู้แก่รัฐได้ ดังนั้น รัฐจึงเป็นผู้ใช้และจัดการทรัพย์สินนั้นได้

2. แนวคิดที่มีรากฐานในระบบศักดินา

แนวคิดนี้มีรากฐานจากระบบศักดินา โดยถือว่ารัฐเป็นเจ้าของที่ดินทั้งหลาย ส่วนประชาชนอาจเข้ามาทำประโยชน์ในที่ดินได้แต่ต้องมีข้อแลกเปลี่ยนคือประชาชนต้องส่งผลประโยชน์นั้นให้แก่รัฐด้วย

3. แนวคิดที่มีรากฐานจากทฤษฎีทรัสต์เพื่อมหาชน²⁴

แนวคิดนี้มีรากฐานมาจากทฤษฎีทรัสต์เพื่อมหาชน (Public Trust Doctrine) ที่มองว่าประชาชนเป็นเจ้าของทรัพย์สิน ประชาชนจึงสามารถตัดสินใจในการใช้ทรัพย์สินของตนได้ โดยหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่เข้ามาดูแลเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน และ

²³ นันทมน คงเจริญ ใน สรุปสาระสำคัญจากสัมมนาวิชาการ หัวข้อ “ทรัพย์สินของรัฐและมาตรการทางกฎหมาย” คณิตศาสตร์ วันที่ 25 กันยายน 2566 จาก <https://www.law.tu.ac.th/summary-seminar-sustainable-development-63-no-1/>

²⁴ ทฤษฎีทรัสต์เพื่อมหาชน (Public Trust Doctrine) เป็นหลักกฎหมายโรมันโบราณที่ว่า “ทรัพย์สินและทรัพยากรบางอย่างที่เป็นสมบัติร่วมกันของมหาชน อากาศ พื้นน้ำ ป่าไม้และธรรมชาติ เป็นสิ่งที่รัฐเก็บรักษาเป็นทรัสต์ไว้แทนประชาชน ใน วินัย เรื่องศรี “การประเมินมูลค่าสิ่งแวดล้อม : ประสบการณ์จากศาลยุติธรรมสหรัฐอเมริกา” คณิตศาสตร์ วันที่ 25 กันยายน 2566 จาก <http://www.supremecourt.or.th/assets/files/environment/การประเมินมูลค่าสิ่งแวดล้อม%20ประสบการณ์จากศาลยุติธรรมสหรัฐอเมริกา.pdf>

4. แนวคิดที่มีรากฐานจากหลักการมีส่วนร่วมในการจัดการสาธารณสมบัติที่พลเมืองใช้ร่วมกัน

แนวคิดนี้มีรากฐานจากหลักการ The Commons หรือ Governing the Commons²⁵ เป็นหลักการที่ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมในการจัดการ ใช้ประโยชน์ และเป็นเจ้าของทรัพย์สิน แต่แนวคิดนี้มีข้อจำกัดเพราะเมื่อประชาชนสามารถจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพย์สินต่างๆ จึงอาจตัดทวงผลประโยชน์เพื่อตนเองจนส่งผลเสียต่อทรัพย์สินของรัฐที่ต้องถูกใช้ประโยชน์โดยไม่มีการบำรุงรักษาอย่างเพียงพอและทำให้เสื่อมโทรมไปอย่างรวดเร็ว

จากแนวคิดในการใช้และจัดการทรัพย์สินของรัฐซึ่งแนวคิดข้างต้น ส่งผลต่อการใช้และจัดการทรัพย์สินของรัฐในประเทศไทย กล่าวคือ การใช้และจัดการทรัพย์สินของรัฐในประเทศไทยเป็นไปตามแนวคิดที่หนึ่ง ที่รัฐซึ่งมีอำนาจมหาชนยอมเป็นผู้ใช้และจัดการทรัพย์สินของรัฐ โดยต่อมิกฎหมายเป็นแหล่งที่มาของอำนาจที่ใช้และจัดการทรัพย์สินเหล่านั้นและกฎหมายนั้นยังกำหนดรูปแบบวิธีการและข้อจำกัดในการใช้ทรัพย์สินของรัฐด้วย ส่วนแนวคิดทางกฎหมายจากระบบศักดินาตามที่ได้เสนอไว้เป็นแนวคิดที่สองข้างต้นนั้น ปรากฏชัดแจ้งในประมวลกฎหมายที่ดินที่เป็นกฎหมายทั่วไปอีกฉบับหนึ่งในการจัดการที่ดิน โดยมาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติว่า “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ” เพราะเมื่อที่ดินที่ไม่ได้เป็นของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ที่ดินนั้นยอมตกเป็นของรัฐ ซึ่งสอดคล้องกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1304 (1) ที่ถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไป กำหนดให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทหนึ่ง และการกลับมาเป็นของแผ่นดินนี้เองคือหลักการภายใต้ระบบการจัดการที่ดินแบบศักดินา ที่ที่ดินเป็นของรัฐหรือแผ่นดิน สำหรับแนวคิดที่สาม ทฤษฎีฟรีลด์เพ็ชท์และแนวคิดที่สี่ หลักการมีส่วนร่วมในการจัดการสาธารณสมบัติที่พลเมืองใช้ร่วมกัน (The Commons) นั้น เป็นหลักการที่ปรากฏชัดแจ้งในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายแพ่ง ได้แก่ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) ที่กำหนดประเภทของสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้ว่า ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่นตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงเห็นได้ว่าทรัพยากรธรรมชาติ เช่น แม่น้ำ แหล่งน้ำ พื้นที่ทุ่งหญ้าสาธารณะ จัดเป็นสาธารณสมบัติของ

²⁵ The Commons หรือ Governing the Commons นั้น เป็นแนวความคิดในเรื่องทรัพยากรทางสิ่งแวดล้อม เช่น น้ำ หรือดิน เป็นต้น ที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิใช้ประโยชน์ได้ แต่ไม่มีใครสามารถอ้างสิทธิแต่เพียงผู้เดียวในการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรเหล่านี้ แต่เมื่อบุคคลใดใช้ประโยชน์ในทรัพยากรทางสิ่งแวดล้อมแล้วกลับสร้างปัญหาต่อส่วนรวมเพราะการใช้ทรัพยากรเพื่อประโยชน์ของตนอย่างฟุ่มเฟือยและเกินส่วนทำให้บุคคลอื่นไม่อาจใช้ทรัพยากรเหล่านั้นได้เพียงพอ รายละเอียดโปรดดู The Investopedia Team “What is the Tragedy of the Commons in Economic?” Retrieved 25 September 2023 from <http://www.investopedia.com/terms/t/tragedy-of-the-commons.asp>

แผ่นดินตามมาตรา 1304 (2) ที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ และเป็นไปตามหลักการทางกฎหมายตามแนวคิดที่สามและแนวคิดที่สี่ นั้นเอง

จากแนวคิดทางกฎหมายทั้งสี่ประการข้างต้นทำให้สามารถเข้าใจระบบกฎหมายไทยในการจัดการและใช้ทรัพย์สินของแผ่นดินที่ต้องทำโดยรัฐ ยกตัวอย่างเช่น ในการจัดการพื้นที่ป่า มีกฎหมายที่สำคัญคือ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 ซึ่งพื้นที่ป่าแต่ละประเภทจะมีการกำหนดพื้นที่และการจัดการป่าที่มีความเข้มข้นของพื้นที่ลดหลั่นกันไป เช่น การจัดการป่าไม้จะอยู่ภายใต้กรมป่าไม้และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ซึ่งทั้งสองหน่วยงานอยู่ภายใต้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกรมป่าไม้จะจัดการพื้นที่ป่าสงวนและกำกับสวนป่าเชิงพาณิชย์ของภาคเอกชน ส่วนกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช จะจัดการดูแลบริหารอุทยานแห่งชาติและเขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่า ซึ่งรวมถึงป่าในพื้นที่อยู่ใต้กรมป่าไม้และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชจะแบ่งความรับผิดชอบพร้อมทั้งทำงานร่วมกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อบังคับใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับความผิดทางอาญาที่ควบคุมแต่ละอาณาเขต²⁶ และสำหรับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว การจัดการและใช้ประโยชน์ย่อมต้องทำให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้อย่างเท่าเทียมกันและโดยยั่งยืน ซึ่งรัฐโดยหน่วยงานของรัฐตามที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้จะเป็นผู้ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาตินั้นแทนประชาชน เช่น ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์สำคัญในการส่งเสริมให้ประชาชนและองค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้มีการจัดระบบการบริหารงานดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษ โดยกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นเกิดการประสานงาน และมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม²⁷

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าในการจัดการทรัพย์สินของรัฐพบว่ามีรัฐโดยหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่มากมายในประเทศไทย ส่วนมีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองกำหนดอำนาจหน้าที่รวมถึงวิธีการขั้นตอนในการจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพย์สินของรัฐไว้เป็นการเฉพาะและในหลายๆ กรณีที่มีผลโดยหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่จัดการและใช้ประโยชน์ทรัพย์สินของรัฐในลักษณะที่ใกล้เคียงกัน ซึ่งแม้

²⁶ OpenDevelopment Thailand “นโยบายและการจัดการป่าไม้” ค้นคืนวันที่ 25 กันยายน 2566 จาก <https://thailand.opendevlopmentmekong.net/th/topics/forestry-policy-and-administration/>

²⁷ อภิการ์ตัน นิยมไทย “กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย” จุลนิติ พฤษภาคม - มิถุนายน 2558 จาก https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%E0%B9%88ub_Jun/10reform/reform42.pdf

ต่อมาจะได้มีความพยายามของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมายที่มีลักษณะเป็นกฎหมายกลาง และกำหนดให้มีความเชื่อมโยงการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐให้ร่วมกันจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพย์สินของรัฐอย่างเป็นระบบยิ่งขึ้นดังเช่นพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ก็ตาม แต่การจัดการทรัพย์สินของรัฐในปัจจุบันยังคงต้องถือว่าระบบการจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพย์สินของรัฐยังไม่มีความเป็นเอกภาพ มีกฎหมายหลายฉบับที่มุ่งคุ้มครองทรัพย์สินของรัฐประเภทเดียวกัน รวมทั้งมีหลายหน่วยงานที่กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ในการดูแลทรัพย์สินของรัฐประเภทที่ใกล้เคียงกัน ดังนั้น หากจะได้มีการปรับปรุงแก้ไขในเรื่องการจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพย์สินของรัฐให้เป็นเอกภาพแล้ว ย่อมจะเกิดประโยชน์ต่อการบริหารจัดการทรัพย์สินของรัฐในระยะยาวได้อย่างยั่งยืนและเป็นธรรม นอกจากนี้ เนื่องจากทรัพย์สินของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพย์สินของรัฐประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นทรัพย์สินของรัฐที่รัฐถือไว้เพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน การรับฟังความเห็นของประชาชนหรือชุมชน เช่น การทำประชาพิจารณ์ก่อนดำเนินโครงการใดๆ หรือการสร้างระบบตรวจสอบการดำเนินโครงการต่างๆ เพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินของรัฐตั้งแต่เริ่มต้น จนกระทั่งการตรวจสอบหลังจากโครงการนั้นๆ แล้วเสร็จ ก็มีความจำเป็น เพราะทรัพย์สินของรัฐต้องทำให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวมอย่างสูงสุด ยั่งยืน และเป็นธรรม การดำเนินการใดๆ จึงต้องโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอน ซึ่งทางออกในการทำให้ทรัพย์สินของรัฐมีการบริหารจัดการและใช้ประโยชน์ได้อย่างเป็นเอกภาพนั้น หากจะเสนอความเห็นในฐานะนักกฎหมายมหาชนย่อมต้องเสนอว่าต้องแก้ไขโดยการตราหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นมุมมองทางกฎหมายที่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติสร้างบทบัญญัติในกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งให้มีเนื้อหาที่ครอบคลุมเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพย์สินในทางมหาชน โดยต้องเป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงทั้งวิธีการได้มา การจัดการ หรือการใช้ประโยชน์ และกรณีสิ้นสุดของทรัพย์สินของรัฐ วิธีการคุ้มครองทรัพย์สินของรัฐโดยผู้มีส่วนได้เสียและการเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแก่ทรัพย์สินของรัฐทั้งในชั้นฝ่ายปกครองและในชั้นศาล และเป็นบทบัญญัติที่มีความเชื่อมโยงการใช้อำนาจรัฐของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ แต่นอกเหนือจากมุมมองทางกฎหมายแล้ว ยังต้องคำนึงถึงมุมมองในการตรวจสอบการใช้ทรัพย์สินของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง โดยศาล หรือโดยประชาชน และที่สำคัญเมื่อการใช้กฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหารถูกตรวจสอบโดยศาลแล้ว บทบัญญัติในกฎหมายนั้นย่อมถูกตีความซึ่งจะส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายโดยฝ่ายบริหารเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างแท้จริง และส่งผลต่อการแก้ไขกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติให้ดียิ่งขึ้นต่อไป บรรลุวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม อย่างไรก็ตาม เมื่อสาธารณสมบัติของแผ่นดินต้องใช้เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมแล้ว มุมมองของภาคประชาชน โดยการคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอน การต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รู้และตรวจสอบได้อย่างแท้จริง จึงเป็นอีกมุมมองที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน เพื่อให้การใช้ทรัพย์สินของรัฐเป็นไปอย่างยั่งยืนและเป็นธรรมด้วย

