



บทที่ ๒

ความหมายของที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และผลการ เป็น
สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

๒.๑ ความหมายของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภททรัพย์สินสำหรับ
พลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฉะนั้นก่อนที่จะ
พิจารณาถึงความหมายของที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จึงขอกล่าวถึงความหมายโดยทั่วไป
ของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา ๑๓๐๔ เสียก่อนว่ามีความหมายและลักษณะอย่างไรบ้าง

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ บัญญัติว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดิน
รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันเช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของ
แผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายคลอง ทางน้ำ ทางหลวง
ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร
สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

จากข้อความตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังกล่าว
จะเห็นได้ว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินส่วนหนึ่งของแผ่นดิน แต่พึงเข้าใจว่าทรัพย์สิน
ของแผ่นดินมิได้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปเสียทั้งหมดทุกอย่าง ทรัพย์สินใดจะเป็นสาธารณ
สมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือไม่ จะต้องประกอบด้วย
หลักเกณฑ์ หรือลักษณะที่สำคัญ ๒ ประการ คือ

๒.๑.๑ ต้องเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และ

๒.๑.๒ ต้องใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

๒.๑.๑ จะตองเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน คือ จะตองเป็นทรัพย์สินของรัฐ ซึ่งทรัพย์สินนั้น อาจเป็นสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ก็ได้ ถ้าหากเป็นทรัพย์สินของเอกชน แม้เอกชนจะยอมให้ประชาชนเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินของตนเป็นประจําานเท่าใดก็ตาม ก็ทำให้ที่ดินแปลงนั้น กลายเป็นที่สาธารณประโยชน์ของแผ่นดินไม่ เพราะเหตุที่เป็นทรัพย์สินของเอกชน เว้นแต่เอกชน ผู้เป็นเจ้าของที่ดินจะโอนสิทธิ์ หรือยกที่ดินหรือทรัพย์สินของคนที่ให้แก่รัฐ เช่น อนุสิทธิ์ที่ดินของคนให้ เป็นทางสาธารณะเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรืออนุสิทธิ์ที่ดินให้เป็นที่ตั้งของหน่วย ราชการ เป็นต้น ทรัพย์สินหรือที่ดินที่ราษฎรอุทิศให้ก็จะตกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินหรือทรัพย์สิน ของรัฐ

๒.๑.๒ ตองใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ลักษณะ ใดจึงจะถือว่าเป็นการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันนั้นยาก แก่การที่จะพิจารณา และในเรื่องนี้นักนิติศาสตร์ผู้ทรงคุณวุฒิของไทยมีความเห็นแตกต่างกันออกเป็น หลายฝ่าย ดังนี้

ความเห็นที่หนึ่ง เห็นว่า

สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ ได้แก่ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) (ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินที่มีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของ แผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน) และตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) ทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ได้แก่ สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) (ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน) เท่านั้น

บัญญัติ สุชีวะ , คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน,
(กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศึกษาสตรี, ๒๕๑๕), หน้า ๔๕.

ความเห็นที่สอง เห็นว่า

สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช่เพื่อสาธารณประโยชน์ นั้น มีผู้แทนของแผ่นดินเป็นผู้ใช้เพื่อเป็นประโยชน์แก่สาธารณะ เช่น ทรัพย์สินที่จะเป็นป้อมปราการปืน ราษฎรไม่มีสิทธิเข้าไปเกี่ยวข้องกับ

ส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันนั้น เป็นเรื่องพลเมืองเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในที่คิดไต่โดยตรง กล่าวคือ ราษฎรเป็นผู้ใช้โดยตรง ซึ่งได้แก่ทรัพย์สินตามมาตรา ๓๓๐๘ (๒) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์^๑

ความเห็นที่สาม เห็นว่า

ทรัพย์สินที่ใช่เพื่อสาธารณประโยชน์ เช่น แม่น้ำ ลำคลอง ทางหลวง ราษฎรทุกคนย่อมมีสิทธิใช้สัญจรไปมาได้ เป็นทรัพย์สินที่ใช่เพื่อสาธารณประโยชน์ แต่ทรัพย์สินที่ใช่เพื่อสาธารณประโยชน์ ราษฎรอาจไม่เป็นผู้ใช้โดยตรงก็ได้ เช่น ปืนกลของทางราชการ แต่ไต่มอบให้ทหารเป็นผู้ใช้ ถือว่า มีการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ ส่วนทรัพย์สินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันต่างกับทรัพย์สินที่ใช่เพื่อสาธารณประโยชน์ ก็คือ คำว่าประโยชน์ร่วมกัน หมายถึงเป็นประโยชน์ร่วมกันของประชาชนโดยตรง เช่น ทะเลสาบ หุ่นเลี้ยงสัตว์ ซึ่งมีความหมายว่า ราษฎรคนใดจะเข้าไปใช้ก็ได้ เป็นการร่วมกันมีร่วมกันใช้^๒

^๑ ศาสตราจารย์ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์สิน, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อักษรสาส์น, ๒๕๒๐), หน้า ๕๔

^๒ ประมุข สุวรรณศรี, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ ว่าด้วยทรัพย์สิน, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิมพ์การพิมพ์, ๒๕๑๑), หน้า ๕๔ - ๕๕.

ในเรื่องนี้ ผู้เขียนเห็นว่า การใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือการสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน มีกรณีต้องแยกพิจารณา ดังนี้

๑. การใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ มีความหมายอยู่ในคำว่า ทรัพย์สินของแผ่นดินนั้นได้มีการใช้ (in use) เพื่อสาธารณประโยชน์ กล่าวคือ กฎหมายเน้นถึงการใช้เป็นสำคัญและแสดงให้เห็นว่า การใช้เพื่อสาธารณประโยชน์นอกจากจะต้องมีการใช้แล้ว ยังต้องเป็นการใช้ที่เกิดขึ้นในขณะนั้น ในคำบทภาษาอังกฤษของมาตรา ๑๓๐๔ ซึ่งมีบัญญัติว่า "The Domain Public of State includes every kind of state property which is in use for the public interest or reserved for common benefit..."

ก็แสดงให้เห็นว่าทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ต้องอยู่ในภาวะที่มีการใช้จริง ๆ เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๙๐๖/๒๔๔๔ ซึ่งมีบัญญัติว่า ที่ดินคิกริมน้ำอันเป็นที่ขายคสังนั้น มิใช่ว่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันเสมอไป แต่ต้องไต่ความว่ามีประชาชนใช้ร่วมกันตามความเป็นจริงด้วย จึงจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับประชาชนใช้ร่วมกันได้

การใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ กฎหมายมิได้บัญญัติว่า ใครเป็นผู้ใช้ แม้จะมีนักกฎหมายบางคน เห็นว่ารัฐเป็นผู้ใช้ แต่ผู้เขียนเห็นว่าการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ใครจะเป็นผู้ใช้ไม่สำคัญ สำคัญแต่เพียงว่าผู้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์นั้นเป็นประโยชน์แก่ใคร และใช้ประโยชน์เพื่อกิจการใดเท่านั้น ฉะนั้น การใช้เพื่อสาธารณประโยชน์จึงไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นทรัพย์สินที่รัฐเป็นผู้ใช้เท่านั้น ประชาชนอาจเป็นผู้ใช้ก็ได้ เช่น ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งได้แก่ที่ขายคสัง แม่น้ำ ถนนหนทาง ฯลฯ ก็เป็นสิ่งที่ให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ เพราะการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ ก็คือการใช้เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไปนั่นเอง

การใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ อาจจะเป็นประโยชน์แก่ราษฎรกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งก็ได้ไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นประโยชน์แก่ประชาชนทั่วประเทศ เช่น ที่สาธารณะประจำตำบลใดตำบลหนึ่ง ก็เป็นประโยชน์แก่ราษฎรในตำบลนั้นเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งถือได้ว่า ราษฎรกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งก็เป็นพลเมืองของประเทศ เมื่อผลประโยชน์จากการใช้ตกแก่ประชาชนก็ถือได้ว่าเป็นการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์แล้ว นอกจากนี้การที่ทรัพย์สินอย่างใด มีผู้รับมอบหมายให้ใช้โดยเฉพาะ ราษฎรคนอื่นใช้ไม่ได้ ก็ยังถือได้ว่าเป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์เหมือนกัน เช่น ปืนกลของ

ทางราชการ ชาติใดมอบให้ทหารเป็นผู้ใช้ ราษฎรคนอื่นเอามาใช้ไม่ได้ แต่การที่ทหารใช้ปืนกล นั้นเป็นที่เข้าใจได้ว่า ใช้เพื่อป้องกันประเทศชาติเป็นประโยชน์แก่คนทั้งชาติ นับว่าเป็นสาธารณ-ประโยชน์เช่นกัน

แต่อย่างไรก็ดี การใช้เพื่อสาธารณประโยชน์จะต้องเป็นสาธารณประโยชน์โดยตรง เท่านั้น การพิจารณาว่าเป็นการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์โดยตรงหรือไม่ ยากต่อการพิจารณา ที่กินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๘ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น ที่ขายคลัง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ทรัพย์สินเหล่านี้เป็นทรัพย์สินหรือกิจการที่เป็น ประโยชน์ต่อสาธารณะโดยตรง กรณีนี้เข้าใจได้แน่ชัดว่าเป็นกิจการที่ถึงมือประชาชนโดยตรง ส่วนทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๘ (๓) แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นคนว่า ป้อม โรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธ ยุทโธปกรณ์ ทรัพย์สินเหล่านี้ ประชาชนมิได้เป็นผู้ใช้โดยตรง บางครั้งก็ห้ามมิให้ประชาชนเข้าใช้ เลย เช่น เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์ ทรัพย์สินเหล่านี้แม้ประชาชนจะไม่ได้เป็นผู้ใช้โดยตรง แต่รัฐ เป็นผู้ใช้ การใช้ก็เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนพลเมืองในรัฐนั่นเอง ก็ถือได้ว่าเป็นการใช้เพื่อ สาธารณประโยชน์โดยตรงแล้ว ส่วนทรัพย์สินบางอย่างที่รัฐครอบครองเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ เท่านั้น ไม่ได้เกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง เช่น รถยนต์ของทางราชการ เครื่องพิมพ์ดีด เครื่องอ็คโรเนียว ฯลฯ เช่นนี้ จะถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้หรือไม่ เพราะทรัพย์สิน เหล่านี้ประชาชนไม่ได้เป็นผู้ใช้ มีแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้นเป็นผู้ใช้ มีความเห็นของท่านอาจารย์ ท่านหนึ่ง กล่าวไว้ว่า การใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมกันจะต้อง เป็นสาธารณประโยชน์โดยตรง คือได้ผลเป็นสาธารณประโยชน์โดยตรง ไม่ใช่ทางอ้อมหรือผล ในที่สุด เช่น เครื่องพิมพ์ดีดในที่ทำการรัฐบาลนั้น จะว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็ไม่ได้ เพราะไม่ใช่ทรัพย์สินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์โดยตรง ผู้ที่จะใช้ได้เป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน ของรัฐบาลเท่านั้น แม้ผลในที่สุดของการใช้เครื่องพิมพ์ดีดนั้นจะไปลงเอยที่ว่าเป็นสาธารณประโยชน์ ก็ เครื่องพิมพ์ดีดจึงไม่เข้าลักษณะ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ผู้เขียนเห็นว่า ทรัพย์สินเหล่านี้ เป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายห้ามมิให้ยืม ตามมาตรา ๑๓๐๘ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เท่านั้น

ฉะนั้น จึงสรุปได้ว่า ทรัพย์สินของแผ่นดินจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ขึ้นอยู่กับการใช้ทรัพย์สินนั้นเพื่อสาธารณประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไปหรือไม่ ถ้าเป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์แล้ว ก็เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยไม่ว่ารัฐหรือประชาชนจะเป็นผู้ใช้

๒. สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

คำว่า สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันนั้น ต่างกับการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ตามข้อ เพราะการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์นั้น ต้องอยู่ในภาวะมีการใช้ในขณะนั้น (in use) ส่วน "การสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน" นั้น เป็นแต่การเก็บสงวนไว้ (reserved) ยังไม่มีการใช้ เพราะหากมีการใช้ ก็จะเข้ากรณีแรกโดยไม่ว่าเป็นคดียุติกรรมหลังไว้อีก กฎหมายบัญญัติว่า "สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน" มิได้บัญญัติว่า "สงวนไว้เพื่อประชาชนใช้ร่วมกัน" การสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน จึงหมายถึงการสงวนที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับไว้ในภายภาคหน้า ไม่ว่าจะเป็นการสงวนไว้เพื่อประชาชนใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ในราชการ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) ก็ตาม คำว่า เป็นประโยชน์ในทางราชการ ก็คือ ประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมนั่นเอง ซึ่งในเรื่องนี้ได้มีคำพิพากษาศาลฎีกา ๑๔๒๔-๑๔๒๔/๒๔๑๒ โดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยไว้ว่า ที่ดินที่รัฐซื้อมาจากเอกชนเพื่อใช้สร้างสถานที่ราชการ แต่ในระหว่างที่ยังไม่ก่อสร้างตามโครงการนั้น แม้จะได้มีการนำไปให้เอกชนเช่าเป็นการชั่วคราวขึ้นในระหว่างนั้น ศาลฎีกาเห็นว่า ที่ดินนั้นก็ยังมิสภาพเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่ง "สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน" ตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

จากคำพิพากษานี้ แสดงให้เห็นว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดย เฉพาะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓) นั้น ถือได้ว่าเป็นการสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน การสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันจึงไม่จำกัด

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์ , กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ,
(กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง , ๒๕๒๒) , หน้า ๑๖๖ .

เฉพาะทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) เท่านั้น

ฉะนั้น จึงสรุปได้ว่า ทรัพย์สินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) และ ทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันก็ได้

๒.๒ ความหมายของที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

จากที่กล่าวมาในหัวข้อที่แล้ว (ความหมายของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน) เป็นการกล่าวถึงความหมายของสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยทั่วไป มิได้กล่าวถึงสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทหนึ่งประเภทใดโดยเฉพาะเจาะจง สำหรับหัวข้อวิทยานิพนธ์เรื่อง "ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน" ก็เป็นทรัพย์สินส่วนหนึ่งของสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) แต่เนื่องจากทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมีความหมายกว้างรวมทั้งทรัพย์สินที่เป็นสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ ฉะนั้นในการเขียนวิทยานิพนธ์เรื่องนี้จึงจำกัดอยู่แต่เฉพาะทรัพย์สินที่เป็นที่ดินซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น มิได้กล่าวล่วงไปถึงสังหาริมทรัพย์แต่อย่างใดไม่

ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือที่ดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน มีความหมายอย่างเดียวกัน เพราะคำว่า พลเมือง ก็หมายถึงประชาชนทั่วไปนั่นเอง และดังที่กล่าวมาแล้วว่า ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ฉะนั้น จึงต้องประกอบด้วยลักษณะหรือองค์ประกอบที่สำคัญ ๒ ประการ คือ

๒.๒.๑ ที่ดินนั้นต้องเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน

๒.๒.๒ ที่ดินนั้นมีไว้สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

๒.๒.๑ ที่ดินนั้นต้องเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน

ก. คำว่า "ที่ดิน" มีความหมายแคไหน เพียงไร

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑ ใ้บัญญัติให้ความหมายของที่ดินไว้ว่า ที่ดิน หมายถึง "พื้นดินทั่ว ๆ ไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย" เหตุใดที่ดินจึงมีความหมายกว้างรวมถึงภูเขา ห้วย

หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเล และเมื่อพิจารณาจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็มีบัญญัติให้ความหมายของที่ดินไว้ คงมีบัญญัติแต่เพียงว่า ที่ดินเป็นทรัพย์สินประเภทสังหาริมทรัพย์เท่านั้น โดยมาตรา ๑๐๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติให้ความหมายของสังหาริมทรัพย์ไว้ว่า หมายถึงทรัพย์สินประเภทต่อไปนี้

๑. ที่ดิน
๒. ทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดิน
๓. ทรัพย์สินประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน
๔. สิทธิอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

๑. ที่ดิน ท่านศาสตราจารย์บัญญัติ สิวะ ไข่อธิบายความหมายของคำว่า ที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไว้ว่า หมายถึงพื้นดินทั่ว ๆ ไป ซึ่งปราศจากสิ่งก่อสร้าง*

๒. ทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดิน หมายถึง ทรัพย์สินที่เกิดหรือติดกับที่ดินโดยธรรมชาติ เช่น ต้นไม้ยืนต้น และหมายถึง ทรัพย์สินที่เกิดหรือติดกับที่ดินโดยมีผู้นำมาคิด เช่น ดึก สะพาน อนุเสาวรีย์ ทรัพย์สินใดเป็นทรัพย์สินติดกับที่ดินหรือไม่ มิได้นำเจตนาของผู้นำทรัพย์สินมาติดกับที่ดินมาเป็นข้อพิจารณาว่าเป็นทรัพย์สินที่ติดกับที่ดินหรือไม่ แต่ให้พิจารณาจากลักษณะของทรัพย์สินนั้นว่าติดครั้งคราวกับที่ดินหรือไม่ เมื่อมีลักษณะติดครั้งคราวกับที่ดินก็ถือว่า เป็นทรัพย์สินที่ติดกับที่ดิน แต่การติดครั้งคราวมิได้หมายความว่า คงติดอยู่ชั่วกาลปาวสานเป็นเวลานาน เช่น ปลุกบ้านวันนี้ พรุ่งนี้หรือตอนก็ถือว่าบ้านเป็นทรัพย์สินติดกับที่ดินเป็นอสังหาริมทรัพย์

ทรัพย์สินที่ติดกับที่ดินมิได้ทั้งสิ่งก่อสร้างและไม่ยืนคง เพราะสภาพของทรัพย์สินทั้งสองประเภทนี้ เป็นทรัพย์สินที่มั่นคงแน่นอน และประจำกับที่ดิน โดยไม่คำนึงว่าทรัพย์สินนั้นจะติดกับที่ดินนานเท่าไร และใครเป็นผู้นำมาคิด

* บัญญัติ สิวะ , คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน , หน้า ๑๒

๒ เรื่องเดียวกัน , หน้า ๑๑

๓. ทรัพย์สินประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน คือ ทรัพย์สินที่ประกอบอยู่เป็นหน่วยหนึ่งอันเดียวกับที่ดินตามธรรมชาติ เช่น แม่น้ำ ลำคลอง แร่ธาตุต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่ตามธรรมชาติ หรือมนุษย์ นำมารวมใช้กับที่ดินจนกลายเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินตามธรรมชาติ แต่ได้มีการแยกทรัพย์สินเหล่านั้นออกไปจากที่ดินโดยบุคคลไป ทรัพย์สินเหล่านั้นย่อมขาดจากลักษณะที่ประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน และกลายเป็นสังหาริมทรัพย์นับแต่ที่ไ้แยกชนออกไป

๔. สิทธิอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน สิทธิอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน มีได้ทั้งสิทธิที่เกี่ยวข้องกับที่ดินโดยตรงและโดยทางอ้อม

สิทธิที่เกี่ยวข้องกับที่ดินโดยตรง ได้แก่ สิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๖ เช่น สิทธิครอบครอง สิทธิใช้สอย สิทธิที่จำนองจำยโอน สิทธิที่จะติดตามเอาคืนจากผู้ไม่มีสิทธิที่จะยึดถือไว้ สิทธิที่จะชักขวางมิให้ผู้อื่นเข้ามาเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินโดยมิชอบเกี่ยวกับที่ดิน นอกจากนี้ยังรวมถึงสิทธิอื่น ๆ ที่มาจากกติกตรอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เช่น การจำยอม สิทธิอาศัย สิทธิเก็บกิน

ส่วนสิทธิที่เกี่ยวข้องกับที่ดินโดยทางอ้อม คือ สิทธิที่มีได้เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยตรง แต่เป็นสิทธิเกี่ยวกับสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นซึ่งติดอยู่กับที่ดินอีกทอดหนึ่ง เช่น สิทธิในการจำนองบ้าน กรรมสิทธิ์ในบ้านเรือน เป็นต้น

ความหมายของที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงหมายความว่าเฉพาะพื้นผิวดินโดยทั่ว ๆ ไป เท่านั้น ส่วนบริเวณที่อยู่เหนือพื้นดินขึ้นไปหรือลึกลงไปจากพื้นดินนั้น จะถือเป็นส่วนหนึ่งของที่ดิน ตามมาตรา ๑๓๓๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้หรือไม่^๒ ท่านอาจารย์ศิริ เภวลินสฤกษ์ เห็นว่า ไม่เป็นส่วนหนึ่งของที่ดิน แต่ถือว่าเป็นแดนกรรมสิทธิ์ของผู้เป็นเจ้าของที่ดิน^๓ นอกจากนั้นความหมายของที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

^๑ เรื่องเดียวกัน , หน้า ๑๒

^๒ "ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ท่านว่า แคนแห่งกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้นกินทั้งพื้นดินและใต้พื้นดิน"

^๓ ศิริ เภวลินสฤกษ์ , คำบรรยายวิชากฎหมายที่ดิน , หน้า ๔๔.

ยังไม่กินความรวมถึงสิ่งปลูกสร้างบนที่ดิน แม่น้ำ ลำคลอง ห้วย หนอง คลอง บึง บาง เพราะ
ทรัพย์สินเหล่านี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ถือว่าเป็นทรัพย์สินอันติดกับที่ดิน หรือประกอบเป็น
อันเดียวกับที่ดิน เท่านั้น

ส่วนความหมายของที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑ ได้บัญญัติความหมาย
ของที่ดินไว้กว้าง นอกจากจะหมายถึงพื้นดินทั่วไปแล้ว ยังให้ความหมายรวมถึงภูเขา ห้วย
หนอง คลอง บึง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย ส่วนเหตุที่ประมวลกฎหมาย
ที่ดินจึงได้บัญญัติให้ความหมายของที่ดินไว้กว้างเช่นนั้น ก็เนื่องจากสภาพธรรมชาติของพื้นที่
โดยทั่ว ๆ ไป ที่ดินบางแห่งอาจเปลี่ยนแปลงกลายเป็น ที่น้ำท่วม และในทางกลับกันบริเวณ
พื้นที่ที่น้ำท่วม อาจเปลี่ยนแปลงกลายเป็นที่ดินที่น้ำท่วมไม่ถึงก็เป็นได้ เมื่อพื้นที่ที่น้ำท่วมถึง
โค่นเนินกลายเป็นสภาพเป็นพื้นดินขึ้น ประชาชนก็อาจเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินบริเวณนั้น และ
เมื่อมีการเข้าไปใช้ประโยชน์มาก ๆ ก็อาจก่อให้เกิดกรณีพิพาทขึ้นได้ กฎหมายจึงต้องบัญญัติแก้ไข
กรณีนี้ไว้ ประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ จึงได้บัญญัติให้ความหมายของที่ดินไว้ว่า
นอกจากจะหมายถึงพื้นดินโดยทั่วไปบนพื้นผิวโลกแล้ว ยังให้รวมถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง
บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย ส่วนทรัพย์สินที่เป็นแม่น้ำ ทะเล เหว
จะรวมอยู่ในความหมายของที่ดินด้วยหรือไม่ ประมวลกฎหมายที่ดินมิได้บัญญัติไว้ แต่นัก-
เศรษฐศาสตร์และนักกฎหมายโดยทั่วไปมักให้คำอธิบายถึงความหมายของที่ดินไว้ว่า หมายถึง
พื้นผิวของโลกทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นภูเขา หุบเหว แม่น้ำ ลำคลอง กฎหมายที่ดินของ
ประเทศไต้หวันก็ได้บัญญัติให้ความหมายของที่ดินว่า นอกจากจะหมายถึงพื้นดินแห่งแล้ว ยัง
หมายรวมถึงพื้นน้ำ และทรัพยากรธรรมชาติด้วย^๒

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศาสตร์ , เอกสารคำบรรยายกฎหมายทรัพย์สิน ลักษณะ ๑๐ หน้า •

^๒ Hui-Sun-Tang, "The 'Land' LAND REFORM IN FREE CHINA (Taipei:

Engraving & Printing Works), p. 237.

เมื่อความหมายของที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินแตกต่างกับความหมายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่นนี้ จะเป็นปัญหาในทางพิจารณาหรือไม่ ท่านศาสตราจารย์บัญญัติ สิวะ ให้ความเห็นในเรื่องนี้ไว้ว่า ความหมายของที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินเป็นความหมายที่ใช้อยู่ในประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น จะนำมาอธิบายคำว่า ที่ดินในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ได้ กล่าวคือ จะถือว่าลำน้ำ ทะเลสาบ เป็นที่ดินตามมาตรา ๑๐๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ได้ เพราะตามมาตรา ๑๐๐ ทรัพย์สินเหล่านี้ถือว่าเป็นอสังหาริมทรัพย์ ประเภทประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินเท่านั้น หมายความว่า ถ้าจะพิจารณาว่า ทะเลสาบ เป็นอสังหาริมทรัพย์หรือไม่ ก็ต้องพิจารณาจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๐๐ ทะเลสาบเป็นอสังหาริมทรัพย์ประเภทประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน แต่ไม่ใช่ที่ดิน แต่ถ้าพิจารณาว่า ทะเลสาบ เป็นที่ดินหรือไม่ ก็ต้องพิจารณาจากประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑ ซึ่งบัญญัติว่า ทะเลสาบเป็นทรัพย์สินส่วนหนึ่งของที่ดิน

ในสหรัฐอเมริกา ที่ดินไม่หมายถึงเฉพาะพื้นดิน แต่รวมถึงเนื้อที่ที่อยู่บนโลก และสิ่งต่าง ๆ ที่ติดกับที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นไปโดยธรรมชาติ เช่น ต้นไม้และพันธุ์ไม้ต่าง ๆ หรือโดยฝีมือของมนุษย์ เช่น บ้านและอาคารต่าง ๆ ซึ่งตามหลักทฤษฎีกฎหมายที่ดินแปลงหนึ่งไม่หมายถึงเฉพาะส่วนที่เป็นพื้นผิวโลก แต่รวมถึงแดนที่เหนือขึ้นไปจากพื้นดิน (up ward to the heavens) และใต้ลงไปจากผิวดินจนถึงจุดศูนย์กลางของโลก (The center of the earth) ฯลฯ

ในกฎหมาย National Land Code ของประเทศมาเลเซีย ให้ความหมายของที่ดินว่า หมายถึง "ที่ดินรวมถึงสิ่งที่ติดกับที่ดินหรือผูกพันถาวรกับสิ่งที่ติดกับที่ดิน"

บัญญัติ สิวะ , คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน, หน้า ๑๐

๒

Robert Kratovil and Raymond J. Warner, Real Estate Law,
(Englewood Cliffe. New Jersey, Prentice-Hall Inc., 1979), pp 5-6.

ฉะนั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายที่ดินของประเทศต่าง ๆ ใ้ให้ความหมายของที่ดินไว้กว้างกว่าประเทศไทย กล่าวคือ ที่ดินนั้นนอกจากจะหมายถึงพื้นดินโดยทั่วไปแล้ว ยังรวมถึงต่าง ๆ ที่ติดกับที่ดินไม่ว่าจะโดยธรรมชาติหรือมนุษย์สร้างขึ้น ส่วนประเทศไทย ที่ดินมีความหมายเฉพาะพื้นดินโดยทั่ว ๆ ไปบนผิวโลกและรวมทั้งพื้นน้ำ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอาณาเขตในประเทศไทยเท่านั้น ส่วนต้นไม้หรือสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ นั้นไม่ถือว่าเป็นที่ดิน แต่เป็นความหมายที่มีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าเป็นทรัพย์สินที่ประกอบเป็นอันเดียวหรือติดกับที่ดิน

จากการที่โคธิบายความหมายของที่ดินมาข้างต้นว่า มีไ้ความหมายเฉพาะพื้นดินโดยทั่ว ๆ ไปเท่านั้น แต่ยังคงรวมทั้งที่เป็นภูเขา และพื้นน้ำ เช่น ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเล ก็เพื่อจุดประสงค์ว่า การเขียนวิทยานิพนธ์เรื่อง "ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน" นี้ มีไ้จำกัดอยู่เฉพาะ ที่ดินซึ่งเป็นพื้นผิวดินโดยทั่ว ๆ ไปเท่านั้น แต่ยังคงรวมทั้งที่เป็นภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเล ซึ่งที่ดินเหล่านี้จะต้องเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินเท่านั้น

ข. ที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินไ้แก่ที่ดินประเภทไ้บ้าง

ที่ดินที่จะเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองหรือประชาชนใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๘ (๒) นี้ จะต้องเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน คือ จะต้องเป็นที่ดินของรัฐ ซึ่งตามมาตรา ๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติไว้ว่า "ที่ดินที่มีไ้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือ เป็นของรัฐ" ที่ดินที่บุคคลจะมีกรรมสิทธิ์ไ้ต้องเป็นที่ดินมีโฉนด คำว่าโฉนดที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๑ บัญญัติไว้ว่า "โฉนดที่ดินหมายความว่า หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และไ้ให้ความหมายรวมถึงโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่าไ้ทำประโยชน์แล้ว" ฉะนั้น ที่ดินที่บุคคลไม่มีกรรมสิทธิ์จึงตกเป็นที่ดินของรัฐทั้งหมด ซึ่งบุคคลในที่นี้หมายถึง เอกชน นอกจากเอกชนจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแล้วยังอาจมีสิทธิครอบครองในที่ดิน ซึ่งกฎหมายที่ดินไ้ให้การยอมรับเป็นสิทธิในที่ดินด้วย

ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑ บัญญัติไว้ว่า "สิทธิในที่ดิน หมายความว่า กรรมสิทธิ์และไ้รวมถึงสิทธิครอบครองด้วย"

ที่ดินที่บุคคลมีสิทธิครอบครอง เช่น ที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) หรือ ส.ค. ๑ (แบบแจ้งการครอบครอง) ที่ดินเหล่านี้ถือว่าเป็นที่ดินของรัฐจนกว่ารัฐจะออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้ แต่รัฐได้รับรองสิทธิครอบครองของบุคคลที่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินประเภทนี้ (ส.ค. ๑, น.ส. ๓) ในบางกรณี กฎหมายที่รับรองสิทธิดังกล่าวได้แก่ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๔ ซึ่งบัญญัติว่า "ภายใต้บังคับมาตรา ๖ บุคคลใดใดมาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินนี้ใช้บังคับ ให้มีสิทธิครอบครองสืบไป และให้คุ้มครองตลอดถึงผู้รับโอนด้วย" เหตุที่กฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิครอบครองดังกล่าวไว้ก็เนื่องจาก มาตรา ๖ ได้บัญญัติให้ที่ดินที่มีโฉดเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด โฉดเป็นของรัฐ เมื่อกฎหมายบัญญัติไว้เช่นนั้น ก็จำเป็นต้องรับรองสิทธิครอบครองของบุคคลที่เขาได้มีอยู่ในที่ดินนั้นก่อนประมวลกฎหมายที่ดินไว้ให้ชัดแจ้ง ทั้งนี้เพราะที่ดินซึ่งบุคคลใดครอบครองอยู่นั้นความจริงแล้วเขามีสิทธิครอบครองในฐานะเป็นเจ้าของทุกประการ แต่ക്ഷิษัคยอยู่ควยเหตุที่ทางารยังออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้เขาไม่ได้เท่านั้น..... การรับรองของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๔ นี้ เปรียบเสมือนเท่ากับรัฐให้การยอมรับสิทธิครอบครองที่มีมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับให้เทียบเท่ากรรมสิทธิ์ควย

เพราะฉะนั้น ที่ดินของรัฐจึงมีที่มาได้หลายทาง เช่น ที่ดินที่เสียมาตั้งแต่เดิม เพราะรัฐยังมีโฉดให้เอกชนได้กรรมสิทธิ์ หรือเอกชนยังไม่ได้มาซึ่งสิทธิครอบครอง ซึ่งมีมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แล้วยังรวมถึงที่ดินที่รัฐได้กลับคืนมาจากเอกชนในภายหลัง เช่น มีผู้สละที่ดินคืนให้แก่รัฐควยควยความสมัครใจ ตามมาตรา ๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน^๒ ที่ดินที่

^๒ ศิริ เกวลินสตยภักดิ์ , คำบรรยายวิชากฎหมายที่ดิน , หน้า ๖๗ - ๖๘ .

^๒ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕ บัญญัติว่า "ผู้ใดมีความประสงค์จะเวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ ให้ยื่นคำขอเวนคืนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา ๗๑"

เจ้าของที่ดินใดที่ออกทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าเกินระยะที่กฎหมายกำหนดไว้ ตามมาตรา ๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าว หรือที่ดินที่รัฐได้มาจากการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือเอกชนยกที่ดินให้แก่รัฐโดยเสนาหา หรือเกิดจากการซื้อขายแลกเปลี่ยน

ที่ดินของรัฐที่ได้กล่าวมาข้างต้น ซึ่งอาจจะเป็นที่ดินของรัฐอยู่เดิมหรือเป็นที่ดินของเอกชนแต่ตกกลับมาเป็นของรัฐจะเป็นที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันได้หรือไม่ จะต้องเข้าหลักเกณฑ์ในองค์ประกอบข้อที่ ๒ คือ

๒.๒.๒ ที่ดินนั้นมีไว้สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๔(๒) หมายความว่า "ใช้ร่วมกัน" ทั้ง ๆ ที่มาตรา ๑๓๐๔ วรรคแรก ซึ่งเป็นบทบัญญัติทั่วไปได้ใช้ทั้งคำว่า "ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน" จึงมีปัญหาว่าที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้นมีความหมายเฉพาะที่ดินที่ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ในขณะนั้นแล้วเท่านั้นหรือ หากเป็นเช่นนั้นที่ดินที่ทางราชการได้สงวนหวงห้ามไว้สำหรับให้ประชาชนใช้ร่วมกันในภายหน้า เช่นสงวนไว้ให้ประชาชนใช้เป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ร่วมกัน แต่ประชาชนยังมิได้เข้าใช้ร่วมกัน เช่นนี้จะถือว่าเป็นที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินประเภทใด หรือแม้แต่ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๔(๓) หมายความว่า "ใช้" (in use) เช่นกัน ทำให้มีปัญหาเช่นเดียวกับมาตรา ๑๓๐๔(๒) ว่าถ้ารัฐ

มาตรา ๖ บัญญัติว่า "นับแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ บุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากบุคคลนั้นออกทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยให้ที่ดินเป็นที่รกร้างว่างเปล่า เกินกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

- (๑) สำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดินเกินสิบปีติดต่อกัน
- (๒) สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์เกินห้าปีติดต่อกัน

ให้ถือว่า เจตนาสละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ออกทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เมื่ออธิบดีไต่สวนการร้องขอศาล และศาลได้พิพากษาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายนี้ต่อไป"

เพียงแต่สงวนหวงห้ามที่ดินไว้สำหรับสร้างสถานที่ราชการ แต่ยังไม่มีการก่อสร้าง เป็นการสงวน
ไว้ในภายหน้า ที่ดินชนิดนี้จะถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใด

ในปัญหาข้อนี้มีนักกฎหมายท่านหนึ่งเห็นว่า ที่ดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) และ (๓) นั้น
คงมีการใช้จริงจริง เพราะฉะนั้นจึงควรถือว่าที่ดินที่มีการหวงห้ามไว้ทุกกรณีเป็นที่ดินที่ยังไม่
มีการใช้ แต่เป็นที่ดินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ตามหลักทั่วไปของประมวลกฎหมายแพ่งและ
พาณิชย์มาตรา ๑๓๐๔ กล่าวคือ ที่ดินที่ทางราชการได้หวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ประโยชน์
ร่วมกัน ขณะยังไม่พร้อมให้ประชาชนเข้าใช้ เพราะยังต้องการจัดทำบางอย่างอยู่ ถือว่าเป็นที่ดิน
ตามหลักทั่วไปของมาตรา ๑๓๐๔ ถ้าเปิดให้ประชาชนเข้าใช้เมื่อใดจึงจะเปลี่ยนมาเป็นที่ดินสำหรับ
พลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

นอกจากนี้ยังมีคำพิพากษาศาลฎีกาที่วินิจฉัยถึงที่ดินที่มีการสงวนหวงห้ามไว้แต่ยังไม่มีการใช้
ว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใด ออกเป็น ๒ แนวดังนี้

แนวที่หนึ่ง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๔๕๔-๑๔๕๕/๒๕๑๘ วินิจฉัยว่า ที่ดินที่ทางราชการได้จับจองไว้เพื่อ
จัดทำเป็นที่พยาบาลสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๒ เป็นต้นมา ที่ดินดังกล่าว
เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่ง
และพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒)

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๗๑-๗๗๒/๒๕๑๑ วินิจฉัยว่า ที่ดินที่หวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์
ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เมื่อมีการสร้างสถานที่ราชการแล้ว ที่ดินนั้นก็จะเป็นสาธารณสมบัติของ
แผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓)

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๘๒๔-๑๘๒๕/๒๕๑๒ ศาลฎีกาวินิจฉัยโดยที่ปร ชุมใหญ่ ว่า ที่ดิน
ของรัฐซึ่งซื้อมาจากเอกชนเพื่อใช้สร้างสถานที่ราชการ แต่ในระหว่างที่ยัง ไม่ได้ออกสร้างตาม
โครงการนั้น แม้จะได้นำมาให้เอกชนเช่า เป็นการชั่วคราวระหว่างนั้น ที่ดินนั้นก็มิสภาพเป็น
สาธารณสมบัติของแผ่นดิน "สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน" ตามมาตรา ๑๓๐๘ ป.พ.พ. (ศาล
มิได้วินิจฉัยว่า เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๘ อนุมาตรา(ก))

แนวที่สอง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๐๘/๒๕๐๘วินิจฉัยว่า ที่ดินซึ่งกรมประ ชาสงเคราะห์จัดสรรให้จำเลย
ซึ่งเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเอง เขาทำกินตามพระ ราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๔๘๕
แม้นิคมจะยังไม่ได้ออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ ให้แก่สมาชิกนิคม ที่ดินนั้นยังคง เป็นสาธารณ
สมบัติของแผ่นดิน (คำพิพากษาศาลฎีกานี้มิได้วินิจฉัยว่า เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภท(ก))

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๖๔๔-๒๖๔๕/๒๕๑๕วินิจฉัยว่า ที่ดินที่ทางราชการ ไล่สงวนหวงห้ามไว้
เมื่อปี ๒๔๗๒ และ ๒๔๗๓ (การหวงห้ามก่อนปี พ.ศ. ๒๔๗๕ มีผลสมบูรณ์ แม้มิได้มีพิธีการ)
เพื่อวางแผนผังสำหรับย้ายสถานที่ราชการ ไปตั้งใหม่ เป็นการสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน
เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๘ (๓) ป.พ.พ.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๗๒/๒๕๑๖วินิจฉัยว่า ที่ดินที่มีพระ ราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อการ
สหกรณ์ เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๘ (๓)

จากคำพิพากษาศาลฎีกาดัง กล่าวจึงสรุปได้ดังนี้

แนวที่หนึ่ง เห็นว่าถ้ามีการสงวนที่ดินไว้ใช้เพื่อประโยชน์ในทางราชการ เช่นสร้าง
สถานที่ราชการ หรือสงวนไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่ยังไม่มีการ เข้าใช้ประโยชน์
กล่าวคือ ยังไม่มีการสร้างสถานที่ราชการ หรือราษฎรยังไม่ได้เข้าทำประโยชน์ ยังถือไม่ได้ว่า
เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๘ (๒) หรือ (๓) แต่เป็นสาธารณสมบัติของ
แผ่นดินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๘ ซึ่งเป็นบทบัญญัติทั่วไป

แนวที่สอง เห็นว่าหากมีการสงวนที่ดินไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการหรือเพื่อ
ให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน แม้ทางราชการหรือราษฎรจะยังไม่เข้าใช้ประโยชน์ ก็ถือว่าเป็น
ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๘ (๒) หรือ (๓) แล้ว ไม่จำเป็นต้องมีการใช้ตาม
ที่สงวนหวงห้ามไว้

ผู้เขียน เห็นด้วยกับคำพิพากษาศาลฎีกาในแนวที่สอง ว่าการสงวนหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อประโยชน์
ของทางราชการ หรือเพื่อให้ประชาชนใช้ร่วมกันแม้ทางราชการหรือประชาชนจะยังไม่เข้า

ใช้ประโยชน์ในที่หวงห้าม ก็ถือได้ว่าเป็นที่กินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) หรือ (๓) แล้ว การเป็นที่กินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไม่จำเป็นต้องมีการใช้ในขณะที่กินนั้น การใช้อาจเกิดขึ้นในอนาคตก็ได้ ทั้งนี้เพราะหลักการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นมีความสำคัญอยู่ที่ว่าได้มีการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ คือมีการใช้เกิดขึ้นในขณะที่กิน หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน คือจะมีการใช้เกิดขึ้นในอนาคต หรือไม่ก็กินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือที่กินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ ก็เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอย่างหนึ่ง จึงต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๔ วรรคแรก, ซึ่งเป็นบทบัญญัติทั่วไปกว่า ที่กินนั้นมีการใช้ในขณะที่กิน หรือยังไม่มีการใช้ในขณะที่กิน แต่รัฐได้สงวนหวงห้ามไว้ให้ประชาชนใช้ในภายหลัง ก็ถือได้ว่าเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๔ (๒) หรือ (๓) แล้ว ฉะนั้น จะมีการใช้ในขณะที่กินหรือไม่ หากทำให้การเป็นที่กินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแตกต่างกันไม่

มาตรา ๑๓๐๔ ป.พ.พ. ของไทยมีที่มาจากกฎหมายฝรั่งเศส แม้แต่ตัวบทของมาตรา ๑๓๐๔ คำว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินก็ยังคงใช้คำว่า "domain public" ซึ่งเป็นภาษาฝรั่งเศส ในขณะที่ร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ ว่าด้วยทรัพย์สิน ในปี พ.ศ. ๒๔๗๓ ซึ่งเป็นปีที่ประเทศปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช สถาปนาเมืองคล้ายกับประเทศฝรั่งเศส คือเป็นที่เริ่มมีการปฏิวัติ ผู้ร่างจึงได้บัญญัติมาตรา ๑๓๐๔ ซึ่งมีหลักการคล้าย ๆ กับกฎหมายของฝรั่งเศส กล่าวคือ มาตรา ๕๓๔ ประมวลกฎหมายฝรั่งเศสบัญญัติว่า "ทางหลวง ถนน ซึ่งรัฐเป็นผู้รับผิดชอบ แม่น้ำ ลำคลอง ซึ่งอาจกินเรือได้ ชายฝั่งทั้งหลาย ที่ชายตลิ่ง ท่าเรือ พื้นที่ทุกส่วนของอาณาเขตฝรั่งเศสซึ่งไม่อาจตกเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล ให้ถือว่า เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน"