กิจกรรม 6.2.2

แนวคิดในการจัดการหรือใช้ประโยชน์ทรัพย์สินของรัฐแนวคิดที่สอง แนวคิดที่มีรากฐานในระบบศักดินา มีแนวคิดเช่นไร และส่งผลต่อการใช้และจัดการทรัพย์สินของรัฐในประเทศไทยอย่างไร

แนวตอบกิจกรรม 6.2.2

แนวคิดที่มีรากฐานในระบบศักดินานี้ ถือว่ารัฐเป็นเจ้าของที่ดิน ส่วนประชาชนอนุญาตให้ทำประโยชน์ในที่ดินได้แต่ต้องส่งผลประโยชน์ให้แก่รัฐ และส่งผลต่อการใช้และจัดการทรัพย์สินของรัฐ โดยเฉพาะกรณีที่ดิน ดังที่ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 2 บัญญัติว่า “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ” เพราะเมื่อที่ดินที่ไม่ได้เป็นของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ที่ดินนั้น ย่อมตกเป็นของรัฐ สอดคล้องกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1304 (1) ที่กำหนดให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทหนึ่ง การกลับมาเป็นของแผ่นดินนี้เองคือหลักการภายใต้ระบบการจัดการที่ดินแบบศักดินาที่ดินเป็นของรัฐหรือแผ่นดิน

เอกสารสำหรับนักศึกษาวิชา 41461 ไม่นานก่อนพิมพ์

เรื่องที่ 6.2.3

ข้อสังเกตบางประการต่อการสิ้นสภาพของทรัพย์สินของรัฐ

เนื่องจากทรัพย์สินของรัฐแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา และสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ในการศึกษาการสิ้นสภาพของทรัพย์สินของรัฐจึงควรต้องอธิบายเป็นสองส่วนตามประเภทของทรัพย์สินของรัฐด้วย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากทรัพย์สินของรัฐประเภททรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา เป็นทรัพย์สินที่รัฐถือครองไว้ในฐานะคล้ายกับกรณีเอกชนเป็นเจ้าของ การสิ้นผลของทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาโดยทั่วไปจึงไม่ต่างกับการสิ้นผลของทรัพย์สินทั่วไป ในขณะที่มีการสิ้นผลของสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยเฉพาะอย่างยิ่งการสิ้นผลโดยกฎหมาย จะมีกฎหมายเช่นประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายเฉพาะอื่นๆ กำหนดไว้ และทำได้หลายรูปแบบตามที่กฎหมายกำหนด ในส่วนนี้จึงขออธิบายโดยให้ความสำคัญกับการสิ้นสภาพของทรัพย์สินของรัฐประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นสำคัญ

1. การสิ้นสภาพของทรัพย์สินของรัฐประเภททรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

เนื่องจากทรัพย์สินของรัฐประเภททรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ไม่ว่าจะเป็นสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ เป็นทรัพย์สินที่รัฐถือครองไว้ในฐานะคล้ายกับกรณีเอกชนเป็นเจ้าของ จึงได้รับความคุ้มครองให้ไม่อาจถูกยึดได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1307 แต่ทรัพย์สินของรัฐประเภทนี้ไม่ใช่ทรัพย์สินนอกพาณิชย์ตามกฎหมายตรา 143 จึงสามารถโอนหมุนเวียนเปลี่ยนมือได้อย่างเอกชนไม่ต้องห้ามโอนตามกฎหมาย และเอกชนอาจยกอายุความขึ้นต่อสู้รัฐได้ ดังนั้น การสิ้นสภาพของทรัพย์สินของรัฐประเภททรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา จึงอาจทำได้เหมือนทรัพย์สินของเอกชนปกติ กล่าวคือ (1) สิ้นไปโดยสภาพธรรมชาติ อาจโดยสภาพธรรมชาติของทรัพย์สินนั้น หรือโดยถูกทำให้สูญสลายไป หรือโดยกักรเปลี่ยนแปลงสภาพเดิม (2) สิ้นไปโดยผลแห่งเจตนา และ (3) สิ้นไปโดยผลของกฎหมาย

การสิ้นสภาพของทรัพย์สินของรัฐประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดิน²⁸

2.1 การสิ้นไปโดยสภาพธรรมชาติ

²⁸ ภาสกร ชุณหะวัณ คำอธิบายกฎหมายที่ดิน กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ 2536 หน้า 263-269 และ บรรจง ศ. นาคประดา (บรรณาธิการ) วิทยุทธรัดที่ดิน กรุงเทพมหานคร : พิมพ์อักษร 2545 หน้า 311-315

กรณียอมเป็นไปตามหลักกรรมดาทั่วไปที่เมื่อเกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติก็ยอมสิ้นสภาพโดยธรรมชาติได้เช่นกัน ยกตัวอย่างเช่น ที่งอกริมตลิ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1308 โดยที่งอกริมตลิ่งนั้น กฎหมายบัญญัติว่า “ที่ดินแปลงใดเกิดที่งอกริมตลิ่ง ที่งอกยอมเป็นทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินแปลงนั้น” โดยที่งอกริมตลิ่งหมายถึง ที่ดินที่งอกไปจากริมตลิ่งโดยที่ดินแปลงใดเกิดที่งอกริมตลิ่ง ที่งอกยอมเป็นทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินแปลงนั้น ดังนั้น เมื่อที่ดินเดิมเป็นที่ดินมีโฉนด ที่ดินที่งอกยอมตกเป็นกรรมสิทธิ์แก่เจ้าของที่ดินแปลงนั้นโดยผลของกฎหมายทันที อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ที่ดินมีแต่เพียงสิทธิครอบครอง เช่น ที่ดินที่มี ส.ค. 1 หรือ น.ส. 3 จะไม่เข้าข้อยกเว้นตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 จึงต้องมีการถอนสภาพโดยพระราชกฤษฎีกาเพราะยังเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินอยู่นั่นเอง

2.2 การสิ้นไปโดยผลของกฎหมาย (การถอนสภาพ)

การสิ้นไปของสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยผลของกฎหมาย ยกตัวอย่างเช่น ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอาจสิ้นสภาพไปด้วยผลของกฎหมายตามกฎหมายที่ดิน และตามกฎหมายอื่นดังนี้

2.2.1 การสิ้นสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 บัญญัติว่า “บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังกล่าวรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมืองรัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาใช้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้วการถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองใดเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นหรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนแปลงไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้วการถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(2) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใดถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้ หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไปเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชน ให้กระทำโดย

พระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสองให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย”

จากบทบัญญัติดังกล่าว การสิ้นสภาพของสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยผลของประมวลกฎหมายที่ดินนั้น แบ่งออกได้เป็น 2 กรณี คือ 1) โดยการถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน และ 2) โดยการถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) การถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน

หลักเกณฑ์ในการถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน มีหลักเกณฑ์ ดังนี้

ก. ตราเป็นพระราชบัญญัติ กรณีพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่ ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ

ข. ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา กรณีพลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นหรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว และมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่น การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา กล่าวคือกระทำได้โดยมติคณะรัฐมนตรีโดยไม่ต้องผ่านทางรัฐสภาแต่อย่างใด

ถ้าที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กลับมาเป็นที่รกร้างว่างเปล่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (1) ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

2) การถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง

หลักเกณฑ์ในการถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง มีหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 วรรคสอง (2) ดังนี้

ก. ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา กรณีที่ดินประเภทที่อาจถูกถอนสภาพได้ที่ดินที่อาจถูกถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 วรรคสอง (2) ซึ่งมี 3 ประเภท คือ

- ที่ดินประเภทที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (3) เช่น ที่ดินที่ตั้งป้อมทหาร ที่ดินที่ตั้งสำนักราชการ บ้านเมือง ซึ่งเป็นที่ราชพัสดุนั้นเอง

- ที่ดินประเภทที่ได้สงวนหรือหวงห้าม โดยอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) ที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามตามกฎหมายเก่า เช่น ประกาศท้องที่หวงห้ามไว้เพื่อใช้เป็นทำเลเลี้ยงสัตว์สาธารณะ ที่ตั้งสถานที่ราชการหรือสาธารณะประโยชน์หมู่บ้าน

(2) ที่ดินที่รัฐสงวนหรือหวงห้ามตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า พ.ศ. 2478

(3) ที่ดินที่รัฐสงวนหรือหวงห้ามโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเป็นการเฉพาะราย

- ที่ดินประเภทที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง ที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้สงวนไว้เพื่อทบวงการเมืองตามระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการประสานงานเกี่ยวกับสงวนที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2498 เช่น สงวนไว้เพื่อใช้เป็นสนามบินของกองทัพอากาศ หรือใช้เป็นที่พักของกองทัพบก เป็นต้น

ที่ดินทั้งสามประเภทดังกล่าว ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไปให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินดังกล่าว ซึ่งอาจกลับมามีสภาพสมบูรณ์ของแผ่นดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (1) และเมื่อที่ดินมีการถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้

ข. ตราเป็นพระบัญญัติ กรณีที่ดินทั้งสามประเภทข้างต้น เมื่อถูกถอนสภาพแล้ว ในกรณีที่รัฐมีความประสงค์ที่จะโอนที่ดินดังกล่าวให้แก่เอกชน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ

ค. ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา กรณีที่ดินทั้งสามประเภทข้างต้น เมื่อถูกถอนสภาพแล้ว ในกรณีที่รัฐมีความประสงค์จะนำที่ดินที่ถอนสภาพแล้วไปให้ประชาชนใช้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือกฎหมายอื่น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

อนึ่ง สำหรับการถอนสภาพที่ราชพัสดุ ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 ให้เป็นไปตามมาตรา 34 และมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กรมที่ดินจึงไม่มีโอกาสใช้ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 8 วรรคสอง (2) ในการถอนสภาพที่ราชพัสดุเลย เนื่องจากมีกฎหมาย

บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม มาตรา 8 วรรคสอง (2) ก็ยังอาจนำไปใช้ในกรณีถอนสภาพที่ดินที่ไม่ใช่ราชพัสดุ เช่น ที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้เป็นที่สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันได้

2.2.2 การสิ้นสภาพตามกฎหมายอื่น นอกจากการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะกระทำตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ยังมีการถอนสภาพที่ดินตามกฎหมายอื่น โดยไม่ต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดินด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะแล้วให้เป็นที่ไปตามกฎหมายนั้น เช่น การถอนสภาพตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 มาตรา 34 หรือ พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 265 ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับมีขึ้นเพื่อความสะดวกในการจัดรูปที่ดินหรือปฏิรูปที่ดินในเขตดังกล่าวนั่นเอง จึงกำหนดให้การถอนสภาพกระทำโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะปฏิรูป หรือกำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินอันมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินสาธารณประโยชน์ของแผ่นดินโดยไม่ต้องถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินแต่อย่างใดอีก

กิจกรรม 6.2.3

การสิ้นสภาพของทรัพย์สินของรัฐประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีกี่ประเภท จงอธิบาย

แนวตอบกิจกรรม 6.2.3

การสิ้นสภาพของทรัพย์สินของรัฐประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินมี 2 ประเภท คือ (1) การสิ้นไปโดยสภาพธรรมชาติ เช่น กรณีทิ้งจากสิ่งตั้ง เมื่อที่ดินเดิมเป็นที่ดินมีโฉนด ที่ดินที่งอกยอมตกเป็นกรรมสิทธิ์แก่เจ้าของที่ดินแปลงนั้นโดยผลของกฎหมายทันที แต่ในกรณีที่ดินมีแต่เพียงสิทธิครอบครอง จะไม่เข้าข่ายยกเว้นตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 จึงต้องมีการถอนสภาพโดยพระราชกฤษฎีกา เพราะยังเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินอยู่นั่นเอง และ (2) การสิ้นไปโดยผลของกฎหมาย หรือโดยการถูกถอนสภาพ ซึ่งอาจเป็นการถอนสภาพตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินหรือการถอนสภาพตามกฎหมายอื่น เช่น การถอนสภาพตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 มาตรา 34 หรือ พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 265 เป็นต้น