เมื่อย้อนกลับมาพิจารณาบทบัญญัติของมาตรา ๑๓๐๔ (๒) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยแล้วจะเห็นได้ว่า มีบทบัญญัติคล้ายกับมาตรา ๕๓๔ ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส มาก เป็นบทบัญญัติให้ทรัพย์สินที่มีสภาพให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน นอกจากนี้ กฎหมายฝรั่งเศสก็ยังมีที่มาจากกฎหมายโรมัน กฎหมายโรมันได้แยกทรัพย์สินของรัฐออกเป็น ๒ ประเภทคือ

๑. res publicae ทรัพย์สินที่ประชาชนใช้ร่วมกันโดยแท้ และถือว่าเป็นของประชาชนทุกคน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง เป็นต้น

๒. res fisci ทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์ที่ถือไว้ เช่น เกี่ยวกับเอกชนทั่วไปเป็นทรัพย์สินของรัฐที่อาจจำหน่ายโอนเป็นรายไก่อแก่แผ่นดินได้

ทรัพย์สินประเภท res publicae มีความสำคัญโดยกฎหมายโรมันได้จำแนกกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลของเอกชนออกจาก res publicae เพราะ res publicae เป็นทรัพย์สินที่สาธารณชนมีสิทธิใช้ และเป็นของประชาชนทุกคน ทั้งกฎหมายก็ไว้กว้างหลักให้ความคุ้มครองทรัพย์สินประเภทนี้เป็นพิเศษ คือ

๑. จะจำหน่ายโอนไม่ได้

๒. เอกชนจะยกหลักการ โคม่าซึ่งทรัพย์สินโดยอายุความมาใช้กับทรัพย์สินประเภทนี้ไม่ได้ (imprescriptible) คือ บุคคลไม่อาจไต่กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินประเภทนี้โดยการครอบครองปรปักษ์ หรือโดยการจ่ายอมโดยอายุความ

เมื่อกฎหมายไทยในเรื่องสาธารณสมบัติของแผ่นดินมีที่มาจากกฎหมายฝรั่งเศส และกฎหมายฝรั่งเศสก็มีที่มาจากกฎหมายโรมัน กฎหมายของทั้งสามประเทศจึงมีลักษณะคล้ายคลึงกัน มาตรา ๑๓๐๔ (๒) ป.พ.พ. สอดมาจากมาตรา ๕๓๔ ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส เพียงแต่กฎหมายแพ่งฝรั่งเศสมีไต่ระบุหลักเกณฑ์ทั่วไปของการเป็น domain public หากแต่บัญญัติระบุเป็นรายการว่าทรัพย์สินประเภทใดบ้างเป็น domain public และประเภทของทรัพย์สินที่ระบุไว้ในมาตรา ๕๓๔ ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสล้วนแต่เป็นทรัพย์สินที่ใช่เพื่อสาธารณประโยชน์ทั้งสิ้น เช่นเกี่ยวกับมาตรา ๑๓๐๔ (๒) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย โดยร่างกฎหมายมีไต่คำนึงถึงทรัพย์สินที่มีการสงวนไว้ใช้ประโยชน์ร่วมกันในภายหน้าระบุไว้ในมาตรา ๑๓๐๔ (๒) ควบ คู่กับบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๐๔ วรรคแรก ซึ่งเป็นบททั่วไปแล้ว ทั้งในประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๔ ก็ใช้คำว่า ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งสอดมาจากมาตรา ๑๓๐๔ (๒) ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาได้ว่า ถ้าหากเป็นที่ดินที่สงวนไว้สำหรับให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันในภายหน้า และไม่มีราษฎรเข้าใช้ประโยชน์ ราษฎรตอนสภาพที่ดินประเภทนี้ได้หรือไม่ นอกจากนี้ในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๔๙๙ ซึ่งเป็นกฎหมายเก่าก่อนถูกยกเลิกก็บัญญัติถึงที่ดินที่สงวนขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุว่า

เรื่องเกี่ยวกับ

๑. ที่ใช้ในราชการโดยตรง
๒. ที่ดินที่สงวนไว้ใช้ในราชการในภายหลัง

อาา

ซึ่งกฎหมายนี้ได้ออกยกเลิกไปโดยระเบียบการปกครอง และจัดประโยชน์ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง
 ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๔๘๕ ซึ่งได้บัญญัติให้ความหมายของที่ดินที่สงวนไว้ใช้ราชการในภายหลังว่า หมายความว่าที่ดินซึ่งรัฐปกครองใช้ราชการอยู่ หรือสงวนไว้ใช้ราชการภายหลังและรัฐบาลได้เข้าปกครอง
 และจัดประโยชน์แล้วตามกฎหมายฉบับนั้นแสดงให้เห็นว่า ที่ดินที่ทางราชการได้สงวนหวงห้ามไว้ใช้
 ราชการในภายหลัง แม้ยังไม่เข้าใช้ประโยชน์ ก็ถือว่ารัฐได้เข้าปกครองที่ดินนั้นแล้ว ก็ถือว่าเป็น
 ที่ราชพัสดุอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) ป.พ.พ.แล้ว

ต่อมากฎหมายดังกล่าวได้ออกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๒ มาตรา
 ๔ ซึ่งได้บัญญัติให้ความหมายของที่ดินที่สงวนไว้ใช้ราชการในภายหลังว่า หมายความว่าที่ดินซึ่งสงวนไว้ใช้ราชการในภายหลังอันเป็นทรัพย์สินของ
 แผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินที่มีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดย
 ประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองรวม
 กัน เป็นต้นว่า ที่ชายคลอง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน
 ได้บัญญัติให้ทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะตาม (๓) ของมาตรา ๑๓๐๔ ป.พ.พ.
 เป็นที่ดินที่สงวนไว้ใช้ราชการในภายหลัง ส่วนทรัพย์สินตาม (๑) และ (๒) มาตรา ๑๓๐๔ ป.พ.พ. ไม่เป็นที่ราชพัสดุและ
 โดยเฉพาะทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) ป.พ.พ. มาตรา ๔ พระ
 ราชบัญญัติที่ราชพัสดุ มิได้บัญญัติเฉพาะทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเท่านั้น ยังได้บัญญัติเพิ่ม
 เติมถึงที่ดินที่สงวนไว้ใช้ราชการในภายหลังประโยชน์ร่วมกันในภายหลังด้วย ด้วยเหตุดังกล่าวนี้เขียน
 จึงเห็นว่า ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) ป.พ.พ. นั้น มิได้หมายความว่า
 เฉพาะที่ดินที่ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันในขณะนั้น แต่ยังคงหมายความรวมถึงที่ดินที่ทางราชการ
 ได้สงวนหวงห้ามไว้ใช้ราชการในภายหลังด้วย

ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือที่นิยมเรียกกันว่า ที่ดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันนั้น เป็นสมบัติส่วนรวมที่มีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน เพราะประชาชนทุกคนมิใช่ว่าจะมีที่ดินเป็นของตนเอง เช่น ในท้องที่ตามคางจังหวัด ราษฎรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำนา แต่อาจไม่มีที่ให้ปลูกลูกไม้ ราษฎรก็จะส่งมอบที่ดินแปลงหนึ่งแปลงใดที่เห็นว่าเหมาะสมไว้ให้ราษฎรสำหรับเป็นที่เลี้ยงสัตว์ หรือส่งมอบไว้ให้ราษฎรเป็นที่ฝังศพ (ป่าช้าสาธารณะ) หรือแม้แต่ในกรุงเทพมหานครก็มีการส่งมอบที่ดินไว้เป็นส่วนสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนได้ใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ เช่น สวนลุมพินี สนามหลวง สวนจตุจักร ทรัพย์สินเหล่านี้ถือว่าเป็นทรัพย์สินส่วนกลาง และเป็นทรัพย์สินของรัฐที่มีไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ร่วมกัน ซึ่งอาจมีที่มาได้โดยรัฐออกกฎหมายส่งมอบหมายที่ดินบางแปลงไว้ หรือเกิดจากราษฎรนั้นเองเป็นผู้ใจจนทำให้ที่ดินนั้นกลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และเนื่องจากเป็นทรัพย์สินส่วนกลาง กฎหมายจึงให้การรับรองคุ้มครองว่าเป็นที่ดินที่ห้ามยึดหรืออายัดและห้ามโอน และบุคคลใดไม่อาจไต่มาโดยการครอบครองปรักษไต่ซึ่งรายละเอียดในเรื่องนี้จะได้อธิบายต่อไป

ปัญหาว่า "ที่สาธารณะ" ที่สาธารณประโยชน์" เป็นคำใช้เรียกชื่อที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใด

ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ก็คือ ที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่มีการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ร่วมกันตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๐๔ วรรคแรกของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งได้แก่

- ๑. ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินที่มีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมา เป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน
- ๒. ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ที่ชายคลอง ทางน้ำ ทางหลวง
- ๓. ทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น ป้อม โรงทหาร เป็นต้น

ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) ก็มีชื่อเรียกต่าง ๆ กัน หลายชื่อด้วยกัน เช่นที่สาธารณประโยชน์สำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) ก็เป็นส่วนหนึ่งของที่ดินราชพัสดุ จึงเรียกชื่ออีกประการหนึ่งว่า ที่ราชพัสดุ ส่วนคำว่า ที่สาธารณะ ที่สาธารณประโยชน์ เป็นคำใช้เรียกชื่อที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังต่อไปนี้

ที่สาธารณะ

เป็นคำเรียกชื่อที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ปรากฏอยู่ในคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๘๓๓/๒๔๘๖ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๔๘๖ กล่าวคือ ในปี พ.ศ. ๒๔๘๖ ในสมัยจอมพล ป. พิบูลย์สงครามเป็นนายกรัฐมนตรี และเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีความประสงค์ที่จะให้ตำบล อำเภอ และจังหวัดต่าง ๆ ให้จัดทำที่กินกร้างว่าเปล่าไว้เป็นที่สาธารณะประจำตำบล อำเภอ หรือหมู่บ้านเพื่อให้ประชาชนใช้ร่วมกัน จึงได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๘๓๓/๘๖ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๔๘๖ สั่งการให้จังหวัดต่าง ๆ สั่งให้อำเภอของตนจัดทำไว้แล้วรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ ต่อมาได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๓๐๘/๒๔๘๗ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๔๘๗ สั่งให้ตั้งคณะกรรมการในเรื่องการจัดทำที่สาธารณะประจำตำบล และหมู่บ้าน ส่วนที่จัดทำไว้แล้วก็ให้รักษาและจัดให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์ในปี พ.ศ. ๒๔๘๙ กระทรวงมหาดไทยจึงได้รื้อฟื้นเรื่องนี้ส่งให้จังหวัดดำเนินการ จัดทำที่สาธารณะประจำตำบลและหมู่บ้านขึ้นอีกครั้งหนึ่ง ปรากฏตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๕๒/๒๔๘๙ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๔๘๙ โดยให้เหตุผลของการรื้อฟื้นจัดทำที่สาธารณะประจำตำบลและหมู่บ้านว่า "ที่กินสาธารณะประจำตำบลและหมู่บ้านนั้น เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็น ซึ่งจะต้องมี เพราะต่อไปบ้านเมืองเจริญขึ้น ประชาชนอยู่กันคับคั่งหนาแน่นขึ้นจะหาที่สาธารณะ เพื่อ เป็นสนามกีฬาหรือสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ไม่ไถ่การที่จะจัดทำเมื่อบ้านเมืองเจริญขึ้นแล้วย่อมมีอุปสรรคและต้องใช้จ่ายในการจัดทำด้วยราคาแพง" การจัดทำที่สาธารณะประเภทนี้เป็นการจัดทำที่สาธารณะไว้เพื่อการภายหลัง เป็น การสงวนหวงห้ามที่ดินไว้เป็นที่สาธารณะสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันในภายหลัง ฉะนั้น ที่สาธารณะประจำตำบลหรือหมู่บ้านนี้ ก็คือ ที่สาธารณะประโยชน์สำหรับประชาชนใช้ร่วมกันหรือที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๘ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั่นเอง เพียงแต่กระทรวงมหาดไทยได้เรียกชื่อเสียใหม่ว่า ที่สาธารณะประจำตำบลหรือหมู่บ้าน ซึ่งกล่าวได้ว่า มีไว้ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว

จงเจริญ อนันตวิบูลย์, ทะเบียนที่ดินสาธารณะใช้เป็นหลักฐานพิสูจน์สิทธิได้เพียงใด,
หน้า ๑๓๕.



ที่สาธารณประโยชน์

เป็นคำใช้เรียกชื่อที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติปกครอง
ท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ และพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๕๐

พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ เป็นกฎหมายที่มีบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่
ในการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งโคกแก ้วยหนอง คลอง ลำนาค้าง ๆ
ให้เป็นหน้าที่ของกรรมการอำเภอที่จะเป็นผู้ปกครองรักษา ควบคุม ตรวจสอบ แะใช้ข้อบังคับของ
ในมาตรา ๑๒๒ โดยบัญญัติให้ความหมายของที่สาธารณประโยชน์ว่า ที่สาธารณประโยชน์คือ ที่
เลี้ยงปลุกสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงสัตว์ด้วยกัน เป็นต้น ตลอดจนถนนหนทาง และที่
อย่างอื่นซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรไปใช้ร่วมกัน ที่สาธารณประโยชน์ซึ่งประกาศสงวนนั้น คงเป็น
ที่สาธารณประโยชน์อยู่จนกว่าจะประกาศเลิกที่ชนกนี้....."

นอกจากนี้ในหนังสือกระทรวงเกษตรราชการ ที่ ๑๓๐/๒๔๕๔ ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม
๒๔๕๒ ที่มีถึงมหาเสวกเอก ท่านเจ้าพระยามหิธรราชเลขาธิการ ซึ่งมีใจความเกี่ยวกับเรื่อง
พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชโองการสั่งให้เจ้าหน้าที่สำรวจ
สงวนไว้สำหรับสาธารณประโยชน์ว่ามีที่ไหนดบ้าง รายใดใดเป็นที่สาธารณประโยชน์จริงหรือไม่
จริงเพียงไร กระทรวงเกษตรราชการกับกระทรวงมหาดไทยได้ทำความตกลงร่วมกันตั้งหลักการ
ที่จะสำรวจที่สาธารณประโยชน์ไว้แล้วดังนี้.....ที่สาธารณประโยชน์ในที่นี้หมายถึง
ที่สาธารณประโยชน์อันรัฐบาลได้ประกาศสงวนไว้หรือมิได้มีการประกาศสงวนไว้ก็ตาม ซึ่งยัง
เป็นที่สาธารณประโยชน์อยู่ ไม่ใช่ที่สาธารณประโยชน์อันเป็นอยู่โดยสภาพในตัวเอง เช่น แม่น้ำ
ลำคลอง ถนนหนทาง ซึ่งยังใช้เป็นประโยชน์อยู่ เป็นหน้าที่ของกรรมการอำเภอที่จะคอย
ตรวจตรารักษาอย่าให้ผู้อื่นไปเอาไปเป็นอาณาเขตประโยชน์แต่เฉพาะตัว"

เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖

เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๕

ส่วนพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๕๐ มาตรา ๑๖ บัญญัติว่า "ที่สาธารณประ-
โยชน์ คือที่จับสัตว์น้ำซึ่งบุคคลทุกคนมีสิทธิทำการประมงและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ....."