เรื่องที่ 6.2.4

ความสัมพันธ์ของบุคคลในสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นทรัพย์สินของรัฐประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญยิ่ง เนื่องจากระบบกฎหมายไทยกำหนดให้ทรัพย์สินของแผ่นดินมีอำนาจเหนือบางประการ อันเป็นลักษณะของกฎหมายมหาชน ดังนั้น ในส่วนนี้จึงขออธิบายถึงความสัมพันธ์ของบุคคลคือระหว่างรัฐที่มีอำนาจเหนือกว่ากับเอกชน อันเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกัน และระหว่างเอกชนกับเอกชน อันเป็นความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นการศึกษาความสัมพันธ์ของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน²⁹ ดังนี้

1. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนในสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนในเรื่องสาธารณสมบัติของแผ่นดิน อันเป็นความสัมพันธ์ตามหลักกฎหมายมหาชนนั้น รัฐย่อมมีอำนาจเหนือเอกชน ซึ่งกรณีความสัมพันธ์ในสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เป็นทรัพย์สินของรัฐอันมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมแล้ว จึงมีผลในทางกฎหมายที่คุ้มครองทรัพย์สินดังกล่าวโดยมีสิทธิพิเศษเหนือกว่าทรัพย์สินของเอกชน เช่น ผลของการเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินตามมาตรา 1305 ถึง 1307 และอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายมหาชนในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติอื่น เช่น อำนาจหน้าที่ในการบำรุงรักษาทางน้ำและทางบกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ดังเช่นที่ปรากฏตามมาตรา 67 (1) แห่งพระราชบัญญัติสภาพาตบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังเช่นที่ปรากฏตามมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นต้น ดังนั้น เอกชนจึงไม่อาจอ้างสิทธิเหนือกว่ารัฐหรืออ้างสิทธิใดๆ ใช้อ้างต่อรัฐในสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้

2. ความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนในสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

เนื่องจากในระหว่างเอกชนด้วยกันย่อมต้องมีความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกันตามหลักกฎหมายเอกชน เพราะในระหว่างเอกชนต่อเอกชนไม่ได้มีอำนาจเหนืออันเป็นลักษณะตามกฎหมายมหาชน ดังเช่นในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนที่มีกฎหมายบัญญัติในเรื่องอำนาจหน้าที่ต่อกันไว้อย่างชัดเจนแต่อย่างใด ดังนั้น ข้อห้ามมิให้เอกชนรายใดเข้ายึดถือครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

²⁹ อานนท์ มาเ้า *กฎหมายทรัพย์สิน : ความรู้พื้นฐานทางความคิด หลักทั่วไป และบทเบ็ดเสร็จทั่วไป* กรุงเทพมหานคร วิญญูชน 2564 หน้า 347-349

ดังเช่นที่ปรากฏในมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2517³⁰ ที่อยู่ในหมวด 2 การควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติ อันเป็นกฎหมายมหาชนนั้น ย่อมเป็นข้อห้ามที่ใช้บังคับระหว่างรัฐกับเอกชนในฐานะที่รัฐมีอำนาจเหนือเอกชน เพราะรัฐมีหน้าที่ตามกฎหมายในการคุ้มครองและรักษาป่าสงวนแห่งชาติ เอกชนจึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายเอกชนยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดินของรัฐประเภทป่าสงวนแห่งชาติได้ ในขณะที่หากเป็นการครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินกรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนนั้น เมื่อเป็นความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกันตามหลักกฎหมายเอกชน การพิจารณาสีทธิครอบครองจึงต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1367³¹ และเมื่อเอกชนผู้ใดครอบครองแล้วย่อมได้รับความคุ้มครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1374³² โดยมีสิทธิที่จะไม่ถูกรบกวนการครอบครองโดยผู้อื่นนั้นครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่มีสิทธิโอนต่อรัฐได้ แต่ในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันก็ยังคงได้รับความคุ้มครองอยู่ ดังนั้นหากรัฐยังไม่ได้ดำเนินคดีและขับไล่จนหลุดจากการครอบครองหากมีเอกชนคนอื่นบุกรุกหรือไปดำเนินการครอบครอง ผู้ที่ครอบครองอยู่ย่อมอ้างสิทธิในการครอบครองเพื่อกีดกันและขับไล่ผู้บุกรุกได้ จึงกล่าวได้ว่า เอกชนผู้ครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินย่อมเป็นผู้มีสิทธิในสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นดีกว่าเอกชนรายอื่น แต่มีข้อพิจารณาว่า แม้เอกชนที่ครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะมีสิทธิครอบครองเหนือกว่าเอกชนรายอื่นก็ตาม แต่ผู้ครอบครองดังกล่าวย่อมไม่อาจนำสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ตนครอบครองอยู่ออกหาประโยชน์ เช่น การที่ผู้ครอบครองซื้อขายหรือให้เช่าได้ เพราะเป็นกรณีต้องห้ามตามมาตรา 1305 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สัญญาดังกล่าวจึงมีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย และตกเป็นโมฆะตามมาตรา 150³³ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

³⁰ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 14 บัญญัติว่า “ในเขตป่าสงวนแห่งชาติห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดินก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่าหรือกระทำการใดๆ โดยเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติไว้แต่...”

³¹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1367 บัญญัติว่า “บุคคลใดยึดถือทรัพย์สินโดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตน ท่านว่า บุคคลนั้นได้ซึ่งสิทธิครอบครอง”

³² ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1374 บัญญัติว่า “ถ้าผู้ครอบครองถูกรบกวนในการครอบครองทรัพย์สิน เพราะมีผู้สอดเข้าเกี่ยวข้องโดยมิชอบด้วยกฎหมายไซ้ ท่านว่าผู้ครอบครอง มีสิทธิจะปลดเปลื้องการรบกวนนั้นได้ ถ้าเป็นที่น่าวิตกว่าจะยังมีการรบกวนอีก ผู้ครอบครองจะขอต่อศาลให้สั่งห้ามก็ได้”

³³ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150 บัญญัติว่า “การใดมีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย เป็นการพันวิสัย หรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การนั้นเป็นโมฆะ”

กิจกรรม 6.2.4

จงอธิบายความสัมพันธ์ของบุคคลในสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยสังเขป

แนวตอบกิจกรรม 6.2.4

ความสัมพันธ์ของบุคคลในสาธารณสมบัติของแผ่นดินแบ่งออกได้เป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนในสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กับความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนในสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนนั้น กฎหมายได้ให้ความคุ้มครองทรัพย์สินดังกล่าวโดยมีสิทธิพิเศษเหนือกว่าทรัพย์สินของเอกชน เอกชนจึงไม่อาจอ้างสิทธิเหนือกว่ารัฐ หรืออ้างสิทธิยึดตื้อเขยื้อนต่อรัฐในสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนนั้น แม้ว่าเอกชนผู้นั้นครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่มีสิทธิยึดต่อรัฐได้ แต่ในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันก็ยังคงได้รับความคุ้มครองอยู่ ดังนั้นเอกชนผู้ที่ครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินยังคงเป็นผู้มีสิทธิในสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นดีกว่าเอกชนรายอื่น แต่ผู้ครอบครองดังกล่าวย่อมไม่อาจนำสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ตนครอบครองอยู่ออกหาประโยชน์ เช่น การทำสัญญาซื้อขายหรือให้เช่าได้ เพราะเป็นกรณีต้องห้ามตามมาตรา 1305 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สัญญาดังกล่าวจึงมีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย และตกเป็นโมฆะตามมาตรา 150

เอกสารสำหรับนักศึกษาวิชา 41461 ไม่อนุญาตให้เผยแพร่

ตอนที่ 6.3

ที่ดินของรัฐ

โปรดอ่านหัวเรื่อง แนวคิด และวัตถุประสงค์ของตอนที่ 1.1 แล้วจึงศึกษารายละเอียดต่อไป

หัวเรื่อง

- 6.3.1 ความเป็นมาของระบบที่ดินในประเทศไทย
- 6.3.2 ที่ดินและที่ดินของรัฐ
- 6.3.3 ประเภทของที่ดินของรัฐ

แนวคิด

1. ระบบที่ดินของประเทศไทยมีพัฒนาการมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา และรัตนโกสินทร์ โดยมีลักษณะเชื่อมโยงกับระบอบการปกครองเป็นอย่างมาก จะเห็นได้จากการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่เข้ามาตั้งแต่สมัยสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา มาจนกระทั่งถึงในช่วงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ไม่ยอมรับกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชนอย่างสมบูรณ์ เพียงแต่ให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์ในลักษณะที่ซ้อนทับกับเอกชนด้วยกันเองได้เท่านั้น แต่ไม่อาจซ้อนทับรัฐได้ เพราะถือว่าทรัพย์สินและที่ดินทั้งหลายในราชอาณาจักรเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน และในภายหลังก็ได้มีการยอมรับกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชนอย่างสมบูรณ์ นอกจากนี้ ยังมีเหตุการณ์สำคัญที่ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในระบบที่ดินคือ การบังคับใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ทำให้เกิดแนวคิดเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และทรัพย์สินหรือที่ดินของแผ่นดินธรรมดา การเปลี่ยนแปลงการปกครองที่ทำให้เกิดแนวคิดในการแยกทรัพย์สินหรือที่ดินของรัฐที่ใช้ในราชการของแผ่นดินทั่วไปและในราชการส่วนพระองค์ออกจากกัน และการบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ที่มีการแยกทรัพย์สินของรัฐและทรัพย์สินของเอกชนจากกันอย่างชัดเจน
2. ที่ดินของรัฐ คือ ที่ดินที่เป็นของทางราชการและเอกชนไม่ได้ถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองไว้โดยชอบด้วยกฎหมาย และที่ดินของรัฐต้องมีกฎหมายกำหนดให้มีหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่ดูแลรักษาด้วย
3. ประเภทของที่ดินของรัฐ แบ่งตามวัตถุประสงค์และหน้าที่ดูแลรักษาของหน่วยงานของรัฐ ตามกฎหมายได้เป็น 9 ประเภท ได้แก่ ที่ป่าไม้ ที่อุทยานแห่งชาติ ที่ปฏิรูปที่เพื่อ

เกษตรกรรม ที่นิคมสร้างตนเอง ที่ราชพัสดุ ที่ทางหลวง ที่แม่น้ำ ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และที่ดินของรัฐอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาตอนที่ 6.3 จบแล้วนักศึกษาสามารถ

1. อธิบายความเป็นมาของระบบที่ดินในประเทศไทยได้
2. อธิบายความหมายของที่ดินของรัฐได้
3. เข้าใจการแบ่งประเภทของที่ดินของรัฐตามวัตถุประสงค์และหน้าที่ดูแลรักษาของหน่วยงานของรัฐตามกฎหมาย

เอกสารสำหรับนักศึกษาวิชา 41461 ไม่นุญาตให้เผยแพร่

บทนำ

ที่ดินเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญกับทุกประเทศ ประเทศไทยมีเนื้อที่ทั้งสิ้น 320.7 ล้านไร่ คิดเป็น 513,120 ตารางกิโลเมตร เขตพื้นที่ดินเหล่านี้ต้องอยู่ภายใต้การบริหารจัดการพื้นที่ภายในอาณาเขตของรัฐจึงเป็นภารกิจที่สำคัญในการจัดสรรประโยชน์ที่ดินให้กับประชาชนภายในประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งยังต้องรักษาทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินของรัฐให้คงสภาพและใช้ประโยชน์ให้เกิดประโยชน์ประชาชนโดยรวมสูงสุดด้วย และด้วยเหตุผลดังกล่าวการศึกษาทรัพยากรที่ดินที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งคือการศึกษาถึงระบบที่ดินของรัฐ เพื่อแสดงให้เห็นภาพในการจัดกาทรัพยากรของรัฐอย่างเป็นรูปธรรม

ในเรื่องนี้จึงเน้นอธิบายถึงระบบที่ดินของประเทศไทยในภาพรวม โดยจะเริ่มจากพัฒนาการของระบบที่ดินในประเทศไทย ความหมายของที่ดินและที่ดินของรัฐ และประเภทของที่ดินของรัฐต่างๆ

เอกสารสำหรับนักศึกษาวิชา 41461 ไม่นับเป็นวิทยานิพนธ์

เรื่องที่ 6.3.1

ความเป็นมาของระบบที่ดินในประเทศไทย

ระบบที่ดินที่เป็นอยู่ในแต่ละประเทศมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกัน ความแตกต่างดังกล่าวถูกขัดเกลาโดยสภาพสังคม วัฒนธรรม ระบบเศรษฐกิจ ระบบการเมืองการปกครอง และปัจจัยอื่นที่อาจส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบที่ดินได้ ระบบที่ดินของประเทศไทยก็เช่นเดียวกันที่ได้ถูกขัดเกลาจากปัจจัยต่างๆ ข้างต้นมากมายและส่งผลถึงระบบการจัดการที่ดินในประเทศไทยให้มีสภาพอย่างที่เห็นอยู่ในปัจจุบัน การศึกษาถึงพัฒนาการและความเป็นมาของระบบที่ดินในช่วงเวลาต่างๆ ของประเทศไทยจึงมีความสำคัญอันจะทำให้สามารถอธิบายถึงสภาพของระบบที่ดินในประเทศไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้เป็นอย่างดี