นอกจากนี้คำว่า ที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งมีปรากฏในบันทึกเสนอของพระยาสุรเกษมคร-
โสภณ อธิบดีกรมทะเบียนที่ดินลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๔๕๕ ซึ่งมีใจความว่า "ที่สาธารณประโยชน์
ทั้งหลายนั้น มีอยู่ ๒ ประเภท คือ

- ๑. ที่สาธารณประโยชน์ซึ่งเกิดขึ้นโดยสภาพ
- ๒. ที่สาธารณประโยชน์อันรัฐบาลประกาศสงวน

ที่ในประการที่ ๑ นั้นย่อมเปลี่ยนสภาพไปได้ กล่าวคือคราวหนึ่งเหมาะสำหรับทำการ
เพาะปลูก และอีกคราวหนึ่งอาจเหมาะสำหรับทำการเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น ส่วน

เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ซึ่งบัญญัติให้ความหมาย
ของที่สาธารณประโยชน์ไว้ในมาตรา ๑๒๒ ว่าหมายถึง ที่เลี้ยงสัตว์ร่วมกัน ถนนหนทาง ฯลฯ
ตามพระราชบัญญัติประมง พ.ศ. ๒๔๕๐ มาตรา ๑๖ ที่สาธารณประโยชน์หมายถึง ที่จับสัตว์น้ำ
ประกอบด้วยหนังสือของกระทรวงเกษตราธิการและบันทึกของกรมทะเบียนที่ดินดังกล่าว เห็นได้ว่า
ที่เลี้ยงสัตว์ ถนนหนทาง ฯลฯ ล้วนเป็นทรัพย์สินที่โดยสภาพแล้วเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน
ทั้งสิ้น ฉะนั้น ที่สาธารณประโยชน์ ก็คือที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่ง
และพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๘ (๒) นั้นเอง

เมื่อได้ทราบว่า ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน นอกจากจะเรียกชื่ออย่างอื่นได้ว่า
ที่สาธารณประโยชน์ ที่สาธารณะ หรือที่ดินสำหรับให้ประชาชนใช้ร่วมกัน หรือที่สาธารณประโยชน์
สำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๘ (๒) ป.พ.พ. โดยกตัวอย่างของทรัพย์สินสำหรับ
พลเมืองใช้ร่วมกันว่า เช่น ที่ชายคลอง ทางน้ำ ทางหลวง และทะเลสาบ ทรัพย์สินเหล่านี้ล้วนอยู่
ในความหมายของคำว่าที่ดิน ตามมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินดังที่ไต่เขียนมาแล้วในหัวข้อ
เรื่องความหมายของที่ดิน

ที่ชายคลอง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ เป็นทรัพย์สินสำหรับให้พลเมืองใช้ร่วมกัน
ซึ่งโดยสภาพทั่วไปแล้ว เมื่อกล่าวถึงทางน้ำ ทางหลวง ที่ชายคลอง ล้วนเป็นทรัพย์สินที่แสดงอยู่ใน
คำว่ามีราษฎรเข้าใช้ประโยชน์ เพราะทรัพย์สินเหล่านี้ จำเป็นต่อชีวิตประจำวันของประชาชน

หรือเอกชน ที่มีปัญหาว่า ถ้าที่ชายคดิ่ง ทางหลวง ทางน้ำ ทะเลสาบ เหล่านี้ประชาชนไม่เคย
เข้าใช้ประโยชน์เลย ทรัพย์สินเหล่านี้จะเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๘ (๒)
ป.พ.พ. หรือไม่ และที่ชายคดิ่ง ทางหลวง ทางน้ำ เป็นทรัพย์สินประเภทใด จะชอนนำไปกล่าว
ในบทที่ ๓



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๒.๓ ผลของการ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่มีไว้เพื่อบริการสาธารณะ ให้แก่ประชาชน เป็นการจัดไว้เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนของประเทศไทยตรง ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ ถือว่า ที่ดินประเภทนี้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงควรได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษยิ่งกว่าทรัพย์สินประเภทอื่น ๆ ของรัฐ และของเอกชนบุคคลธรรมดา และไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเอกชน ความคุ้มครองเป็นพิเศษที่กฎหมายบัญญัติรับรองให้แก่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีบัญญัติในมาตรา

๑๓๐๕ - ๑๓๐๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ

- ๒.๓.๑ ห้ามโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- ๒.๓.๒ ห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้แผ่นดิน
- ๒.๓.๓ ห้ามยึดทรัพย์สินของแผ่นดินรวมทั้งบังคับคดีด้วย

๒.๓.๑ ห้ามโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

(๑) สาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินนอกพาณิชย์

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ บัญญัติว่า "ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา"

ด้วยเหตุที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ไม่อาจโอนให้แก่กันได้ สาธารณสมบัติของแผ่นดินจึงตกเป็นทรัพย์สินนอกพาณิชย์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๐๖ ซึ่งบัญญัติว่า "ทรัพย์สินนอกพาณิชย์ ได้แก่ทรัพย์สินที่ไม่สามารถถือเอาได้ และทรัพย์สินซึ่งไม่อาจโอนให้แก่กันได้โดยชอบด้วยกฎหมาย"

ทรัพย์สินนอกพาณิชย์ คือ

- ๑. ทรัพย์สินที่ไม่สามารถถือเอาได้
- ๒. ทรัพย์สินที่ไม่สามารถโอนให้แก่กันได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

ทรัพย์สินที่ไม่สามารถถือเอาได้ น่าจะหมายถึงทรัพย์สินที่บุคคลไม่สามารถมีไว้ ยึดถือ ครอบครองไว้ได้ แต่มีได้หมายความถึงทรัพย์สินประเภทเช่าถือเอาไม่ได้โดยสภาพ เช่น อากาศ ทะเล ซึ่งกรณีเหล่านี้มิใช่ทรัพย์สินตามความหมายของมาตรา ๔๕ ป.พ.พ. อยู่แล้ว

เหตุที่กฎหมายบัญญัติห้ามมิให้มีการเช่าถือเอาสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น เป็น เพราะมีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ เนื่องจากสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินส่วนรวม ของชนในชาติ จึงไม่ควรนำไปหมุนเวียนเปลี่ยนมือในทางพาณิชย์ หรือให้เอกชนยึดถือครอบ- ครอบเป็นเจ้าของได้ แต่การห้ามโอนนี้ก็มีได้เป็นบทบัญญัติโดยเด็ดขาด เพราะกฎหมาย ยังเปิดโอกาสให้มีการโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ ถ้าใครกระทำการที่กฎหมายบัญญัติไว้ และเมื่อมีการโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปตกอยู่ในมือของเอกชน ก็จะทำให้ฐานะของ สาธารณสมบัติของแผ่นดินสิ้น ไปด้วย

(๒) ความหมายของคำว่า "โอน"

การห้ามโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ นั้นหมายถึงการห้ามโอนในรูปของกรรมสิทธิ์ เช่นซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้ หรือรวมถึงการก่อกองการระดิดิทัมใด ๆ เช่น เช่า การจำนอง ค้ำหรือไ้

มาตรา ๑๓๐๕ ใช้คำว่า "จะโอนแก่กันมิได้" คำว่า "โอน" มีความหมาย แค้โหม เพียงใด ค้บทึในภาษาอังกฤษใช้คำว่า "inalienable" เมื่อพิจารณา ความตัวอักษร น่าจะหมายถึงการจำหน่ายจ่ายโอนหรือการโอนในรูปของกรรมสิทธิ์เท่านั้น เป็นการทำให้กรรมสิทธิ์ในสาธารณสมบัติของแผ่นดินเปลี่ยนมือไป

ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายต่างประเทศ ถือว่าเป็นทรัพย์สินนอกพาณิชย์ ที่ไม่อาจโอนให้แก่กันได้ เช่น

ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส มาตรา ๑๑๒๓ และสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็น ทรัพย์สินนอกพาณิชย์ จะเอาไปทำสัญญาอย่างใด ๆ ไม่ได้"

ประมวลกฎหมายแพ่งสวีต มาตรา ๖๖๔ "ให้เน้นไปตามกฎหมายของรัฐหรือท้องถิ่น
ซึ่งบัญญัติไว้

ประมวลแพ่งอาเย็นตินา มาตรา ๑๕๓๕ และ มาตรา ๑๕๓๖ ก็บัญญัติว่า
"ทรัพย์สินนอกพาณิชย์ที่ห้ามโอนนั้น อาจเอาไปให้เข้ากันได้ตามกฎหมายว่าด้วยการเช่าทรัพย์สินนั้น ๆ
เว้นแต่ทรัพย์สินนั้นจะเป็นทรัพย์สินที่ถูกห้ามโอน เพราะขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรม
อันดีของประชาชน"

ฉะนั้น การโอน ตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึง
หมายถึงการจำหน่ายจ่ายโอน ซึ่งจะต้องมีการส่งมอบทรัพย์สิน รวมทั้งมีการแสดงเจตนาที่
จะทำให้การโอนนั้นสมบูรณ์แบบค้ำย ซึ่งจะต้องนำบทบัญญัติในเรื่องสัญญาซื้อขายและการ
ส่งมอบการครอบครอง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๕ และมาตรา
๑๓๔๐ มาใช้บังคับ

มาตรา ๑๓๓๕ "การโอนไป ซึ่งการครอบครองนั้นย่อมทำได้ด้วยการส่งมอบทรัพย์สิน
ที่ครอบครอง"

มาตรา ๑๓๔๐ "การโอนไปซึ่งการครอบครองย่อมเป็นผล แม้ผู้โอนยังยึดถือ
ทรัพย์สินอยู่ ถ้าผู้โอนแสดงเจตนาว่าต่อไปจะยึดถือทรัพย์สินนั้นแทนผู้รับโอน"

การห้ามโอนสาธารณะสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๕ เป็นเรื่องการห้าม
โอนเหมือนเช่นการโอนทรัพย์สินของเอกชนธรรมดา แต่ไม่ห้ามโอนโดยอาศัยกฎหมายหรือ
พระราชกฤษฎีกา ฉะนั้น ถ้าเพียงสัญญาจะโอนทรัพย์สินนั้น ย่อมมีผลบังคับกันได้ เพียงแต่การ
โอนจะไม่เกิดขึ้นจนกว่าจะได้มีกฎหมายอนุญาตให้โอนได้เท่านั้น เช่น

บัญญัติ สุชีวะ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยทรัพย์สิน,
หน้า ๕๖.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๒๖/๒๔๗๕ ซึ่งวินิจฉัยว่า ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งอยู่ในความดูแลของกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังทำสัญญาซื้อขายแก่เอกชน แม้จะยังไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลเพื่อออกพระราชกฤษฎีกาให้ขายได้ สัญญานี้ก็สมบูรณ์ และมีผลเมื่อออกพระราชกฤษฎีกาแล้ว

ส่วนเหตุผลที่กฎหมายห้ามมิให้มีการโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ก็เพราะ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นทรัพย์สินของรัฐที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อ ประโยชน์ร่วมกันของประชาชน หากอนุญาตให้มีการโอนกันง่าย ๆ ก็จะทำให้สาธารณสมบัติ ของแผ่นดินนั้นหมดไป ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายมาตรา ๑๓๐๕ จึงบัญญัติ ให้มีการโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ เมื่อมีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจไว้หรือโดยพระราช- กฤษฎีกา

(๓) ข้อยกเว้นที่ให้มีการโอนกันได้

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ บัญญัติว่า "ทรัพย์สิน ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะโอนแก่กันได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะ หรือพระราชกฤษฎีกา"

สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่จะมีการโอนกันได้โดยกฎหมาย เฉพาะหรือพระราช กฤษฎีกาตามมาตรา ๑๓๐๕ กฎหมายมีได้บัญญัติว่าได้แก่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใด บ้าง และยังเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ยังใช้ประโยชน์อยู่หรือไม่ หากยังมีการใช้ ประโยชน์อยู่ รัฐจะออกกฎหมายโอนให้แก่เอกชนได้หรือไม่ บทบัญญัติตามมาตรา ๑๓๐๕ จึงเป็นการบัญญัติไว้กว้าง ๆ ก่อให้เกิดการตีความแก่ผู้ใช้กฎหมายได้ แม้จะมีประมวล กฎหมายที่ตีความไว้ข้อหนึ่งก็ตาม

การโอนตามกฎหมายเฉพาะ หมายความว่า ถ้ามีการโอนสาธารณสมบัติของ แผ่นดินไม่ว่าจะเป็นประเภทใดก็ตาม จะโอนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการ เฉพาะ ให้อำนาจให้มีการโอนได้เป็นเรื่อง ๆ ไป เช่น

- ๑) เฉพาะในรูปแบบที่จะโอน เช่นประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑๐ ให้อำนาจ อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจโอนโดยวิธีจดทะเบียนประโยชน์เข้ารัฐในรูปแบบต่าง ๆ เช่นซื้อและขาย

แลกเปลี่ยน ให้เข้าชื่อ

๒) การโอนให้เป็นการเฉพาะเรื่อง เช่นการโอนตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งเป็นบทบัญญัติในโอนที่ดินให้เอกชนเป็นการเฉพาะเรื่องไป

๓) การโอนที่ดินให้กับประชาชนตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๔ บัญญัติว่า

"ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินที่มีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินนั้น ท่านว่า บุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดิน เช่นการไถ่มา โดยการจกที่ดินแปลงใหญ่ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๓๐ และการไถ่มาโดยการจกที่ดินแปลงเล็กน้อยแปลงน้อย ตามมาตรา ๓๓.