งานเขียนเกี่ยวกับพัฒนาการและความเป็นมาของระบบที่ดินในประเทศไทยมีการอธิบายไว้คล้ายคลึงกัน โดยจะได้อธิบายความเป็นมาของระบบที่ดินในประเทศไทยไว้โดยแบ่งเป็น 3 ช่วงเวลาสำคัญตามประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของไทย คือ ระบบที่ดินในสมัยสุโขทัย สมัยกรุงศรีอยุธยา และสมัยรัตนโกสินทร์

1. ระบบที่ดินในสมัยสุโขทัย

ในสมัยสุโขทัย ราชอาณาจักรสุโขทัยเป็นระบอบการปกครองแบบพ่อปกครองลูกและระบบธรรมราชา ซึ่งมีลักษณะเป็นระบอบราชาธิปไตยแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) ที่อำนาจสูงสุดอยู่ที่กษัตริย์หรือพ่อขุน โดยที่ผู้ปกครองในสมัยสุโขทัยจะให้ความใกล้ชิดกับประชาชนเป็นอย่างมาก ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองและผู้อยู่ภายใต้การปกครองจึงมีลักษณะเป็นแบบความสัมพันธ์ของคนในครอบครัวเหมือนพ่อปกครองลูก (Paternalism) โดยที่ชุมชนในสมัยสุโขทัยเป็นชุมชนขนาดเล็กอยู่กันเป็นกลุ่มก้อนโดยมีที่ตั้งของแต่ละชุมชนอยู่ห่างกันมาก แต่พื้นที่ที่เหมาะสมกับการเพาะปลูกมีจำนวนจำกัด เนื่องจากพื้นที่ทางด้านทิศเหนือมีลักษณะเป็นภูเขาจึงไม่อาจใช้เป็นพื้นที่เกษตรกรรมได้อย่างเต็มที่ ระบบที่ดินในสมัยสุโขทัยจึงมีลักษณะที่ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปหักร้างถางพงหรือกนสร้างพื้นที่รกร้างเพื่อขยายพื้นที่เพาะปลูกให้มากขึ้น และเมื่อประชาชนได้เข้าทำกินและทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้หักร้างถางพงแล้ว สิทธิในที่ดินดังกล่าวก็จะตกเป็นของผู้นั้น นอกจากนี้ สิทธิในที่ดินที่ได้หักร้างถางพงดังกล่าวยังอาจตกทอดเป็นมรดกไปยังทายาทได้อีกด้วย³⁴

³⁴ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ *กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม* กรุงเทพมหานคร แสงจันทร์การพิมพ์

ดังจะเห็นได้จากศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหงหลักที่ 1 ที่ว่า

“...เจ้าเมืองบ่เอาจ กอบในไพร่ลู่ทาง เพื่อนจูงวัวไปค้า ขี่ม้าไปขาย ใครจักใครค้าช้างค้า ใครจักใครค้าม้าค้า ใครจักใครค้าเงินค้ำทองคำ ใครจักใครค้าผ้าพ้าย ผ้าพ้ายหน้าใส ลูกเจ้าลูกขุนผู้ใดแลล้มตายหายกว่าเผ่าเรือน พ่อเชื้อเสื้อค้ำมัน ช่าง หลกหลกเมื่อเย็บช่าง ไพร่ฟ้าข้าไท ป่าหมาก ป่าพลู พ่อเชื้อไว้แก่ลูกมันสิ้น สร้างป่าหมาก ป่าพลูทั่วเมืองทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลาย ในเมืองนี้ ป่าลางก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ไว้ก่อนมัน”

ประกอบกับในสมัยสุโขทัยยังไม่มีแนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบของรัฐว่าจะต้องมีดินแดนหรืออาณาเขตที่ชัดเจนแน่นอนดังเช่นแนวคิดเกี่ยวกับรัฐในสมัยใหม่ แนวคิดที่ว่ารัฐจะต้องเป็นเจ้าของที่ดินให้มากที่สุดเพื่อเป็นฐานอำนาจและแสดงถึงอิทธิพลของอาณาจักรของตนจึงยังไม่ปรากฏ ด้วยเหตุนี้จึงเห็นได้ว่านโยบายและระบบที่ดินในสมัยสุโขทัยมีลักษณะที่ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปทำไร่ร้างทางพงในพื้นที่ที่ยังไม่มีใครเป็นเจ้าของก็เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าไปทำประโยชน์ในที่ดินได้มากที่สุดเพื่อให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น นอกจากนี้ การส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปทำไร่ร้างทางพงยังแสดงถึงการที่ผู้ปกครองยินยอมให้ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์และมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นด้วย³⁵

การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินในสมัยสุโขทัยจึงอาจมีได้ 2 ประการ คือ

(1) การได้มาโดยการเข้าไปทำไร่ร้างทางพงหรือจับจองพื้นที่ที่ยังไม่มีใครเป็นเจ้าของและการขอรับพระราชทานจากพระมหากษัตริย์

(2) การได้มาโดยการรับโอนจากผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทั้งโดยการซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้ หรือการได้รับมรดก³⁶

การถือครองที่ดินในสมัยสุโขทัยจึงสามารถทำได้อย่างอิสระ อย่างไรก็ตาม ลักษณะของกรรมสิทธิ์ในที่ดินในสมัยสุโขทัยแตกต่างจากแนวคิดเรื่องกรรมสิทธิ์ที่เข้าใจกันอยู่ในปัจจุบัน โดยในสมัยสุโขทัยกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นเพียงกรรมสิทธิ์ที่สามารถใช้ยื่นได้ระหว่างเอกชนเท่านั้น แต่เอกชนไม่สามารถอ้างกรรมสิทธิ์ยื่นกับรัฐหรือผู้ปกครองได้ กล่าวคือเอกชนอาจต้องเคารพในแดนกรรมสิทธิ์ของเอกชนที่เป็นเจ้าของที่ดิน และเอกชนเจ้าของที่ดินก็อาจอ้างกรรมสิทธิ์ของตนกับเอกชนคนอื่นๆ ได้ แต่ไม่ว่าจะมีสิทธิในที่ดินอย่างไรก็ตามก็ไม่อาจอ้างสิทธินั้นต่อรัฐได้ เพราะท้ายที่สุดแล้ว รัฐคือเจ้าของที่ดินทั้งหมดและอาจเรียกคืนที่ดินนั้นเมื่อใดก็ได้

³⁵ กลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร่พรมแดน รายงานศึกษาวิจัยบทเรียนวิถีพิจารณาและคำพิพากษาคดีความที่ดิน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ 2554 หน้า 87

³⁶ สมศิริ ธีระภาพ รายงานการวิจัยเรื่องการกำหนดสิทธิในที่ดินของไทย กรุงเทพฯ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต 2529

หลักฐานสำคัญประการหนึ่งซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างสมบูรณ์ปรากฏในหลักศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหงตอนหนึ่งที่บัญญัติไว้ว่า “พิกูตายจึงได้เมืองแก่งูทั้งกลม” จึงเห็นได้ว่าแม้จะไม่มีเอกสารอ้างอิงดังเช่นในสมัยอยุธยาว่ารัฐเป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมด แต่ถ้อยคำดังกล่าวอาจตีความได้ว่า ที่ดินทั้งหลายยังเป็นของพระเจ้าแผ่นดินหรือรัฐนั่นเอง³⁷

2. ระบบที่ดินในสมัยกรุงศรีอยุธยา

อาณาจักรอยุธยาจัดระเบียบการเมืองการปกครองแบ่งออกเป็น 3 ยุค คือ กรุงศรีอยุธยาตอนต้น กรุงศรีอยุธยาตอนกลาง และกรุงศรีอยุธยาตอนปลาย รวมระยะเวลากว่า 417 ปี ซึ่งกรุงศรีอยุธยาในแต่ละยุคมีลักษณะของระบบการเมืองการปกครองที่แตกต่างกันออกไปตามสภาพสังคมการเมืองในแต่ละช่วงเวลา แต่เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของระบบที่ดินในสมัยอยุธยาทั้งหมดเราอาจอธิบายลักษณะเฉพาะเกี่ยวกับระบบที่ดินในสมัยอยุธยาได้ดังนี้

ในสมัยกรุงศรีอยุธยาแนวคิดเกี่ยวกับการเมืองการปกครองเปลี่ยนแปลงไปจากสมัยสุโขทัยอย่างมีนัยสำคัญ แม้กรุงศรีอยุธยาจะปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เหมือนเช่นในสมัยสุโขทัย แต่มีแนวคิดที่ยกย่องพระมหากษัตริย์ให้มีสถานะเป็นเสมือนสมมุติเทพตามคติพราหมณ์ ไม่ใช่พ่อขุนตามแนวคิดแบบพ่อปกครองลูกในสมัยสุโขทัยอีกต่อไป ซึ่งการเปลี่ยนแนวคิดเกี่ยวกับสถานะของพระมหากษัตริย์ในลักษณะนี้ได้รับอิทธิพลมาจากคอม แต่แนวคิดเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินสมัยกรุงศรีอยุธยายังคงมีความคิดว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมดในราชอาณาจักรในลักษณะคล้ายคลึงกับในสมัยสุโขทัย³⁸

หลักฐานที่แสดงว่าในสมัยอยุธยา พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินทั้งปวงในราชอาณาจักรปรากฏในกฎหมายลักษณะหัตถ์เสร็จ หรือที่เรียกกันว่าพระอัยการเบ็ดเสร็จ³⁹ โดยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 หรือพระเจ้าอู่ทองทรงมีคำปรารภในกฎหมายดังกล่าว เมื่อปีกุน พ.ศ. 1903⁴⁰ ตอนหนึ่งว่า

“ที่ในแว่นแคว้นกรุงเทพมหานครศรีอยุธยามหาดิลกภพนพรัตน์ราชธานีบุรีรมย์ เปนที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลาย ผู้เปนข้าแผ่นดินอยู่จะได้เป็นที่ราษฎรหามิได้ แลมิพิภาษ

³⁷ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หน้า 66

³⁸ วินัย ขวนประพันธ์ อิทธิพลของระบบศักดินาในการบริหารราชการ ค้นคืนวันที่ 25 กันยายน 2566 จาก http://library1.nida.ac.th/nida_jour0/NJv7n3_01.pdf

³⁹ ในภายหลังพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ได้โปรดเกล้าฯ ให้มีการชำระกฎหมายเก่าที่ขึ้นมาตั้งแต่สมัยอยุธยาใน พ.ศ. 1166 และรวบรวมไว้เป็นเล่มเรียกว่า กฎหมายตราสามดวง

⁴⁰ ภัฏฐิญา สิริบรรพิตพัฒน การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ 2562 กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยศรีปทุม หน้า 14

แก้กันตั้งนี้ เพราะมันอยู่แล้ว มันละที่บ้านที่สวนมันเสีย แลมีผู้หนึ่งเข้ามาอยู่แลล่ออำทำเอาแลปลูก
ล้างอยู่ ให้เปนลิตรแก้มัน

อนึ่งถ้าที่นั้นมันมิได้ละเสีย แลมันล่อทำไว้เปนค่านับ แต่มันหากไปราชการกิจศุขทุกข
ประการใดๆ ก็คืนมันกลับมาแล้วมันจะเข้าอยู่เล่าใช้ ให้คืนให้มันอยู่เพราะมันมิได้ซัดที่นั้นเสีย ถ้ามัน
ซัดที่เสียช้านานถึง 9 ปี 10 ปีใช้ ให้แขวงจัดให้ราษฎรซึ่งหาที่มิได้นั้นอยู่อย่าให้ที่นั้นเปล่าเปน
ทำเนเสีย”⁴¹

และในบทที่ 42 ที่บัญญัติว่า

“ถ้าที่นอกเมืองหลวงอันเปนแคว้นกรุงศรีอยุธยา ใช้ที่ราษฎร อย่าให้ซื้อขายแลล่อ
ละไว้ให้เปนทำเนเปล่า แลให้นายบ้าน นายอำเพอร้อยแขวงแลนายอากอร จัดคนเข้าอยู่ในที่นั้น

อนึ่งที่นอกเมืองทำรุดอยู่นานก็ดี แลมันผู้หนึ่งล่อเอาที่นั้นเป็นไร่เป็นสวน มันๆ ได้ปลูก
ต้นไม้สรรพอะยะมานี่ในที่นั้นไว้ ให้ลดอากอรไวแกมันปหนึ่ง พันกว่านั้นเปออากอรหลวงแล”⁴²

ข้อความดังกล่าวพระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของที่ดินทั้งปวง ประชาชนไม่อาจมีกรรมสิทธิ์ใน
ที่ดินได้ พึ่งมีได้แต่เพียงสิทธิครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินเท่านั้น การได้มาซึ่งที่ดินในสมัยนี้ ต้อง
ได้รับความพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์ โดยการพระราชทานที่ดินให้กับประชาชน (แต่เมื่อ
พระราชทานให้แล้ว ก็อาจใช้พระราชอำนาจเรียกคืนได้เช่นเดียวกัน) และยังแสดงให้เห็นว่ากฎหมาย
ลักษณะเบ็ดเสร็จมีข้อห้ามไม่ให้ประชาชนซื้อขายที่ดินระหว่างกัน ที่เป็นเช่นนั้นก็เนื่องจากหลักการที่ว่า
พระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของที่ดินทั้งปวงและประชาชนไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ตนครอบครองอยู่
เมื่อไม่มีกรรมสิทธิ์แล้วประชาชนจึงไม่อาจซื้อขายหรือโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ตนครอบครองอยู่นั้นได้

นอกจากนี้ ยังเห็นได้ว่า หากประชาชนคนใดคนหนึ่งได้เข้าครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ใน
ที่ดินนั้นไว้แล้ว ต่อมาได้ละทิ้งที่ดินนั้นไป ผู้อื่นอาจเข้ามาครอบครองที่ดินนั้นแทนผู้ครอบครองเดิมได้
และหากมีการละทิ้งที่ดินที่ครอบครองอยู่ไปเป็นเวลานาน ให้เจ้าหน้าที่จัดสรรที่ดินที่ถูกละทิ้งนั้นให้กับ
ประชาชนที่ยังไม่มีที่ทำการได้ใช้ประโยชน์ต่อไป ซึ่งลักษณะของระบบที่ดินในสมัยกรุงศรีอยุธยาในเรื่องนี้
ตรงกับ คำอธิบายของ ร. แลงการ์ด ที่อธิบายไว้ว่า ลักษณะสำคัญของระบบที่ดินในสมัยกรุงศรีอยุธยา
ตอนต้นมี 3 ประการ คือ (1) พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินทั้งปวง (2) ประชาชนไม่อาจซื้อขายที่ดิน
ระหว่างกันได้ และ (3) ประชาชนมีสิทธิเหนือที่ดินเบาบางมากและมีเพียงสิทธิครอบครองที่ดินเท่านั้น

⁴¹ องค์การการค้าของคุรุสภา กฎหมายตราสามดวง เล่ม 3 พระนคร โรงพิมพ์คุรุสภา 2506 หน้า 115

⁴² เรื่องเดียวกัน หน้า 117

หากละทิ้งที่ดินของตนไปและมีผู้อื่นเข้ามาทำประโยชน์ในที่ดินนั้น เจ้าของที่ดินเดิมก็เสียสิทธิในที่ดินนั้น⁴³

ยิ่งไปกว่านั้น กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จบทที่ 36 ยังได้บัญญัติเอาไว้ว่า

“ถ้าผู้ใดก่นสร้างเล็กรั้งที่ไร่นาเรียกสวนนั้น ให้ไปบอกแก่เสนา นายระวาง นายอากรไปดูที่ไร่นาเรียกสวน ที่ก่นสร้างนั้นให้รู้มากแลน้อย ให้เสนา นายระวาง นายอากรเขียนโฉนด ให้ไว้แก่ผู้เล็กรั้งก่นสร้างนั้น ให้รู้ว่าผู้นั้นอยู่บ้านนั้น ก่นสร้างเล็กรั้งตำบลนั้นขึ้นในปีนั้นเท่านั้นไว้เป็นสำคัญ ถ้าเลผู้ใดลักลอบก่นสร้างเล็กรั้งทำตามอำเภอใจเองหมีได้บอก เสนาจับได้ก็ดี นายระวางจับได้ก็ดี นายอากรจับได้ก็ดี มีผู้ร้องฟ้องพิจารณาเปนลจใช้ ให้ลงโทษ 6 สถาน”⁴⁴

บทบัญญัติข้างต้นแสดงให้เห็นว่า หากราษฎรประสงค์จะเข้าไปทำประโยชน์ในที่ดินแห่งใดแห่งหนึ่งระบบที่ดินในสมัยกรุงศรีอยุธยาถือว่าพระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมด แต่ประชาชนสามารถเข้าไปครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินทั้งหลายได้ โดยจะต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบและเจ้าหน้าที่จะได้ออกเอกสารรับรองสิทธิในที่ดินเป็น “โฉนด” หรือโฉนดให้กับประชาชนต่อไป ซึ่งหากประชาชนเข้าไปครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยไม่ได้แจ้งต่อเจ้าหน้าที่แล้วก็จะต้องได้รับโทษตามกฎหมายเป็นความผิดทางอาญาได้ อย่างไรก็ตาม โฉนดที่เจ้าหน้าที่ออกให้กับประชาชนนี้ไม่ใช่เอกสารหรือหลักฐานที่แสดงถึงกรรมสิทธิ์ในที่ดินแต่อย่างใด เป็นแต่เพียงหลักฐานที่แสดงสิทธิในการใช้ที่ดินและเพื่อประโยชน์ในการเก็บอากรเท่านั้นเพราะเป็นแนวคิดที่ว่าที่ดินไม่ได้เป็นของผู้ถือสิทธิในโฉนดแต่เป็นของรัฐ ผู้ที่ถือสิทธิในที่ดินต้องเสียค่าเช่าที่ดินให้กับรัฐเพื่อชดเชยในการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวในลักษณะเช่นเดียวกับค่าเช่าในสมัยปัจจุบัน⁴⁵

ดังนั้น หากประชาชนประสงค์จะครอบครองที่ดินเพื่อทำประโยชน์จะต้องแจ้งต่อเจ้าหน้าที่คือนายระวาง นายอากร เพื่อให้ออกไปตรวจสอบสภาพพื้นที่นั้นๆ เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบสภาพแล้วจะเขียนใบบอนุญาตว่า โฉนด ให้เจ้าหน้าที่ถือไว้เป็นหลักฐานในการทำประโยชน์และเสียอากรต่อไป

ส่วนเจ้าหน้าที่ที่ออกโฉนดนั้น ระบอบการปกครองในสมัยกรุงศรีอยุธยาแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ การปกครองส่วนกลาง และ การปกครองส่วนภูมิภาคหรือหัวเมือง

สำหรับการปกครองส่วนกลางนั้นใช้ระบบการปกครองแบบที่เรียกกันว่า จตุสดมภ์ คือ กรมเวียง กรมอั้ง กรมคลัง และกรมนา โดยแต่ละกรมมีหน้าที่ ดังนี้

- กรมเวียง มีขุนเวียงเป็นเจ้ากรม ทำหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของประชาชน

⁴³ ร.แสงกาต์ ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย (กฎหมายเอกชน) กฎหมายที่ดิน กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง 2483 หน้า 15

⁴⁴ องค์การการค้าของคุรุสภา กฎหมายตราสามดวง เล่ม 3 หน้า 111

⁴⁵ ร.แสงกาต์ ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย (กฎหมายเอกชน) กฎหมายที่ดิน หน้า 19

- กรมวัง มีขุนวังเป็นเจ้ากรม ทำหน้าที่ดูแลกิจการในพระราชสำนักและการวินิจฉัยอรรถคดี
 - กรมคลัง มีขุนคลังเป็นเจ้ากรม ทำหน้าที่ดูแลการค้าขายกับต่างประเทศ และการเก็บภาษีอากรและรายได้แผ่นดินในด้านต่างๆ
 - กรมนา มีขุนนาเป็นเจ้ากรม ดูแลการเกษตรของประชาชน และเสบียงอาหารของรัฐบาล
- นอกจากนี้ กรมนายยังมีหน้าที่ในการจัดการเรื่องที่ดินด้วย

ในหนังสือประวัติกรมที่ดินกล่าวถึงหน้าที่ของกรมนาไว้ตอนหนึ่งว่า

“หน้าที่ของกรมนา สมัยกรุงศรีอยุธยาที่อยู่กว้างขวาง ทั้งในหน้าที่บริหารและหน้าที่ตุลาการ ในทางบริหาร มีหน้าที่จัดที่ดินซึ่งยังรกร้างเป็นทำเลเปล่าให้ราษฎรเข้าไถ่สร้างให้มีประโยชน์ ซึ่งเขียนโฉนดไว้ให้แก่ผู้ไถ่สร้างที่ดิน มีหน้าที่เกี่ยวกับการชลประทาน เก็บทางช้างขึ้นฉางหลวง จัดเรื่องที่ดินเพื่อการศาสนาและแก่บุคคล ส่วนในทางตุลาการ ก็มีหน้าที่ระงับคดีวิวาทในเรื่องที่ดิน เช่น แย่งนากันทำ รวมถึงระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการลักเครื่องมือทำนา ลักแอก ลักไถ เป็นต้น”⁴⁶

อนึ่ง แนวคิดที่ว่าพระมหากษัตริย์หรือรัฐเป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมดถือเป็นแนวคิดที่เป็นเรื่องปกติในช่วงเวลานั้นและเป็นแนวคิดที่มีอยู่ทั้งในประเทศจีนและอังกฤษด้วย⁴⁷

3. สมัยรัตนโกสินทร์

ในสมัยรัตนโกสินทร์เป็นช่วงที่ระบบกฎหมายที่ดินมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประเทศไทยต้องปรับตัวเข้ากับกระแสเปลี่ยนแปลงของโลก ปรับปรุงระบบกฎหมาย การเมือง การปกครอง การบริหารราชการแผ่นดิน และกิจการภายในประเทศให้ทันสมัย ระบบที่ดินก็เช่นเดียวกัน มีการเปลี่ยนแปลงหลายประการเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปของประเทศ ซึ่งเมื่อพิจารณาการเปลี่ยนแปลงระบบที่ดินของประเทศไทยในสมัยรัตนโกสินทร์เพื่อประโยชน์ในการทำความเข้าใจถึงพัฒนาการในอดีตที่ดินของรัฐในปัจจุบัน พึงจะต้องอธิบายถึงสภาพทั่วไปหลังการก่อตั้งกรุงรัตนโกสินทร์จนถึงก่อนการใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเหตุการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นในสมัยรัตนโกสินทร์ 3 เหตุการณ์ คือ การบังคับใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การเปลี่ยนแปลงการปกครอง และการบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน

3.1 สภาพทั่วไปหลังการก่อตั้งกรุงรัตนโกสินทร์จนถึงก่อนการใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁴⁶ สำนักงานเลขานุการกรมที่ดิน รวบรวมบทความกรมที่ดิน 100 ปี รวมที่ดิน ประวัติกรมที่ดิน กรุงเทพมหานคร ชุมชนุสรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด 2543 หน้า 15

⁴⁷ ร.แลงการ์ด ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย (กฎหมายเอกชน) กฎหมายที่ดิน หน้า 16 – 22

ในช่วงกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ตั้งแต่ภายหลังการก่อตั้งกรุงรัตนโกสินทร์เป็นต้นมา ระบบที่ดินยังคงเป็นเหมือนสมัยกรุงศรีอยุธยา มีการบังคับใช้กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้อยู่ในสมัยกรุงศรีอยุธยามาใช้ในสมัยรัตนโกสินทร์นี้ด้วย ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงในระบบที่ดินในช่วงนี้จึงมีไม่มากนัก และเนื่องจากที่ดินถือเป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่ง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจึงนำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์สำหรับที่ดินด้วย⁴⁸

แนวคิดเกี่ยวกับที่ดินในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นถือหลักการเดิมว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของทรัพย์สินและที่ดินทั้งหลายในราชอาณาจักร ทรัพย์สินและที่ดินทั้งหลายจึงอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ ทรัพย์สินและที่ดินที่มีไว้เพื่อประโยชน์ของราชการแผ่นดินทั่วไป และทรัพย์สินและที่ดินที่มีไว้เพื่อประโยชน์ในราชการส่วนพระองค์ ในช่วงนี้จึงยังไม่มี การแบ่งแยกระหว่างทรัพย์สินหรือที่ดินที่เป็นของรัฐกับทรัพย์สินหรือที่ดินที่เป็นของพระมหากษัตริย์ออกจากกัน

สำหรับทรัพย์สินและที่ดินที่มีไว้เพื่อประโยชน์ของราชการแผ่นดินต่อไป หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา คือ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติและส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่สำหรับทรัพย์สินและที่ดินที่มีไว้เพื่อประโยชน์ของราชการส่วนพระองค์หรือที่เรียกว่าเป็นทรัพย์สินหรือที่ดินประจำสถาบันพระมหากษัตริย์นั้น หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา คือ พระคลังข้างที่⁴⁹