๔) การโอนเป็นการเฉพาะรายไป เช่นพระราชบัญญัติโอนที่ดินให้แก่เอกชนต่าง ๆ โดยผ่านนิติบัญญัติ การโอนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ นี้ทำให้สภาพของการ เป็นที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสิ้นไป จึงควรจะต้องโอนโดยกฎหมายใน ระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งออกโดยผ่านนิติบัญญัติ ไม่ว่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใด ก็ตามฝ่ายบริหาร ไม่ควรมีอำนาจที่จะโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งมีผลทำให้สภาพของ สาธารณสมบัติของแผ่นดินสิ้นไป เช่นโอนที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้แก่เอกชนโดยพลการ เพราะสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่มีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้ เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

ส่วนการโอนโดยพระราชกฤษฎีกานั้น คำว่า "พระราชกฤษฎีกา" ในที่นี้มีความหมายพิเศษ เพราะประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ ตราออกมาในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช

มาตรา ๑๐ บัญญัติว่า "ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองและมีใช้ สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้อธิบดีมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ ในการจัดหาผลประโยชน์ให้รวมถึงจัดทำให้ที่ดินใช้ประโยชน์โดยซื้อขาย แลกเปลี่ยนและให้เข้าชื่อ

ซึ่งในครั้งนั้นชื่อของกฎหมายซึ่งเรียกปะปนกัน ถ้าหากมีที่มาจากองค์พระมหากษัตริย์ แล้วก็
ล้วนมีฐานะเช่นอย่างพระราชบัญญัติในปัจจุบันทั้งนั้น ซึ่งต้องมีเหตุผลเพื่อประโยชน์ในราชการ
และต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภา

ถึงที่ใดกล่าวมาแล้วว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๓๕
บัญญัติว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะโอนแก่กันได้ เว้นแต่จะโอนโดยอาศัยกฎหมายเฉพาะ
หรือพระราชกฤษฎีกานั้น

จึงมีปัญหว่าการโอนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ให้แก่เอกชนจะกระทำได้
แค่ไหน เพียงไรนั้น ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๔ และมาตรา ๑๐ บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา ๔ วรรค ๒ "ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้
ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่โคหวงห้ามหรือสงวนไว้
ตามความต้องการของทบวงการ เมือง อาจถูกดอนสภาพหรือโอนไปเพื่อประโยชน์อย่างอื่น
หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ในกรณีต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการ เมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชน
จัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การดอนสภาพหรือการโอนให้กระทำโดยพระราช
บัญญัติ ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการ
เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว
การดอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา"

ชัชวาลย์ วงศ์วิมลศาสตร์, เอกสารการสนธิสัญญาว่าด้วยทรัพย์สิน,
หน้า ๒๐๘.

มาตรา ๑๐ บัญญัติว่า "ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองและมีใช้
สาธารณสมบัติของแผ่นดิน อันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้อธิบดีมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์
ในการจัดหาผลประโยชน์ให้รวมถึงจัดทำที่ดินใช้ประโยชน์ได้ ซื่อขายแลกเปลี่ยน ให้เช่า
และให้เช่าซื้อ

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดหาผลประโยชน์ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง แต่สำหรับการ
ขาย การแลกเปลี่ยน และการให้เช่าซื้อที่ดิน ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี

การดำเนินการจัดหาผลประโยชน์ตามความในมาตรานี้ ให้คำนึงถึงการที่จะสงวน
ที่ดินไว้ให้ชุมชนรุ่นหลังด้วย "

จากมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ กังกล่าว แสดงให้เห็นว่าที่ดินสำหรับพลเมือง
ใช้ร่วมกันไม่อาจโอนให้แก่เอกชนได้เลย ยกเว้น

- ๑. เมื่อเอกชนได้จัดหาที่ดินแปลงใหม่ให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว เช่นนี้ย่อม
จะออกพระราชบัญญัติโอนที่ดินให้เอกชนได้เป็นการแลกเปลี่ยนได้
- ๒. เมื่อได้มีการถอนสภาพและที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว

จากข้อยกเว้นข้อที่ ๑ กังกล่าว พิจารณาได้ว่า การโอนที่ดินสำหรับพลเมือง
ใช้ร่วมกัน เช่นนำไปโอนขาย โอนให้ ไม่อาจกระทำได้ มีเพียงกรณีเดียวที่จะกระทำได้
คือกรณีที่เอกชนได้จัดหาที่ดินแปลงใหม่ให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน เช่นมีรัฐจึงจะโอนที่ดิน
สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันให้แก่เอกชนแลกเปลี่ยนได้ แต่การโอนนี้มาตรา ๘ บัญญัติให้ทำการ
โอนโดยพระราชบัญญัติเท่านั้น เพราะกรณีเป็นการสำคัญอันกระทบถึงสาธารณประโยชน์ที่รัฐสภา
ควรเข้ามาวินิจฉัยด้วย และก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติให้โอนได้ ฝ่ายบริหารจะต้องสอบสวน
ให้ได้ว่าแท้จริงว่า ที่ดินที่เอกชนนำมาแลกเปลี่ยนทำให้รัฐได้รับประโยชน์มากกว่าเดิมหรือไม่
เช่นที่ดินแปลงใหม่มีสภาพดีกว่าที่ดินเดิม อำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนมากกว่า มีราคา
สูงกว่าที่ดินเดิม หรือมีเนื้อที่มากกว่า ทั้งประชาชนผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินไม่ขัดข้องในการใช้
ประโยชน์และในการโอน เพื่อประกอบการศึกษาของรัฐสภาเพื่อออกพระราชบัญญัติโอนให้ต่อไป

ส่วนข้อกเว้นที่ ๒ เรื่องการถอนสภาพที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น ไม่เป็นเหตุที่จะกล่าวอ้างได้ว่า เป็นการโอนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เพราะกฎหมาย มาตรา ๔ บัญญัติว่า ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าพลเมืองเลิกใช้ หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนแปลงไป ก่อนที่จะมีการโอน จะต้องมีการถอนสภาพเสียก่อน (มาตรา ๑๐ อธิปไตยอำนาจนำที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่ถอนสภาพแล้ว นำไปขาย ให้ หรือให้เช่าซื้อได้) การถอนสภาพที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ไม่ได้ถือว่าเป็นการโอน แต่เป็นการทำให้สภาพที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันสิ้นสภาพไป กล่าวคือสิ้นสภาพจากการ เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ความประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔(๒) กลับสู่สภาพเดิม คือกลับเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ตามมาตรา ๑๓๐๔(๑) การโอนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่ถอนสภาพแล้ว จึงเป็นการโอนที่ดินรกร้างว่างเปล่านั่นเอง

ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่า การโอนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ไปให้เอกชน ไม่อาจกระทำได้เลย ถ้ามีการโอนเกิดขึ้น ถือว่าเป็นการขัดต่อผลประโยชน์สาธารณะ ก็คือประโยชน์ที่ประชาชนจะได้ใช้ในที่ดินนั้น เหตุที่เป็นเช่นนี้ เพราะที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นสมบัติส่วนกลางที่มีไว้สำหรับให้ประชาชนทุกคนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน การนำที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ไปโอนให้แก่เอกชนใช้แต่เพียงผู้เดียว โดยยอมเป็นการผิดความประสงค์ และความมุ่งหมายของการบัญญัติกฎหมายในเรื่องที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน อันถือได้ว่าเป็นการขัดขวางต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน (public order) ตามมาตรา ๑๑๓ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันจะทำให้นิติกรรมการโอนนั้นตกเป็นโมฆะ แต่ถ้าเอกชนนำที่ดินแปลงใหม่มาจัดให้พลเมืองใช้ประโยชน์แทนเช่นนี้ กฎหมายยอมให้มีการโอนกันได้ แต่ต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๓ บัญญัติว่า "การใดที่มีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายก็ดี เป็นการพนันเสียก็ดี เป็นการขัดขวางต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนก็ดี การนั้นห้ามว่าเป็นโมฆะกรรม"



ปัญหา ถ้าที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ราษฎรเลิกใช้ประโยชน์แล้วหรือ
ที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว รัฐจะออกพระราช
บัญญัติโอนให้แก่เอกชนตามมาตรา ๑๓๐๕ ได้หรือไม่ หรือจะต้องถอนสภาพตามมาตรา ๔
วรรค ๒(๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเสียก่อน แล้วจึงจะออกพระราชบัญญัติโอนตาม
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ อีกครั้งหนึ่ง

ในเรื่องนี้มีความเห็นแยกออกเป็น ๒ ฝ่าย

ความเห็นที่หนึ่ง เห็นว่าจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินตาม
มาตรา ๔ วรรค ๒(๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเสียก่อน แล้วจึงตราพระราชบัญญัติโอน
ที่ดินให้แก่เอกชนในภายหลัง

ความเห็นที่สอง เห็นว่า การโอนที่ดินซึ่ง เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้แก่
เอกชนอาจทำได้ ๒ ประการคือ

(๑) ตราพระราชบัญญัติโอนที่ดินซึ่ง เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้แก่เอกชน
ตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือ

(๒) ตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินตามมาตรา ๔(๑) แห่งประมวล
กฎหมายที่ดินเสียก่อน เพราะที่ดินได้หมดสภาพไปเอง และราษฎรได้เลิกใช้แล้ว แล้วจึง
ตราพระราชบัญญัติโอนที่ดิน

ในเรื่องนี้ ผู้เขียนเห็นว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ มิได้
บัญญัติว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใดบ้างที่จะโอนโดยกฎหมายเฉพาะ หรือพระราช
บัญญัติได้ และสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่จะโอนได้นั้น ถ้าปรากฏว่าราษฎรยังใช้ประโยชน์
อยู่เช่นนี้ รัฐจะโอนให้แก่เอกชนได้หรือไม่ และเนื่องจากมีประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๔
วรรค ๒ บัญญัติเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะแล้วว่า ถ้าที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ต่อม
ราษฎรเลิกใช้หรือที่ดินเปลี่ยนสภาพไป จะถอนสภาพโดยพระราชกฤษฎีกาเสียก่อน
ผู้เขียนจึงเห็นว่า เมื่อจะมีการโอนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่ราษฎรเลิกใช้ หรือที่ดิน
นั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แล้ว จะต้องมีการถอนสภาพ
ที่ดินนั้น ตามมาตรา ๔ วรรค ๒ เสียก่อน แล้วจึงออกพระราชบัญญัติโอนให้แก่เอกชนอีกครั้งหนึ่ง

แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า ถ้ารัฐมีจุดประสงค์ที่จะลดสภาพที่ดินสำหรับพลเมืองใช้
ร่วมกันที่ราษฎรเลิกใช้แล้วนั้น ให้แก่เอกชน การที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย คือออกพระราช-
กฤษฎีกาถอนสภาพ แล้วออกพระราชบัญญัติโอน, กว่าจะสิ้นเปลืองเวลามากนัก ก็น่าจะออกเป็น
พระราชบัญญัติโอนที่ดินให้เอกชนไปที่เดียว โดยไม่ต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาอีกครั้งหนึ่ง
ก็น่าจะทำได้

เพราะฉะนั้น ถ้าเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่ประชาชนยังใช้ประโยชน์อยู่
หรือสภาพของที่ดินยังไม่เปลี่ยนไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว ย่อมไม่
สามารถจะโอนให้แก่เอกชนได้ แต่ถ้าเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่ประชาชนเลิกใช้
หรือที่ดินนั้นเปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่ดินนั้นอาจถูกถอน
สภาพ เพื่อนำไปจัดให้แก่ประชาชนหรือใช้ประโยชน์ในราชการได้

(๔) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน รัฐจะนำออกไปให้เอกชนเช่า ให้สัมปทาน
หรือให้ใช้ชั่วคราวระยะเวลาอันจำกัดได้หรือไม่

ตามที่กล่าวมาแล้วว่า กฎหมายห้ามมิให้มีการโอนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน
การโอนหมายถึงการจำหน่ายจ่ายโอน เป็นการทำให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินตกไปเป็นของ
เอกชน ปัญหา ถ้ารัฐจะนำที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไปให้เอกชนเช่า ให้สัมปทานหรือ
ให้ใช้ชั่วคราวระยะเวลาอันจำกัด ซึ่งมีใช้เป็นการโอน จะกระทำได้หรือไม่ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
ในเรื่องนี้ได้แก่มาตรา ๑๐ และ ๑๒ ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๑๐ บัญญัติว่า "ที่ดินของรัฐ ซึ่งมีโฉมมีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง และมีใช้
สาธารณสมบัติของแผ่นดิน อันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้อธิบดีมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์
ในการจัดหาผลประโยชน์ให้รวมถึงจัดทำที่ดินใช้ประโยชน์ได้ชั่วคราว แลกเปลี่ยน ให้เช่า
และให้เช่าซื้อ

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดหาผลประโยชน์ ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง แต่สำหรับการขาย การแลกเปลี่ยน และการให้เช่าซื้อ ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี

การดำเนินการจัดหาผลประโยชน์ตามความในมาตรานี้ ให้คำนึงถึงการที่จะสงวนที่ดินไว้ให้ชุมชนรุ่นหลังด้วย"

จากมาตรา ๑๐ นี้ แสดงให้เห็นว่า รัฐจะนำที่ดินสำหรับพลเมืองไปใช้ร่วมกันไปให้เอกชนเช่าไม่ได้ แม้มตรา ๑๓๐๕ จะมีบัญญัติห้ามเฉพาะเรื่องการโอนเท่านั้น การเช่าตามมาตรา ๕๓๗ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า "อันว่าเช่าทรัพย์สินนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่งเรียกว่า ผู้ให้เช่าตกลงให้บุคคลอีกคนหนึ่งเรียกว่า ผู้เช่าได้ใช้หรือได้รับประโยชน์ในทรัพย์สินอย่างใดอย่างหนึ่งชั่วระยะเวลาอันจำกัด และผู้เช่าตกลงจะให้ค่าเช่าเพื่อการนั้น" การเช่า แม้ผลของสัญญาจะไม่เป็นการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่เช่าให้แก่ผู้เช่า แต่เป็นการก่อให้เกิดการคิดค้น ทำให้ทรัพย์สินที่ให้เช่านั้นต้องถูกผูกพันตามสัญญา เป็นการทำให้ราษฎรไม่อาจใช้ประโยชน์ในสาธารณสมบัตินั้นได้ กฎหมายจึงไม่ยินยอมให้มีการนำที่ดินสำหรับพลเมืองไปใช้ร่วมกันไปให้เอกชนเช่า ถ้ารัฐหรือฝ่ายบริหารนำไปให้เอกชนเช่าก็เท่ากับฝ่ายบริหารนำทรัพย์สินที่ประชาชนใช้ร่วมกันหรือสงวนไว้ใช้ร่วมกัน ไปให้เอกชนคนเดียวคนหนึ่งใช้แต่เพียงผู้เดียว ถือได้ว่าเป็นการขัดขวางต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนได้ สัญญาเช่านั้นตกเป็นโมฆะ

และด้วยผลของประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑๐ ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่ราษฎร เลิกใช้หรือที่ตกเป็นได้ เปลี่ยนสภาพไปจากการ เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

พระยาอรรถการีย์นิพนธ์, "ความคิดและข้อวินิจฉัยเกี่ยวกับข้อกฎหมายบางประการ" วารสารอัยการ ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๓๒ (สิงหาคม ๒๕๒๓), (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เวียนแก้วการพิมพ์, ๒๕๒๓), หน้า ๒๕ - ๒๖.

ถ้ายังไม่มีการถอนสภาพ อธิบดีก็ไม่อำนาจที่จะนำไปให้เอกชนเช่า ซึ่งผู้เขียนไม่เห็นด้วย เมื่อราษฎรไม่ต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว หรือที่คินนั้นได้เปลี่ยนแปลงไปจากการ เป็นที่คินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว ที่คินนั้นก็ไม่มีประโยชน์อีกต่อไป รัฐควรจะนำมาจัดหาผลประโยชน์ เช่นนำมาจัดให้แกราษฎร หรือนำออกให้เอกชนเช่าทำประโยชน์ เพื่อจะได้ให้ที่คินนั้นได้มีการใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ มีใช้เก็บไว้เฉย ๆ หรือต้องรอให้มีการถอนสภาพเสียก่อน จึงจะนำไปใช้ประโยชน์ในคานอื่น ๆ ได้

ปัญหาการที่ฝ่ายบริหารนำที่สาธารณประโยชน์ เช่นสวนลุมพินีออกให้บรรดาพ่อค้าแม่ค้าเช่าเป็นที่ค้าขายในวันเสาร์-วันอาทิตย์ หรืออนุญาตให้เช่าที่คินบางส่วนของที่สาธารณณะ ทั้งร้านขายอาหารแกดูเข้ามาพักผ่อนหย่อนใจ ก็ถือได้ว่าเป็นการนำที่คินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันออกให้เอกชนเช่าเช่นนี้ ฝ่ายบริหารจะกระทำไ้แค่ไหน เพียงไร

การใช้และการจัดการที่คินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน รัฐจะต้องใช้และจัดการโดยมุ่งรักษาประโยชน์ร่วมกันของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ จะค้ครอนสิทธิของราษฎรในการเข้าใช้ที่สาธารณณะประเภทนี้ไ้เฉพาะชั่วคราวชั่วคราวเท่านั้น ซึ่งขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงเป็นเรื่อง ๆ ไป เช่นการที่รัฐกันที่คินบางคณของที่สาธารณณะ (สวนสาธารณณะ) ไว้เป็นที่ปลูกไม้ดอก ห้ามไม่ให้ประชาชนเข้าไปในบริเวณดังกล่าวเลย ก็เป็นการค้สิทธิของประชาชนที่เคยใช้ที่คินดังกล่าวเป็นที่คินเล่นพักผ่อนหย่อนใจ แต่กรณีเห็นได้ไ้ว่าเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณณะ เพื่อประชาชนผู้ใช้ประโยชน์ในที่สาธารณณะนั้นเอง ทั้งเป็นการกระทำตามสมควรแก่ทรัพย์สิน รัฐก็ยอมมีอำนาจกระทำไ้ ในเรื่องที่รัฐหรือฝ่ายบริหารอนุญาตให้พ่อค้าแม่ค้าทั้งร้านขายสินค้าในวันหยุดเสาร์-อาทิตย์ หรือมีการให้เช่าที่คินทั้งร้านแฉงลอยขายอาหารและเครื่องค้มแกดูเข้ามาพักผ่อนหย่อนใจ ถ้าหากกระทำในรูปของการเช่าหรือสัญญาเช่าแล้ว ไม่สามารถกระทำไ้ เพราะขัดค้คณกฎหมายค้ที่ไ้กล่าวมา แ่อย่างไ้ก็ค้ การที่รัฐจัดให้ร้านขายอาหารและเครื่องค้มเพื่อบริการแก่ประชาชนที่เข้ามาเที่ยวในสวนสาธารณณะ ถือได้ไ้ว่าเป็นสิ่งจำเป็น บางครั้งรัฐไม่อาจบริการในเรื่องการขายอาหาร

และเครื่องคัมแก๊ปประชาชนได้ ก็อาจอนุญาตให้เอกชนเข้าทำกิจการเพื่อบริการประชาชน แทน ซึ่งรัฐจำเป็นต้องคึกคักตอบแทนจากเอกชนเพื่อเป็นรายได้เข้าสู่รัฐ เมื่อไม่อาจทำสัญญาให้เอกชนเข้าที่สาธารณะเพื่อขายอาหารและเครื่องคัมแก๊ป ในทางปฏิบัติกรุงเทพมหานครจะใช้วิธีการ เก็บค่าเช่าที่สาธารณะจากบรรดาพ่อค้าแม่ค้าว่าเป็นการรักษาความสะอาดแทน ซึ่งก็เป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่จะพิจารณาว่า การกระทำเช่นนี้เป็น การกีดขวางต่อการใช้ประโยชน์ของประชาชนที่มาเที่ยวในสวนสาธารณะหรือไม่

การอนุญาตให้เอกชนเข้าใช้ที่สาธารณะประโยชน์ ซึ่งระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง ซึ่งไม่ถึงว่าเป็นการให้เช่า ฝ่ายบริหารจะต้องพิจารณาโดยละเอียดและอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหารด้วย เพราะหากฝ่ายบริหารกระทำการเกินหรือนอกเหนืออำนาจ อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนในการเข้าใช้ที่สาธารณะได้ เช่น การที่อนุญาตให้ตั้งร้านขายอาหารและเครื่องคัมแก๊ปในสวนลุมพินี จำนวน ๓๐ ร้าน เช่นนี้ก็อาจจะถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อประโยชน์ที่ประชาชนจะเข้าใช้บริการในที่สาธารณะเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจได้ ฝ่ายบริหารอาจจะกำหนดให้มีการตั้งร้านขายอาหารและเครื่องคัมแก๊ปในสวนลุมพินีได้ก็จุด เช่น ๒ จุด อยู่บริเวณโถงข้าง เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่เข้าใช้บริการในที่สาธารณะประโยชน์ มิใช่จกให้สวนลุมพินีเป็นที่ตั้งร้านขายอาหารแทนการเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจกันจะทำได้ ถือได้ว่าเป็นการให้บริการแก่ประชาชนและไม่ขัดต่อประโยชน์สาธารณะ

ปัญหา การที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยนำที่ดินที่ทางพิเศษ ซึ่งไม่ได้ใช้ประโยชน์นำออกให้เอกชนเช่าเพื่อปลูกสร้างสิ่งก่อสร้าง จะทำได้แค่ไหน เพียงไร

กฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับทางพิเศษ คือประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔๐ (พ.ศ. ๒๕๑๔) บัญญัติให้การทางพิเศษเป็นนิติบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์ คือ

๑. สร้างหรือจกให้มิควยวิธีการใด ๆ ตลอดจนบำรุงและรักษาทางพิเศษ
๒. จกดำเนินการหรือควบคุมธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งโดยรถราง เคียว และรถใต้ดิน

๓. กำหนดงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับทางพิเศษ

ทางพิเศษ หมายถึงทางหรือถนนที่จัดสร้างขึ้นใหม่ ไม่ว่าจะในระดับพื้นดิน ใต้พื้นดิน เหนือพื้นดิน หรือพื้นน้ำ เพื่ออำนวยความสะดวกในการจราจรเป็นพิเศษ และหมายความรวมถึงทางซึ่งใช้สำหรับรถรางเกี่ยวหรือรถใต้ดิน สะพาน อุโมงค์ เรือ สำหรับขนส่งรถ ข้ามฟาก ท่าเรือสำหรับขึ้นลงรถ ทางเท้า ที่จอดรถ เขตทาง ไหลทาง เขื่อนกั้นน้ำ ท่อ ทางระบายน้ำ กำแพงกั้นดิน รั้วเขต หลักระยะ สัญญาณจราจร เครื่องหมายจราจร และอาคาร หรือสิ่งอื่น อันเป็นอุปกรณ์เกี่ยวกับงานทางพิเศษ

ทางพิเศษ จะถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ในเรื่องนี้ยังเป็นปัญหาที่โต้เถียงกันอยู่ ผู้เขียนเห็นว่า ทางพิเศษน่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันด้วย เพราะโดยลักษณะของทรัพย์สินแล้ว มีไว้สำหรับใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ ทั้งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๐ ก็มีบัญญัติให้อสังหาริมทรัพย์ที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทย เว้นคืนจากราชการตกเป็นของการทางซึ่ง เป็นนิติบุคคล ประกอบกับกฎหมายดังกล่าวบัญญัติให้นำหม้อฉลุของกฎหมายว่าด้วยทางหลวงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการ เว้นคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ที่ไม่ขัดต่อหม้อฉลุของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๐ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทางหลวง คือประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๕๔ (พ.ศ. ๒๕๑๔) ข้อ ๗๓ กำหนดให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ถอน เว้นคืนตกเป็นของรัฐ นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ เว้นคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ เว้นคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนดจะเข้าครอบครองหรือกรณีที่เขาครอบครองใดก่อนกำหนด ก็ให้นับวันที่เข้าครอบครองนั้น เมื่อกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ เว้นคืนตกเป็นของรัฐ และทางที่สร้างขึ้นก็มีลักษณะเป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ก็น่าจะถือได้ว่า ทางพิเศษเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งมีการทางพิเศษแห่งประเทศไทยเป็นศูนย์กลาง

ส่วนการนำที่ดินใต้ทางพิเศษไปจัดให้เอกชนเช่า เพื่อใช้ปลูกสร้างอาคารจะทำได้หรือไม่ ก็เป็นปัญหาที่ไม่ยุติ เพราะกฎหมายมิได้บัญญัติไว้โดยตรง การทางพิเศษจึงได้หาวิธีปัดหาข้อนี้กับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและกรมอัยการ ค้างก็ให้ความเห็นไว้แตกต่างกัน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่า การทางพิเศษไม่มีอำนาจที่จะนำที่ดินทางพิเศษที่ปล่อยไว้ไม่ได้ทำประโยชน์ไปให้เอกชนเช่าปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างได้ เพราะขัดข้อ ๒๕ ของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๐ ซึ่งบัญญัติว่า "ห้ามมิให้ผู้ใดสร้างโรงเรือนหรือสิ่งอื่นหรือปลูกต้นไม้หรือพืชผลอย่างใด ๆ ในทางพิเศษ..." และแม้การทางพิเศษจะเป็นผู้ปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างในทางพิเศษให้เอกชนเช่า ก็ทำไม่ได้เช่นกัน เพราะคำว่า "ผู้ใด" ในข้อ ๒๕ รวมถึงการทางพิเศษ

ส่วนกรมอัยการเห็นว่า การทางพิเศษไม่มีอำนาจนำที่ดินทางพิเศษให้เอกชนเช่าปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างได้ แต่ถาการทางพิเศษจะเป็นผู้ก่อสร้างสิ่งปลูกสร้าง แล้วนำให้เอกชนเช่าทำได้ เพราะกฎหมายข้อ ๒๕ คำว่า "ผู้ใด" มิได้หมายความรวมถึงการทางพิเศษด้วย

สำหรับผู้เขียนซึ่งเห็นว่า ทางพิเศษเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทเมืองใช้ร่วมกัน ที่ดินทางพิเศษก็ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของทางพิเศษด้วย โดยปกติสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทเมืองใช้ร่วมกันจะนำไปให้เอกชนเช่าไม่ได้ แต่ถ้ามักฎหมายบัญญัติเป็นพิเศษให้การทางพิเศษมีอำนาจก็นำที่ดินทางพิเศษ ซึ่งปล่อยไว้ไม่ได้ทำประโยชน์ออกจัดหาผลประโยชน์ เพื่อหารายได้เข้าสู่รัฐได้

นอกจากนี้ ยังมีประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๑๒ ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะนำที่ดินของรัฐ ซึ่งมีใครมีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองนำไปให้สัมปทานให้หรือให้ใช้ในระยะเวลาอันจำกัดได้^๓

^๑ หนังสือที่ สร. ๐๖๐๑/๑๙๑๘ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๒๕.

^๒ หนังสือกวนที่สุก ที่ ๑๐๐๒/๑๒๖๗๖ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๒๕.

^๓ มาตรา ๑๒ บัญญัติว่า "ที่ดินของรัฐซึ่งมีใครมีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง รัฐมนตรีมีอำนาจให้สัมปทาน ให้ หรือให้ใช้ในระยะเวลาอันจำกัด ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

บทบัญญัติในมาตรานี้ ไม่กระทบกระเทือนถึงกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้"

จะเห็นได้ว่า ความมาตรา ๑๒ ใช้คำว่า "ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง" มีนักกฎหมายท่านหนึ่งเห็นว่า มาตรา ๑๒ ใช้ถ้อยคำเกี่ยวกับที่ดินที่จะนำไปจัดหายผลประโยชน์แตกต่างกับมาตรา ๑๐ กล่าวคือ

มาตรา ๑๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้อำนาจอธิบดีกรมที่ดินรักษาผลประโยชน์ในที่ดินต่อไปนี้

- (๑) ที่ดินนั้นจะต้อง เป็นที่ดินซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง
- (๒) ที่ดินนั้นจะต้อง ไม่ใช่ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน

แต่ในมาตรา ๑๒ นั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้ระบุไว้เฉพาะที่ดินที่บุคคลใดมิได้มีสิทธิครอบครองเท่านั้น ส่วนที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันนั้น ไม่ได้บัญญัติไว้ เพราะฉะนั้น จึงอาจจะเป็นได้ว่าที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่นที่เลี้ยงสัตว์สาธารณะ ที่หนองน้ำสาธารณะ หรือป่าช้าสาธารณะ เหล่านี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะนำที่ดินนั้นไปให้สัมปทาน หรือให้ใช้ในระยะเวลาอันจำกัดได้ *

ความมาตรา ๑๒ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจนำที่ดินของรัฐไปให้เอกชนโดย

๑. ให้สัมปทาน
๒. ให้
๓. ให้ใช้ชั่วคราวระยะเวลาอันจำกัด

การให้สัมปทาน หมายถึงการให้ใช้ที่ดินของรัฐเพื่อประกอบกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ประกอบที่เกษตรกรรม ปศุสัตว์

ศิริ เกวลินสฤกษ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, หน้า ๑๐๘.