แท้จริงแล้วตั้งแต่มีการก่อตั้งกรุงรัตนโกสินทร์ใน พ.ศ. 2325 จนถึงปีที่มีการใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ใน พ.ศ. 2473 เป็นเวลากว่า 148 ปี นั้น มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในระบบที่ดินมากมาย มีการปฏิรูประบบการถือครองที่ดินหลายครั้ง มีการยอมรับหลักกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชน รวมทั้งมีการจัดทำโฉนดและเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินด้วย

3.2 การบังคับใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การบังคับใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีความสำคัญต่อพัฒนาการของระบบที่ดินของประเทศไทยเป็นอย่างมาก เพราะบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องทรัพย์สินในบรรพ 4 ตามมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้นำหลักกฎหมายเรื่องการแบ่งแยกทรัพย์สินของแผ่นดินออกจากทรัพย์สินของเอกชนทั่วไป รวมทั้งได้นำเอาแนวคิดเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามหลักกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส หรือที่เรียกว่า *Domaine Public* มาใช้⁵⁰ และยังมีผลเป็นการแบ่งทรัพย์สินและที่ดินของรัฐ (ทรัพย์สินและที่ดินของแผ่นดิน) ออกเป็น 2 ส่วน คือ ทรัพย์สินและที่ดินของรัฐธรรมดา

⁴⁸ สถาบันดำรงราชานุภาพ *คู่มือการใช้ที่ดินของรัฐ* กรุงเทพมหานคร สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย 2541 หน้า 5

⁴⁹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ *กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม* หน้า 182

⁵⁰ ชาญชัย แสงศักดิ์ *คู่มือการปฏิบัติงานพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับที่ดินประเภทต่างๆ* กรุงเทพมหานคร สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 2537 หน้า 2

และทรัพย์สินและที่ดินของรัฐที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินด้วย⁵¹ ซึ่งมาตรา 1304 นี้ ยังคงใช้บังคับอยู่ตลอดมาจนถึงปัจจุบัน

มาตรา 1304 บัญญัติว่า

“สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวงและสะพาน

(3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงพยาบาล สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทธภัณฑ์”

3.3 การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของประเทศไทย จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเกิดขึ้นจึงต้องมีการแก้ไขกฎหมายหลายฉบับเพื่อให้สอดคล้องกับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายปกครองและกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน สำหรับกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินนั้นยังไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขมากนักและยังคงแนวคิดเกี่ยวกับการถือครองที่ดินของเอกชนได้เหมือนเดิม

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญจากเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับที่ดินของรัฐ คือ การแยกกันระหว่างทรัพย์สินหรือที่ดินที่มีไว้เพื่อประโยชน์ของราชการแผ่นดินทั่วไป และ ทรัพย์สินและที่ดินที่มีไว้เพื่อประโยชน์ในราชวงศ์ส่วนพระองค์ เนื่องจากในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ รัฐคือพระมหากษัตริย์ แต่ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขนั้น พระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญด้วย โดยที่รัฐกับพระมหากษัตริย์มีสถานะที่แยกต่างหากออกจากกัน ดังนั้นทรัพย์สินและที่ดินของรัฐในราชการของแผ่นดินทั่วไปและในราชวงศ์ส่วนพระองค์จึงต้องแยกออกจากกัน ซึ่งในขณะนั้นทรัพย์สินและที่ดินที่มีไว้เพื่อประโยชน์ของราชการแผ่นดินทั่วไปต้องตกเป็นทรัพย์สินและที่ดินของแผ่นดินหรือของรัฐ สำหรับทรัพย์สินและที่ดินที่มีไว้เพื่อประโยชน์ในราชวงศ์ส่วนพระองค์นั้นอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช 2479⁵²

⁵¹ รายละเอียดในเรื่องสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ในเอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน

⁵² ซึ่งถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2560 และในปัจจุบันกฎหมายที่ใช้จัดระเบียบทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์คือ พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2561

3.4 การบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2575 มีความคิดริเริ่มให้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับที่ดินซึ่งในขณะนั้นมีทั้งสิ้น 14 ฉบับ โดยกรมที่ดินเสนอให้มีการร่างกฎหมายที่จัดระบบที่ดินทั้งระบบให้รวมอยู่ในกฎหมายฉบับเดียวในลักษณะของประมวลกฎหมายเป็นประมวลกฎหมายที่ดิน จึงได้มีการร่างประมวลกฎหมายที่ดินขึ้น ซึ่งต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 โดยยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินที่บังคับอยู่ในขณะนั้นทั้ง 14 ฉบับ ดังที่ปรากฏในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2497 เป็นต้นไป

การบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดินมีความสำคัญกับระบบที่ดินของรัฐเป็นอย่างมากโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เป็นการยืนยันหลักการที่ว่าที่ดินแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน ดังที่ปรากฏตามมาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่บัญญัติว่า ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่า พัฒนาการของระบบที่ดินของรัฐในประเทศไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา และรัตนโกสินทร์ มีลักษณะเชื่อมโยงกับระบบการเมืองการปกครองเป็นอย่างมาก สิ่งสำคัญที่ควรจะต้องทำความเข้าใจในเบื้องต้นคือ ลักษณะการเมืองการปกครองของประเทศไทยซึ่งใช้ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาตั้งแต่สมัยสุโขทัยมาจนกระทั่งสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ยังไม่ยอมรับให้เอกชนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้อย่างสมบูรณ์มีเพียงสิทธิบางประการที่จะใช้ยันกับเอกชนด้วยกันเองได้เท่านั้น เพราะแนวคิดเช่นนี้ยังถือว่าพระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินทั้งหลายในประเทศไทย ต่อมาเหตุการณ์สำคัญในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ที่ทำให้ระบบที่ดินเปลี่ยนแปลงไป คือ การบังคับใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ทำให้เกิดแนวคิดเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และทรัพย์สินหรือที่ดินของแผ่นดินธรรมดา การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ที่ทำให้เกิดแนวคิดในการแยกทรัพย์สินหรือที่ดินของรัฐที่ใช้ในราชการของแผ่นดินทั่วไปและในราชการส่วนพระองค์ออกจากกัน และการบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ที่มีการแยกทรัพย์สินของรัฐและทรัพย์สินของเอกชนออกจากกันอย่างชัดเจน

กิจกรรม 6.3.1

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงกรุงรัตนโกสินทร์ 3 เหตุการณ์ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบที่ดินของประเทศไทย คือ เหตุการณ์ใด และส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบที่ดินอย่างไร

แนวตอบกิจกรรม 6.3.1

เหตุการณ์สำคัญ 3 เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงกรุงรัตนโกสินทร์ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบที่ดินของประเทศไทย คือ (1) การบังคับใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ทำให้เกิดแนวคิดเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และทรัพย์สินหรือที่ดินของแผ่นดินธรรมดา (2) การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ที่ทำให้เกิดแนวคิดในการแยกทรัพย์สินหรือที่ดินของรัฐที่ใช้ในราชการของแผ่นดินทั่วไปและในราชการส่วนพระองค์ออกจากกัน และ (3) การบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ที่มีการแยกทรัพย์สินของรัฐและทรัพย์สินของเอกชนออกจากกันอย่างชัดเจน

เอกสารสำหรับนักศึกษาวิชา 41461 ไม่นุญาตให้เผยแพร่

เรื่องที่ 6.3.2

ที่ดินและที่ดินของรัฐ

เมื่อได้ศึกษาความเป็นมาของระบบที่ดินของรัฐของประเทศไทยแล้ว ทำให้เห็นถึงภาพรวมของระบบที่ดินของรัฐในประเทศไทยจากอดีตถึงปัจจุบันพอสังเขปว่ามีความเป็นมาอย่างไร มีเหตุการณ์สำคัญอะไรเกิดขึ้นบ้างและเหตุการณ์นั้นส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายที่ดินของรัฐที่เป็นอยู่ในปัจจุบันอย่างไร ในส่วนนี้จะอธิบายถึงความหมายของที่ดินและที่ดินของรัฐว่าในปัจจุบันกฎหมายได้ให้ความหมายของคำว่าที่ดินและที่ดินของรัฐไว้ว่าอย่างไร เพื่อให้เข้าใจถึงความหมายของที่ดินและที่ดินของรัฐในบริบทที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

1. ความหมายของที่ดิน

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ให้ความหมายของที่ดินไว้ว่า

“ที่ดิน หมายถึง (1) น. พื้นแผ่นดินหรือพื้นดิน (2) (กฎ) พื้นที่ดินทั่วไป และหมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย.”

พจนานุกรมศัพท์เศรษฐศาสตร์ ฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมายของที่ดินว่า

“ที่ดิน (land) อธิบายไว้ 2 ความหมายดังนี้ 1. ตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ หมายถึง ปัจจัยการผลิตประเภทหนึ่ง เป็นทรัพยากรที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ และนำมาใช้เพื่อการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ซึ่งในที่นี้ทรัพยากรธรรมชาติจะหมายถึงทั้งสิ่งที่อยู่ในดินและเหนือพื้นดินด้วย เช่น แร่ ธาตุ หิน ดิน ทราย น้ำ ป่า ไร่ นา ไร่ และผลตอบแทนที่ได้รับจากที่ดินจะเรียกว่า ค่าเช่า 2. ในทางบัญชี ที่ดิน หมายถึง แผ่นดินซึ่งอาจมีทรัพยากรธรรมชาติอยู่ภายใต้หรือเหนือพื้นดินและจะนำมาใช้ในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่าง ๆ เช่น เป็นที่ตั้งของอาคาร โรงงาน การเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์”

ในทางกฎหมาย ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ได้ให้คำนิยามของที่ดินเอาไว้ แต่ประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งเป็นกฎหมายที่มีบัญญัติเกี่ยวข้องกับที่ดินโดยตรง ได้ให้ความหมายของคำว่าที่ดินไว้ในมาตรา 1 ว่า

“ ‘ที่ดิน’ หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้ความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย ”

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 มาตรา 4 (1) ยังได้นิยามความหมายของคำว่าที่ดินไว้ว่า

“ ‘ที่ดิน’ หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย ”

จากคำนิยามตามประมวลกฎหมายที่ดิน และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติดังกล่าวจะเห็นว่าที่ดิน คือ พื้นที่ที่เป็นดินทั้งหมดซึ่งรวมถึงพื้นที่ที่อยู่บนบกพื้นที่ที่อยู่ในน้ำด้วย ดังจะเห็นได้จากคำนิยามที่ดินที่รวมถึง “ ห้วย หนอง คลอง บึง ลำน้ำ ทะเลสาบ ” ซึ่งเหล่านี้เป็นพื้นที่น้ำแต่ก็รวมอยู่ในความหมายของคำว่าที่ดินด้วย

มีข้อสังเกตว่าที่ดินที่อยู่ในน้ำมีขอบเขตแค่ไหน นั้น รองศาสตราจารย์วรวิทย์ เทพทอง เห็นว่า “ น่าจะมีความมุ่งหมายให้พื้นที่ดินทั้งที่อยู่ใต้น้ำหรือเหนือน้ำเป็นที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินที่ไม่รวมถึงมหาสมุทรด้วยนั้น ก็น่าจะเป็นเพราะไม่อยู่ในอำนาจอธิปไตยของประเทศไทย ”⁵³ ในขณะที่ นายสมศักดิ์ เอี่ยมพลับใหญ่ และนายทรงศักดิ์ ดุลยกาญจน์ เห็นว่า “ สาเหตุที่ประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติคลุมไปถึงพื้นดินซึ่งอยู่ใต้น้ำตื้นๆ เช่น ที่ดินที่อยู่ในห้วย หนอง คลอง บึง ตรงๆ ส่วนที่ดินซึ่งอยู่ในน้ำลึก เช่น แม่น้ำหรือมหาสมุทร ประมวลกฎหมายที่ดินมิได้ให้ความหมายไว้ สาเหตุน่าจะเป็นเพราะที่ดินที่เป็นแม่น้ำ ทะเล และมหาสมุทร ไม่มีโอกาสที่จะตั้งขึ้นมาเป็นพื้นที่ที่ประชาชนจะเข้าไปประโยชน์หรืออาจมีกรณีพิพาทเกิดขึ้น แต่ที่ดินเป็นห้วย หนอง คลอง บึง อาจกลายเป็นที่ดินทั่วไปขึ้นมาได้ เมื่อตั้งเงินจนกลายเป็นพื้นที่ดินแล้ว ”

อย่างไรก็ตาม คำว่าที่ดินตามความหมายของประมวลกฎหมายที่ดินไม่รวมถึงพื้นที่ที่ดินที่อยู่ในทะเล ซึ่งในเรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยวินิจฉัยไว้ว่า ทะเลชายฝั่งซึ่งอยู่ใต้น้ำ ไม่มีสภาพเป็นที่ดินตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

ความหมายของคำว่าที่ดินในชั้นนี้ ขอให้ทำความเข้าใจว่า ที่ดิน คือ พื้นที่ดินทั่วไป ซึ่งรวมถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง เกาะ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย ตามความหมายทางกฎหมายที่ปรากฏในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1 เป็นหลัก

“ สิทธิในที่ดิน ” หมายความว่า กรรมสิทธิ์ และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย

2. ความหมายของที่ดินของรัฐ

กรณีอธิบายความหมายของที่ดินของรัฐ เป็นนัยในการแบ่งประเภทของที่ดินในประเทศไทยว่าแบ่งเป็นที่ดินของรัฐ และที่ดินของเอกชน แม้ว่าแท้จริงแล้ว การแบ่งประเภทของที่ดินในประเทศไทยนั้นอาจทำได้หลายรูปแบบ ตามแต่วัตถุประสงค์และประโยชน์ในการจัดแบ่ง อย่างไรก็ตาม เมื่อต้องอธิบาย

⁵³ คำอธิบายกฎหมายที่ดิน รองศาสตราจารย์ วรวิทย์ เทพทอง พิมพ์ครั้งที่ 9 (แก้ไขเพิ่มเติมใหม่) สิงหาคม 2565 สำนักพิมพ์นิติธรรม กรุงเทพมหานคร หน้า 29

ความหมายของ ที่ดินของรัฐ จึงต้องถือว่าการแบ่งประเภทของที่ดินในประเทศไทยตามวัตถุประสงค์และประโยชน์ในการศึกษาเรื่องนี้ แบ่งที่ดินออกเป็น 2 ประเภท คือ ที่ดินของรัฐ และที่ดินของเอกชน

การแบ่งที่ดินของประเทศไทยออกเป็นที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่า เมื่อมีการบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ผลประการหนึ่งคือมีการแบ่งที่ดินออกเป็นที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน ตามความในมาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่บัญญัติว่า **“ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ”** ดังนั้น หากบุคคลหนึ่งบุคคลใด ซึ่งบุคคลใน ความหมายนี้ หมายถึง บุคคลตามกฎหมายเอกชน มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินใด ที่ดินแปลงนั้นก็ไม่ใช่เป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลที่เป็นเอกชนคนนั้น แต่หากที่ดินแปลงใดยังไม่มีบุคคลใดเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงนั้นให้ตกเป็นของรัฐ ซึ่งหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ก็เป็นไปหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและสิทธิในที่ดินอื่น

กล่าวโดยสรุป นับตั้งแต่ประมวลกฎหมายที่ดินมีผลใช้บังคับเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2497⁵⁴ เป็นต้นมา ด้วยผลของมาตรา 2 ข้างต้น ที่ดินที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดอยู่ ณ ขณะนั้น คือที่ดินของเอกชน แต่หากที่ดินใดยังไม่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ที่ดินนั้นเป็นที่ดินของรัฐ

ที่ดินของรัฐ ตามความหมายของพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 หมายถึง

“(กฎ) น. ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด.”

คณะกรรมการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการฯ ให้ความหมายของที่ดินของรัฐไว้ว่า

“ที่ดินของรัฐ หมายถึง ที่ดินที่รัฐเป็นเจ้าของและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและบริหารจัดการโดยหน่วยงานของรัฐ ซึ่งการบริหารจัดการจะมีกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานเป็นการเฉพาะในการดูแลรักษา”⁵⁵

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 กำหนดว่า

“ที่ดินของรัฐ หมายความว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท เช่น ที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่สาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ เป็นต้น”⁵⁶

⁵⁴ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

⁵⁵ คณะกรรมการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ 1 : 4000 (One Map) การปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน 1 : 4000 ONE MAP 2559 หน้า 3

⁵⁶ ข้อ 4 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.

ต่อมาคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ มีมติในการประชุมครั้งที่ 2/2546 เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2546 อธิบายความหมายของที่ดินของรัฐไว้ว่า “ที่ดินของรัฐ” ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับดังกล่าวหมายถึง

“สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ตามนัยมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น

1. ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หมายถึง เฉพาะที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันในสถานะที่ยังคงเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า

2. ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ห้วย หนอง คลอง บึง แม่น้ำ ทะเลสาบ ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ป่าช้าสาธารณะ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นโดยการสงวนหวงห้ามหรือไม่ก็ตาม

3. ที่ดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ที่ราชพัสดุ

4. ที่ป่าไม้ เป็นต้นว่า ที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่อุทยานแห่งชาติ ที่ป่าชายเลน พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่า”

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ให้ความหมายของที่ดินของรัฐเอาไว้ว่า

“ ‘ที่ดินของรัฐ’ หมายความว่า บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีมติให้บุคคลเข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ”

ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยกฎกระทรวงตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. 2566 บัญญัติว่า

“ ‘ที่ดินของรัฐ’ หมายความว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(1) ที่สงวนหวงห้าม หมายถึง ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่สงวนหวงห้ามตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่น ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติและเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น เช่น ที่เลี้ยงสัตว์สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ เป็นต้น

(2) พื้นที่อนุรักษ์ หมายถึง เขตป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตวนอุทยาน เขตสวนพฤกษศาสตร์ และเขตสวนรุกขชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เขตพื้นที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี

(3) ป่าชายเลน หมายถึง ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี หรือป่าชายเลนอนุรักษ์ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลและชายฝั่ง”

จากความหมายของที่ดินของรัฐข้างต้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายบัญญัตินิยามคำว่าที่ดินของรัฐไว้แตกต่างกันตามแต่วัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับ ว่าประสงค์จะคุ้มครองหรือส่งเสริมในเรื่องใด แต่การพิจารณาความหมายของที่ดินของรัฐเหล่านั้นทำให้เข้าใจถึงความหมายโดยทั่วไป ซึ่งจะเห็นได้ว่าที่ดินของรัฐอย่างน้อยจะต้องเป็นที่ดินที่รัฐเป็นเจ้าของ ไม่ว่ากฎหมายจะใช้ถ้อยคำว่า “ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน” หรือ “ทรัพย์สินของแผ่นดิน” หรือถ้อยคำใดๆ ที่สื่อความหมายได้เช่นนี้ก็ตาม ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ที่ดินของรัฐหมายถึงที่ดินทั้งหลายที่รัฐเป็นเจ้าของนั่นเอง

ข้อสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ทรัพย์สินหรือที่ดินทั้งหลายของรัฐ จะต้องมิใช่ที่ที่ทำหน้าที่ดูแลรักษาทรัพย์สินนั้นเสมอ ทรัพย์สินของรัฐรวมถึงที่ดินของรัฐด้วยนั้น กฎหมายไม่อาจจะกำหนดให้ทรัพย์สินหรือที่ดินเป็นของรัฐได้แต่เพียงอย่างเดียว กฎหมายจะต้องกำหนดไว้ด้วยว่าทรัพย์สินหรือที่ดินของรัฐ เช่นว่านั้น หน่วยงานใดหรือเจ้าหน้าที่ใดเป็นผู้มีหน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพย์สินหรือที่ดินของรัฐนั้น ดังจะเห็นได้จากคำนิยามข้างต้นที่ปรากฏคำว่า “กฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานเป็นการเฉพาะในการดูแลรักษา” หรือกำหนดไว้ในคำนิยามว่าให้หน่วยงานใดเป็นผู้มีอำนาจ อย่างไรก็ตาม แม้คำนิยามที่ปรากฏข้างต้น จะไม่ได้กำหนดหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ดูแลรักษาทรัพย์สินหรือที่ดินของรัฐไว้อย่างชัดเจน แต่ก็จะต้องมีกฎหมายอื่นที่กำหนดหน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพย์สินหรือที่ดินของรัฐนั้นๆ ไว้ด้วย

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่า ที่ดินของรัฐคือ ที่ดินใดๆ ที่เป็นของทางราชการและที่เอกชนไม่ได้ถือกรรมสิทธิ์หรือครอบครองไว้โดยชอบด้วยกฎหมาย และที่ดินของรัฐนั้นจะต้องมีกฎหมายกำหนดให้มีหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งหรือคนใดคนหนึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ดูแลรักษา

กิจกรรม 6.3.2

ท่านเข้าใจความหมายของ ที่ดินของรัฐ ว่าอย่างไร

แนวตอบกิจกรรม 6.3.2

ที่ดินใดๆ ที่เป็นของทางราชการและที่เอกชนไม่ได้ถือกรรมสิทธิ์หรือครอบครองไว้โดยชอบด้วยกฎหมาย และที่ดินของรัฐนั้นจะต้องมีกฎหมายกำหนดให้มีหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งหรือคนใดคนหนึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ดูแลรักษา

เรื่องที่ 6.3.3

ประเภทของที่ดินของรัฐ

ได้กล่าวไปแล้วว่าสาระสำคัญของที่ดินของรัฐคือ ที่ดินทั้งหลายที่รัฐเป็นเจ้าของและมีกฎหมายกำหนดให้มีหน่วยงานทำหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐนั้น อย่างไรก็ตาม ความหมายของคำว่าที่ดินของรัฐในการอธิบายในลักษณะเช่นนี้ไม่รวมถึง ที่ดินของพระมหากษัตริย์ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2561 และที่ดินขององค์การทางศาสนา ไม่ว่าจะเป็นที่วัดหรือวัดบาทหลวงหรือที่มัสยิดอิสลามด้วย

การแบ่งประเภทที่ดินของรัฐอาจแบ่งได้ในหลายลักษณะ แต่การแบ่งประเภทที่ดินของรัฐที่ใช้อธิบายกันเป็นการทั่วไปและใช้กันอย่างแพร่หลายคือการแบ่งประเภทที่ดินของรัฐตามหลักเกณฑ์ที่ใช้แบ่งทรัพย์สินของแผ่นดินตามมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือแบ่งทรัพย์สินของรัฐหรือที่ดินของรัฐออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ 1. ทรัพย์สินของรัฐหรือที่ดินของรัฐธรรมดา กับ 2. ทรัพย์สินของรัฐหรือที่ดินของรัฐอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ที่ดินของรัฐธรรมดา หมายถึง ที่ดินที่รัฐถือไว้โดยเอกชน⁵⁷ กล่าวคือ ที่ดินทั้งหลายที่รัฐเป็นเจ้าของ ซึ่งการเป็นเจ้าของในที่ดินของรัฐธรรมดานี้มีลักษณะเดียวกับที่เอกชนเป็นเจ้าของตามกฎหมายเอกชน เช่น ที่ราชพัสดุที่กรมธนารักษ์ออกให้แก่เอกชนเขา เป็นต้น ในขณะที่ที่ดินของรัฐอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หมายถึง ที่ดินของรัฐที่ใช้หลักเกณฑ์ตามมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ เป็นที่ดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางสาธารณะที่ประชาชนใช้เดินผ่าน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้อธิบายไว้แล้วว่า ที่ดินของรัฐ คือ ที่ดินที่รัฐเป็นเจ้าของ และมีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานหรือหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินนั้น ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการทำความเข้าใจและมุ่งเน้นไปที่ความเป็นเจ้าของที่ดินของรัฐและการกำหนดผู้มีหน้าที่ดูแลรักษา จึงขอแบ่งประเภทที่ดินของรัฐตามวัตถุประสงค์และหน้าที่ดูแลรักษาของหน่วยงานของรัฐตามกฎหมาย ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 9 ประเภท⁵⁸ ดังนี้

⁵⁷ กรมที่ดิน คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กรุงเทพมหานคร สำนักจัดการที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน 2550 หน้า 4

⁵⁸ คณะกรรมการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ 1 : 4000 (One Map) การปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน 1 : 4000 ONE MAP 2559 หน้า 3

1. ที่ป่าไม้

ที่ป่าสงวนหรือที่ป่าไม้จัดตั้งขึ้นโดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้มีการคุ้มครองป้องกันรักษาป่าไม้สงวนและรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรป่าไม้ เพื่อประโยชน์ในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน เป็นป่าสงวนแห่งชาติไว้เพื่อใช้ประโยชน์จากป่าในเชิงเศรษฐกิจ และนำผลประโยชน์จากป่าไม้มาเพื่อการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ และให้มีการใช้ประโยชน์ นานที่สุดจนถึงลูกหลาน

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับที่ป่าสงวนหรือที่ป่าไม้เป็นไปตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสิ้น 3 ครั้ง คือ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 โดยในปัจจุบันมีกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้มีอำนาจดูแลรักษา

2. ที่อุทยานแห่งชาติ

ที่อุทยานแห่งชาติจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการสงวน อนุรักษ์ คุ้มครอง และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ เช่น พันธุ์ไม้สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่า และภูเขา ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมมิให้ถูกทำลาย ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประเทศในการเป็นแหล่งศึกษาเรียนรู้ทางธรรมชาติหรือนันทนาการของประชาชน และเพื่อให้การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพในอุทยานแห่งชาติเป็นไปอย่างสมดุลและยั่งยืนและสอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศตามพันธกรณีที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิก

เดิมหลักเกณฑ์เกี่ยวกับพื้นที่อุทยานแห่งชาติเป็นไปตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ต่อมา มีการตราพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ยกเลิกพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 บัญญัติให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้ มีอำนาจดูแลรักษาที่อุทยานแห่งชาติ

3. ที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่เรียกว่าที่ ส.ป.ก. มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในการเกษตร ที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันปรากฏว่าเกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อนเนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราการผลิตทางเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลิตผลออกมา ซึ่งส่งผลให้

เกิดภาวะความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครองและการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด โดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นไปตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสิ้น 2 ครั้ง คือ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ในปัจจุบันมีสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นผู้มีอำนาจดูแลรักษา

4. ที่นิคมสร้างตนเอง

ที่นิคมสร้างตนเองจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดหาที่ดินรกร้างว่างเปล่ามาใช้ประโยชน์ เพื่อช่วยเหลือผู้ยากไร้ให้มีที่อยู่อาศัยและมีที่ดินทำกิน ในลักษณะที่อยู่อาศัยร่วมกันเป็นชุมชนเป็นระบบระเบียบ และมีแบบแผน พัฒนาให้มีรายได้และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นแล้วให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงนั้นกับสมาชิกนิคมที่ได้รับการจัดสรรที่ดินนั้นด้วย การจัดตั้งนิคมสร้างตนเองมีพัฒนาการที่เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ในระยะแรกการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้ยากไร้ที่ขาดแคลนที่ดินทำกินซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาการอพยพของประชาชนในชนบทเข้ามาทำงานในเมืองจนทำให้เกิดปัญหาสังคมขึ้น แต่ต่อมานิคมสร้างตนเองได้ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชนโดยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและอำนวยความสะดวกในการเข้าพัฒนาชนด้วย

นิคมสร้างตนเองจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ 1. เพื่อจัดสรรที่ดินให้ราษฎรกลุ่มเป้าหมายอพยพครอบครัวเข้าไปตั้งถิ่นฐานประกอบอาชีพและอยู่อาศัยในนิคมสร้างตนเองอย่างเป็นระเบียบและถาวร พร้อมทั้งส่งเสริมให้ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงนั้นเป็นของตนเองและเป็นมรดกตกทอดไปสู่ลูกหลาน 2. เพื่อพัฒนานิคมสร้างตนเองในด้านต่างๆ ให้สมาชิกนิคมมีรายได้และมีคุณภาพชีวิตที่ดีสามารถช่วยเหลือตนเอง ครอบครัวและชุมชนได้ และ 3. เพื่อสนองนโยบายของรัฐบาลในลักษณะโครงการพิเศษตามมติคณะรัฐมนตรีในการแก้ไขปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและการปกครอง

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับที่นิคมสร้างตนเองเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติม 1 ครั้ง ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 โดยมีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (เดิมคือ กรมประชาสงเคราะห์) กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจดูแลรักษา

5. ที่ราชพัสดุ

ที่ราชพัสดุมีความเป็นมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 6 หมายถึงที่หลวง ซึ่งในขณะนั้นรวมถึงทรัพย์สินหรือที่ดินที่มีไว้เพื่อประโยชน์ของราชการแผ่นดินทั่วไปและทรัพย์สินและที่ดินที่มีไว้เพื่อประโยชน์ในราชการส่วนพระองค์ แต่ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมีการแยกทรัพย์สินทั้งสองประเภทนี้ออกจากกัน ความหมายของที่ราชพัสดุก็ได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ

ระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พุทธศักราช 2485 กำหนดว่า

“ที่ดินราชพัสดุ หมายความว่า

(1) ที่ดินซึ่งรัฐบาลปกครองใช้ในราชการอยู่ หรือสงวนไว้ใช้ในราชการภายหลังที่และรัฐบาลได้เข้า ใช้ประโยชน์แล้ว นอกจากที่ดินในความปกครองกรมรถไฟ ทางหลวงในความปกครองกรมโยธา เทศบาล และ ทรัพย์สินของจังหวัดตามมติคณะรัฐมนตรี

(2) ที่สาธารณประโยชน์เล็กใช้ เช่น คู คลอง ถนน ทางหลวงต่างๆ ซึ่งมีใช้ เพื่อการสาธารณประโยชน์แล้ว”

หลังจากนั้นมีการตราพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ซึ่งมาตรา 4 ได้นิยามความหมายของคำว่าที่ราชพัสดุไว้ว่า

“ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

1. ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีอยู่ในดินหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตาม กฎหมายที่ดิน

2. อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล และขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ”

ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 ซึ่งมาตรา 3 ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ทำให้นิยามของที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ถูกยกเลิกไปด้วย และได้นิยามความหมายของที่ราชพัสดุดังใหม่ตามมาตรา 6 ซึ่งบัญญัติว่า

“ที่ราชพัสดุ ได้แก่

(1) อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด

(2) ที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

(3) ที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมาย”

นอกจากนี้ มาตรา 7 ยังบัญญัติถึงอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่เป็นที่ราชพัสดุไว้ด้วย โดยบัญญัติว่า

“อสังหาริมทรัพย์ดังต่อไปนี้ ไม่เป็นที่ราชพัสดุ

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือเพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมาย

(2) อสังหาริมทรัพย์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้ เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน

(3) อสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) อสังหาริมทรัพย์ขององค์การมหาชน ซึ่งได้มาโดยมีผู้อุทิศให้หรือโดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยน จากรายได้หรือทรัพย์สินขององค์การมหาชนนั้น โดยไม่ได้ใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน หรือเงินอุดหนุน จากรัฐบาล

(5) อสังหาริมทรัพย์ของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งได้มาโดยมีผู้อุทิศให้หรือ โดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้หรือทรัพย์สินของสถานศึกษานั้น โดยไม่ได้ใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน หรือเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

(6) อสังหาริมทรัพย์ของหน่วยงานของรัฐที่มีกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งได้มาโดยมีผู้อุทิศให้หรือ โดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้หรือทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐนั้น โดยไม่ได้ใช้เงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

(7) อสังหาริมทรัพย์ที่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติยกเว้นไว้ไม่ให้ถือเป็นที่ราชพัสดุ”

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุเป็นไปตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 ซึ่งมาตรา 8 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุ และวรรคสอง บัญญัติให้กรมธนารักษ์มีหน้าที่ในการปกครองดูแล และบำรุงรักษาที่ราชพัสดุ ด้วย

6. ที่ทางหลวง

ที่ทางหลวงเป็นตามที่กำหนดตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง ซึ่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า “ที่ทางหลวง” หมายความว่า ทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจร สาธารณะทางบก ไม่ว่าในระดับพื้นดิน ใต้หรือเหนือพื้นดิน หรือใต้หรือเหนืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น นอกจากทางรถไฟ และหมายความรวมถึงที่ดิน พืช พันธุ์ไม้ทุกชนิด สะพาน ท่อหรือรางระบายน้ำ อุโมงค์ ร่องน้ำ กำแพงกันดิน เขื่อน รั้ว หลักสำรวจ หลักเขต หลักระยะ ป้ายจราจร เครื่องหมายจราจร เครื่องหมายสัญญาณ เครื่องสัญญาณไฟฟ้า เครื่องแสดงสัญญาณที่จอดรถ ที่พักคนโดยสาร ที่พักริมทาง เรือหรือพาหนะสำหรับขนส่งข้ามฟาก ท่าเรือสำหรับขึ้นหรือลงรถ และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทางบรรดาที่มีอยู่หรือที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวงเพื่อประโยชน์แก่งานทางหรือผู้ใช้ทางหลวงนั้นด้วย”

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับที่ทางหลวงเป็นไปตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติม 1 ครั้ง ตามพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 โดยมีกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม เป็นผู้มีอำนาจดูแลรักษา

7. ที่แม่น้ำ

ที่แม่น้ำ รวมถึง ที่สาธารณประโยชน์ประเภทแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ และทะเลภายในน่านน้ำไทย ตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับที่แม่น้ำเป็นไปตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2486 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมถึง 18 ครั้ง โดยครั้งล่าสุดคือ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2566 มีกรมเจ้าท่า (เดิมคือ กรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี) เป็นผู้มีอำนาจดูแลรักษา

8. ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หมายความว่ารวมถึง ที่สาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าด้วย ซึ่งหน้าที่ในทางดูแลรักษาที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นของกรมการปกครองและกรมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย โดยมีนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบดูแลรักษาตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2547 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสิ้น 12 ครั้ง โดยครั้งล่าสุด คือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2552

9. ที่ดินของรัฐอื่นตามที่กฎหมายกำหนด เช่น เขตนิคมสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ภายใต้อำนาจส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น

กิจกรรม 6.3.1

หน่วยงานที่มีอำนาจดูแลรักษาที่ป่าไม้ ที่อุทยานแห่งชาติ ที่ราชพัสดุ ที่ทางหลวง คือหน่วยงานใด

แนวตอบกิจกรรม 6.3.1

หน่วยงานที่มีอำนาจดูแลรักษาที่ป่าไม้ คือ กรมป่าไม้

หน่วยงานที่มีอำนาจดูแลรักษาที่อุทยานแห่งชาติ คือ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

หน่วยงานที่มีอำนาจดูแลรักษาที่ราชพัสดุ คือ กรมธนารักษ์

หน่วยงานที่มีอำนาจดูแลรักษาที่ทางหลวง คือ กรมทางหลวง

บรรณานุกรม

- กรมที่ดิน คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กรุงเทพมหานคร สำนักจัดการที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน 2550
- กลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร้พรมแดน รายงานศึกษาวิจัยบทเรียนวิธีพิจารณาและคำพิพากษาคดีความที่ดิน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ 2554
- จันทิมา ธนาสว่างกุล ใน สรุปสาระสำคัญจากสัมมนาวิชาการ หัวข้อ “ทรัพย์สินของรัฐและมาตรการทางกฎหมาย” ค้นคืนวันที่ 16 ธันวาคม 2566 จาก <https://www.law.tu.ac.th/primary-seminar-sustainable-development-63-no-1/>
- ชาญชัย แสวงศักดิ์ คู่มือการปฏิบัติงานพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับที่ดินประเภทต่างๆ กรุงเทพมหานคร สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 2537
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรุงเทพมหานคร แสงจันทร์การพิมพ์ 2523
- ธีรธร แซ่มสนิท “สาธารณสมบัติของแผ่นดิน” วารสารอัยการ 167 มกราคม 2535
- บรรจง ศ. นาคประดา วิทยายุทธที่ดิน กรุงเทพมหานคร พิมพ์อักษร 2545
- ประมุล สุวรรณศร คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยทรัพย์ กรุงเทพมหานคร นิติบรรณการ 2550
- ภักฎิญา สิริบวรพิพัฒน์ การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ 2562 กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยศรีปทุม
- ภาสกร ชุมห่อไร คำอธิบายกฎหมายที่ดิน กรุงเทพมหานคร นิติบรรณการ 2536
- ร.แลงการ์ด ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย (กฎหมายเอกชน) กฎหมายที่ดิน กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง 2483
- วรวิมล เทพทอง คำอธิบายกฎหมายที่ดิน กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติธรรม 2565
- วินัย ชวนประพันธ์ อิทธิพลของระบบศักดินาในการบริหารราชการ ค้นคืนวันที่ 25 กันยายน 2566 จาก http://library1.nida.ac.th/nida_jour0/NJv7n3_01.pdf
- ศูนย์บันดาร์ราชานุภาพ คู่มือการใช้ที่ดินของรัฐ กรุงเทพมหานคร สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย 2541
- สมศิริ ธีระภาพ รายงานการวิจัยเรื่องการกำหนดสิทธิในที่ดินของไทย กรุงเทพฯ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต 2529

เสนีย์ ปราโมช อธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์ กรุงเทพมหานคร
เนติบัณฑิตยสภา 2551

สำนักงานเลขาธิการกรมที่ดิน *รวมบทความกรมที่ดิน 100 ปี รวมที่ดิน ประวัติกรมที่ดิน*

กรุงเทพมหานคร ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด 2543

อวิการ์ตน์ นิยมไทย “กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย” จุล

นิติ พ.ค. – มิ.ย. 2558

อานนท์ มาเมาะ กฎหมายทรัพย์สิน : ความรู้พื้นฐานทางความคิด หลักทั่วไป และบทเบ็ดเสร็จทั่วไป

กรุงเทพมหานคร วิญญูชน 2564

อานนท์ มาเมาะ “แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดิน” วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 1 มีนาคม 2557

เอกสารสำหรับนักศึกษาวิชา 41461 ไม่อนุญาตให้เผยแพร่