ให้ หมายถึงการ โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่เอกชนโดยเสนาหา

ให้ใช้ชั่วคราว ระยะเวลาอันจำกัด หมายถึงการให้เอกชนได้ใช้ที่ดินชั่วคราว ระยะเวลาหนึ่ง อาจมีค่าตอบแทนหรือไม่ก็ได้

แต่อย่างไรก็ดี รัฐมนตรีจะมีอำนาจที่ดินของรัฐไปให้สัมปทาน ให้ หรือให้ใช้ชั่วคราว ระยะเวลาอันจำกัดได้ จะต้องมีกฎกระทรวงให้อำนาจเสียก่อนจึงจะกระทำได้ ในปัจจุบันนี้มีกฎกระทรวงวางหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับกรให้สัมปทานเท่านั้น คือ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ และ ๑๓ ส่วนกฎกระทรวงที่ให้อำนาจรัฐมนตรี จะยกที่ดินของรัฐ ให้เอกชนคนใดคนหนึ่งไปหรืออนุญาตให้เอกชนคนใดคนหนึ่งใช้ที่ดินของรัฐชั่วคราว ระยะเวลาหนึ่งอันจำกัดนั้น ในปัจจุบันนี้ยังไม่มีกฎกระทรวงวางหลักและวิธีการไว้ รัฐมนตรีจึงไม่มีอำนาจที่จะนำที่ดินของรัฐที่มีบุคคล ใดมีสิทธิครอบครอง ไปให้เอกชนหรือให้เอกชนใช้ในระยะเวลาอันจำกัดได้

ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน รัฐจะนำไปให้สัมปทาน ให้หรือให้ประชาชนใช้ชั่วคราว ระยะเวลาอันจำกัดได้หรือไม่นั้น การให้สัมปทาน การให้ใช้ชั่วคราว ระยะเวลาอันจำกัดนั้นไม่มีผลเป็นการ โอนกรรมสิทธิ์ การศึกษาว่ามาตรา ๑๒ ให้อำนาจรัฐมนตรีนำที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไปให้สัมปทาน หรือให้ใช้ชั่วคราว ระยะเวลาอันจำกัด ก็มีผลคือการที่จะพัฒนาปรับปรุง และใช้ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันให้เกิดประโยชน์ แต่ผู้เขียนเห็นว่าที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่รัฐมนตรีจะนำไปให้สัมปทาน หรือให้ใช้ชั่วคราว ระยะเวลาอันจำกัดได้นั้น โดยไม่ต้องมีการถอนสภาพ จะต้องเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่ประชาชนมิได้ใช้ประโยชน์แล้ว หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการ เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้กันแล้ว ถ้าหากประชาชนยังใช้ประโยชน์อยู่ รัฐมนตรีจะนำที่ดินดังกล่าวไปให้เอกชนได้รับสัมปทาน หรือใช้กันนั้น ผู้เขียนเห็นว่าไม่น่าจะกระทำได้ เพราะเป็นการชักค่อประโยชน์สาธารณะที่ประชาชนจะได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น

ส่วนการนำที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไปโอนให้แก่เอกชนนั้น เห็นว่ารัฐมนตรีไม่มีอำนาจกระทำได้ เพราะชักค่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ ทั้งเป็น

การชดเชยประโยชน์สาธารณะ หากรัฐมนตรีนำที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไปใช้ใน
แก่เอกชน นิตินกรรมนั้นยอมตกเป็นโมฆะ

เพราะฉะนั้น ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าประชาชนยังใช้ประโยชน์อยู่
รัฐจะนำไปจำหน่ายจ่ายโอนหรือก่อให้เกิดการฉีกที่ดินใด ๆ ที่จะทำให้ทรัพย์สินนั้นหลุดไป
จากสาธารณประโยชน์ หรือการใช้ร่วมกันของประชาชนมิได้ แต่หากที่ดินนั้น ราษฎร
เลิกใช้ หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการ เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว
ผู้เขียนเห็นว่ารัฐจะนำไปใช้ประโยชน์ต่าง ๆ เช่น ให้เช่า หรือให้ประชาชนใช้ประโยชน์ได้

๒.๓.๒ ห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผนดิน

ก. เป็นการห้ามเอกชนมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้แผนดินเท่านั้น
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๖ บัญญัติว่า "ท่านห้ามมิให้ยก
อายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผนดินในเรื่องทรัพย์สิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน"

การห้ามยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้นั้น อายุความในที่นี้หมายถึงอายุความตาม
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยทรัพย์ คือระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เพื่อการใ
สิทธิเรียกร้องในการที่จะให้คดีสิทธิใด ๆ หรือเมื่อฟ้องร้องภายในกำหนดระยะเวลา
นั้น ถ้าปล่อยทิ้งไว้จนเกินกำหนดจะฟ้องร้องบังคับไม่ได้ เรียกว่าอายุความเสียสิทธิ หรือ
เมื่อใช้สิทธิครบตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดก็ให้คดีนั้นมา เรียกว่าอายุความไค้สิทธิ

อายุความมีอยู่ ๒ ชนิดคือ

๑. อายุความเสียสิทธิ

๒. อายุความไค้สิทธิ

๑. อายุความเสียสิทธิ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๖๓

บัญญัติว่า "อันสิทธิเรียกร้องอย่างใด ๆ ถ้ามิได้ใช้บังคับเสียภายในระยะเวลาอันกฎหมาย
กำหนดไว้ ท่านว่าตกเป็นอันขาดอายุความ ท่านห้ามมิให้ฟ้องร้อง"

อายุความเสียสิทธิ คืออายุความเสียสิทธิเรียกร้อง ถ้าไม่ใช้ภายในระยะเวลา
ที่กฎหมายกำหนด ก็เป็นอันขาดสิทธิฟ้องร้องบังคับคดีหรือที่เรียกว่า ขาดอายุความ

๒. อายุความใกล้สิทธิ หมายถึงระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อการจะได้สิทธิโดยใ้ใช้สิทธิที่ติดอกันไปจนครบตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่นอายุความ การไต่กรรมสิทธิโดยการครอบครองปรปักษ์ ตามมาตรา ๑๓๘๒ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

อายุความที่มาตรา ๑๓๐๖ ห้ามมิให้ยกเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินนั้น หมายถึงทั้งอายุความใกล้สิทธิและอายุความเสียสิทธิดังกล่าว การห้ามมิให้ยกอายุความตามมาตรา ๑๓๐๖ นี้ เป็นการห้ามเอกชนมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้แผ่นดินหรือรัฐเท่านั้น มิได้ห้ามเอกชนที่จะยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ระหว่างกันเองได้

การที่มาตรา ๑๓๐๖ ห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นกล่าวอ้างนั้น ก็โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อมิให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินสามารถตกเป็นสิทธิแก่เอกชนโดยอายุความได้ ฉะนั้น ผู้ที่ครอบครองทรัพย์สินบนที่ดินเหนืองน้ำที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันมา แม้จะครอบครองนานถึง ๓๐ ปี ก็ไม่ใกล้สิทธิครอบครอง^๒ และเมื่อเอกชนถูกฟ้องหาว่าบุกรุกทางสาธารณะอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เอกชนจะยกข้อต่อสู้เรื่องอายุความมาโต้แย้งรัฐไม่ได้^๓

ในกฎหมายฝรั่งเศสเองก็มีบทบัญญัติว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินมิอาจเสียไปโดยอายุความและมิอาจตกอยู่ภายใต้การจำนองที่เกิดจากสัญญาหรือโดยกฎหมายเช่นกัน^๔ ในประมวลกฎหมายแพ่งฟิลิปปินส์ "สาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินที่ไม่อาจ

มาตรา ๑๓๘๒ บัญญัติว่า "บุคคลใดครอบครองทรัพย์สินของผู้อื่นไว้โดยความสงบและโดยเปิดเผยด้วยเจตนาเป็นเจ้าของ ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์ได้ครอบครองติดต่อกันเป็นเวลาสิบปี ถ้าเป็นสังหาริมทรัพย์ได้ครอบครองติดต่อกันเป็นเวลาห้าปีไซ้ ท่านว่าบุคคลนั้นไต่กรรมสิทธิ"

^๒ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๒๓๖/๒๔๔๗.

^๓ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๔๗/๒๔๑๒.

^๔ Ambroise Colin et Henri Capitant, Traite de Droit Civil,

ได้มาโดยอายุความการครอบครองปรบัษณ์ แม้จะไ้ครอบครองนานเท่าใดก็ตาม" การห้าม
นี้มีโทษเฉพาะเอกชน แต่ยังไม่ถึงเมือง ((city)) หรือเทศบาล (munipality)
ที่ไม่อาจยกอายุความขึ้นต่อสู้เพื่อให้ไ้กรรมสิทธิ์ในสาธารณะสมบัติของรัฐได้

ข. สิทธิของราษฎรที่เข้าไปครอบครองที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน
ดังที่ไ้กล่าวมาแล้วว่า สิทธิของราษฎรผู้เข้าไปครอบครองที่ดินตาม ๑๓๐๘(๒)
หากไ้ให้เกิดสิทธิครอบครองหรือกรรมสิทธิ์แต่อย่างใดทั้งสิ้น กล่าวคือจะนำสิทธิครอบครอง
มาใช้ยื่นรัฐไม่ได้ แต่ถาใครไปรบกวนการครอบครองของผู้ครอบครองคนก่อน ผู้ครอบครอง
อยู่ก่อนฟ้องขับไล่ได้ ถ้าไ้ความว่าไ้ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๘/๒๔๘๕ คดีไ้ความว่า ที่พิพาทเป็นสาธารณะสมบัติของ
แผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๘(๒) และโจทก์ไ้ครอบครองมานาน
ก่อนที่จำเลยที่ ๑ ไ้ปลูกสร้างโรงเรือนอยู่ในที่พิพาท ต่อมาจำเลยที่ ๑ ไ้ให้พวกของ
จำเลยไปรื้อโรงเรือนของโจทก์ออกแล้ว ปลูกโรงเรือนของจำเลยที่ ๑ ขึ้นแทน โดย
จำเลยที่ ๒ ซึ่งเป็นเทศบาลให้จำเลยที่ ๑ เข้าที่พิพาทนี้ โจทก์จึงขอให้ศาลแสดงว่าที่
พิพาทเป็นของโจทก์ ให้จำเลยรื้อโรงเรือนออกไป และเพิกถอนสัญญาเช่า

ศาลฎีกาวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ว่า ที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมือง
ใช้ร่วมกันเช่นนี้ โจทก์หากรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองไม่ แม้เทศบาลนครเชียงใหม่
จำเลยที่ ๒ ก็ไม่มีอำนาจให้จำเลยที่ ๑ หรือผู้ใดเช่า การที่จำเลยที่ ๑ ไ้รื้อโรงของ
โจทก์ออกแล้ว กลับปลูกโรงขึ้นแทนถือไ้ว่าเป็นการรบกวนสิทธิของโจทก์ในอันที่จะใช้ที่พิพาท
และโดยที่พิพาทอยู่หน้าที่ดินของโจทก์ โจทก์ไ้ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ ย่อมมีสิทธิให้จำเลย
ที่ ๑ รื้อโรงออกไปให้พื้นที่พิพาทไ้ จึงบังคับให้จำเลยที่ ๑ รื้อออกไป



คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๐๖/๒๔๔๕ คดีได้ความว่าที่พิพาทเป็นที่นองอันเป็น
 สาธารณประโยชน์ โจทก์ได้เข้าครอบครอง และทำนาหว่านกล้าปักดำไว้แล้ว จำเลยได้
 บังอาจเข้าไถดินซำของโจทก์ ซึ่งหว่านไว้ในที่ดินแปลงนี้เสียหายไปประมาณ ๕ ไร่ และ
 ทำลายคันนา ค่อมาจำเลยได้ไถดิน ซึ่งโจทก์ครอบครองทำนา แต่ยังมีไถทำนอประโยชน์
 อีก ๕ ไร่ โจทก์จึงฟ้องขอให้ลงโทษฐานบุกรุก และทำให้เสียหายตามกฎหมายอาญา
 และเรียกค่าเสียหายด้วย

ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ที่พิพาทเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งประชาชนใช้ร่วมกัน
 ตามมาตรา ๑๓๐๔(๒) โจทก์ หรือผู้ใดที่มีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองอย่างใดไม่ การ
 ที่จำเลยเข้าไปทำนา จึงหาเป็นความผิดฐานบุกรุกไม่ แต่การที่จำเลยเข้าไปไถนาทำลาย
 คันซำที่โจทก์ไถหว่านไว้ในเนื้อที่ ๕ ไร่เศษนั้น ทำให้โจทก์เสียหาย จำเลยจึงต้องมี
 ความผิดฐานทำให้เสียหาย และต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่โจทก์

๒.๓.๓ ห้ามยึดทรัพย์สินของแผ่นดินรวมทั้งบังคับคดีด้วย

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๓ บัญญัติว่า "ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์
 สินของแผ่นดิน ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่" การยึดทรัพย์สิน
 หมายความว่า การเอาทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษามาเพื่อดำเนินการตามกฎหมาย
 โดยคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ซึ่งกระทำโดยเจ้าพนักงานบังคับคดีตามประมวลกฎหมาย
 วิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา ๒๔๕(๒) นอกจากจะห้ามยึดแล้ว ยังหมายความรวมถึงการ
 อายัดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๕๔ และมาตรา ๓๑๑ ด้วย
 กล่าวคือสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

ในกฎหมายฝรั่งเศสแลก็มีบทบัญญัติคุ้มครองทรัพย์สินประเภทนี้มีอาญาบัญญัติหรืออายัด
 เช่นเดียวกับประเทศไทย

Ambroise Colin et Henri Capitant, Traite de Droit Civil,

การที่กฎหมายบัญญัติให้ทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นทรัพย์สินที่ได้รับความคุ้มครอง เป็นพิเศษจากการห้ามโอน ห้ามยึด และห้ามเอกชนยกอายุความขึ้นต่อสู้ ก็เพราะที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นทรัพย์สินที่มีไว้สำหรับให้ประชาชนใช้ด้วยกัน ประโยชน์สาธารณะ จึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องระมัดระวังมิให้ถูกรบกวนหรือถูกชักจูงทางการเมืองการที่ประชาชน จะใช้ทรัพย์สินนั้น สาธารณสมบัติของแผ่นดินจึงมีลักษณะเป็นทรัพย์สินนอกพาณิชย์ เอกชนคนใดจะยึดถือกรรมกรรณ เป็นกรรมสิทธิ์ของตนไม่ได้



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย