

ที่ดินสำหรับพลเมืองไว้ร่วมกัน



นางสาวอรทัย อุโฬสิตกุล

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคณะหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย


พ.ศ. ๒๕๖๖

ISBN 974-562-491-8

011407

i 18243058

LAND USED IN COMMON BY THE PUBLIC



Miss Oratai Ukositkul

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Graduate School

Chulalongkorn University

1983

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ที่ดินสำหรับพล เมืองใช้ร่วมกัน

โดย

นางสาวอรทัย อุโฆสิตกุล

ภาควิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา

ผู้ช่วยศาสตราจารย์วานิช ชูติวงศ์



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สมมติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของ การศึกษาตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต

[Signature]

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(รองศาสตราจารย์ ดร.สุประคินธุ์ บุญมาก)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

[Signature]

ประธานกรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ จุฑา กุลบุศย์)

[Signature]

กรรมการ

(อาจารย์ ศิริ เกวลินสฤษดิ์)

[Signature]

กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์สำเริง เมฆเกรียงไกร)

[Signature]

กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์วานิช ชูติวงศ์)

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ที่ดินสำหรับพล เมืองไทร่วมกัน
ชื่อนิสิต นางสาวอรัทัย อุโฆสิตกุล
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ วานิช ชุติวงศ์
ภาควิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา ๒๕๒๕

บทคัดย่อ



ตามสถิติที่สำรวจไว้ที่พระราชอาณาจักรในครั้งสุดท้ายของกรมที่ดินเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๕ ประเทศไทยมีที่ดินสำหรับพลเมืองไทร่วมกัน หรือที่เรียกว่าที่สาธารณประโยชน์ เช่นสวนสาธารณะ แม่น้ำ ลำคลอง ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์สาธารณะ ประมาณ ๓๔,๕๐๐ แปลง เนื้อที่ประมาณ ๑๗ ล้าน ๖ แสนไร่ ที่ดินสาธารณประโยชน์เหล่านี้ถูกรวมรวมกรุดครอบครองทำประโยชน์อย่างสิทธิแสดงความเป็นเจ้าของประมาณ ๑๐๕,๐๐๐ ราย รวมเป็นเนื้อที่ประมาณ ๓ ล้าน ๒ แสนไร่ เมื่อเห็นสถิติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าปัญหาเกี่ยวกับที่ดินสำหรับพลเมืองไทร่วมกันที่สำคัญที่สุดในเวลานี้ คือปัญหาเรื่องราษฎรกรุดครอบครอง เป็นเจ้าของในที่ดินดังกล่าว

สาเหตุสำคัญที่ทำให้ราษฎรกรุดครอบครองที่ดินสำหรับพลเมืองไทร่วมกันก็คือ

๑. ที่ดินมีจำนวนจำกัด แต่ประชาชนมีจำนวนเพิ่มขึ้น เมื่อไม่มีที่ดินทำกิน ประชาชนจึงหันมายึดถือครอบครองที่ดินของรัฐเพิ่มขึ้น การกรุดครอบครองที่ดินของรัฐก่อให้เกิดผลเสียหายต่อแผนการใช้ที่ดินของรัฐเป็นอย่างมาก
๒. ทางราชการขาดกำลังเจ้าหน้าที่ เนื่องจากที่ดินสำหรับพลเมืองไทร่วมกันมีอยู่กระจัดกระจายทั่วไปในทุ่ห่งที่ การดูแลให้ทั่วถึงในที่สาธารณประโยชน์ทุกแปลง

จำเป็นต้องใช้เจ้าหน้าที่จำนวนมาก บางครั้งเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่ยังขาดความรับผิดชอบ ไม่ดูแลรักษาที่ดินดังกล่าวให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ กล่าวคือไม่รับทำเนนการให้ราษฎรผู้บุกรุกออกไปจากที่ดินในระยะแรกที่มีการบุกรุก เป็นเหตุให้ราษฎรเกิดการหวงแหนในที่ดินที่ครอบครอง เป็นการยากแก่การให้ราษฎรออกจากที่ดินในภายหลังได้

๓. ที่สาธารณประโยชน์สวนใหญ่ขาดขอบเขตและหลักฐานที่แน่นอน เพราะการจัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ เจ้าหน้าที่มิได้ให้ความสนใจที่จะจัดทำให้ถูกต้องตรงกับสภาพที่แท้จริง เช่น ใช้วิธีกะประมาณ หรือคัดลอกไม่ตรงกับทะเบียนเล่มเดิม หรือที่สาธารณประโยชน์บางแปลงกำหนดขอบเขตโดยอาศัยหลักฐานทางธรรมชาติ เช่น แม่น้ำ คันไม้ ซึ่งหลักฐานเหล่านี้อาจเปลี่ยนแปลงได้ตามวันและเวลา จึงมีที่สาธารณประโยชน์จำนวนไม่น้อยที่เจ้าหน้าที่ไม่อาจพิสูจน์หรือยืนยันแนวเขตเมื่อมีการนำคดีขึ้นสู่ศาลได้ เป็นเหตุให้ทางราชการต้องแพ้คดี

เมื่อที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันถูกรายราษฎรบุกรุกจำนวนมาก ๆ ก็เป็นเหตุให้ที่ดินดังกล่าวที่มีอยู่มีจำนวนน้อยลง ไม่เพียงพอแก่การที่ประชาชนจะเข้าใช้ประโยชน์ได้ รัฐจะมีมาตรการแก้ไขปัญหานี้อย่างไร และเมื่อมีการปล่อยปละละเลยให้ราษฎรเข้าครอบครองที่ดินของรัฐมากขึ้น การขับไล่ก็ไม่อาจดำเนินการได้ผล ในบางครั้งรัฐก็จำต้องยอมรับให้ราษฎรมีสืบทิดิน หรือเช่าอยู่อาศัยทำกินในที่ดินที่บุกรุกได้ วิธีการดังกล่าวเป็นวิธีการแก้ไขที่ช้าแล้วหรือ การที่รัฐยินยอมให้ราษฎรผู้บุกรุกเช่าอยู่อาศัยในที่ดินที่บุกรุก อาจก่อให้เกิดปัญหาการบุกรุกที่ไม่สิ้นสุดได้

เพราะฉะนั้น ถึงเวลาแล้วที่รัฐควรมีมาตรการที่จะให้ราษฎรมีที่ดินทำกินโดยไม่เข้าไปบุกรุกที่ดินของรัฐ ควบคู่ไปกับวิธีการดำเนินการตามกฎหมายในเรื่องให้ราษฎรผู้บุกรุกออกไปจากที่ดินที่บุกรุกโดยเร็วที่สุด รวมทั้งมีการจัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ให้ทันสมัยและตรงต่อความเป็นจริง เรงร็คการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ทั่วทั้งประเทศ เพื่อใช้เป็นหลักฐานพิสูจน์ความเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่ดีที่สุดนี้ในเวลาที่ยังใช้อยู่ ซึ่งในการจัดทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ผู้เขียนได้เสนอแนะวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้แล้ว

Thesis Title Land used in common by the public
Name Miss Oratai Ukositkul
Thesis Advisor Assistant Professor Vanich Chutivong
Department Law
Academic Year 1982

ABSTRACT



According to the latest statistics collected throughout the Kingdom by The Land Dept. in 1976 (B.E. 2519), Thailand has about 34,500 plots of land with space about 17,600,000 rais for her people's common benefit use which is called a public interest property for instance a public park, a river, a canal, a public prairie about 3,200,000 rais of the said amount of land are intruded and possessed by about 105,000 people for their benefit. They also claim that they are the owner of them. These statistics may indicate that the most important problem on land for the common use of the people is the problem regarding intrusion and possession of the said land with intention to be an owner by the people.

The important cause of the people's intrusion on the said land are as follows:

1. The land is limited, but, the amount of people have been increasing. When the people have no land, they increasingly hold and possess the State's land. Such possession has greatly harmed the State's plan on the use of her land.

2. The Government does not have enough officials. Since the plots of land for common use of the people are scattered every where, a lot of officials for taking care of them are needed. Moreover, the existing officials lack responsibility in taking care of the same people. That is, they do not hurry to arrange the intruders to get out of the intruded land which causes them to have a sense of belonging on the possessed land. It is, therefore, difficult to get them out after the intrusion.

3. Most land in use for public interest have no specific interest and specific boundary since the authorities in charge are not interested in doing it correctly. For example, approximation method or copying without following the original tittle deeds are always done. Besides. Some plots of land for public interest use fixed their boundaries by natural evidence, for instance, a river, a tree, such evidence will be changed by time. Then, there are many such land which cannot be proved or confirmed their boundaries when there is a case going to a court. This causes the government to lose the case.

When a lot of land for common use of people are intruded, it caused the said amount of land to decrease and not be enough for people to cultivate them. Then, how does the state have any method to solve this problem? Furthermore, where people are carelessly allowed to possess more land of the State, the expulsion is not quite successful.

Sometimes, the State is forced to grant the intruder a right in the land or to live and cultivate in the intruded land. Is this method a good one? However, the State's granting may cause the problem of intrusion to be perpetual therefor, it is an appropriate period for the State to have a measure for the people to have their land for cultivate without intruding the land and at the same time to have any legal action on the intruders to leave the intruded land as quickly as possible. Moreover, the State should up date the records of the land for public interest with correction to the fact. Finally, the State should speed up her issuance of the tittle deeds throughout the kingdom for the use as the best evidence in proving the status of the land for common use of the people in the present. In writing this thesis the writer has suggested the measures for solving these problems.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



กิติกรรมประกาศ

การทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จขึ้นได้ ผู้เขียนต้องกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ ผู้มีพระคุณสามท่านด้วยกัน ท่านแรกคือ ท่านอาจารย์ ศิริ เกวลินสฤงค์ อธิบดีกรมที่ดิน ซึ่งแนะนำผู้เขียนว่า ควรทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้เพราะเป็นเรื่องที่มีปัญหาหาค้นกฎหมาย และทางการปฏิบัติ หากผู้เขียนได้ทำเป็นวิทยานิพนธ์แล้วจะเกิดประโยชน์ในทางวิชาการ และผู้ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับที่ดินดังกล่าวด้วย พร้อมทั้งท่านได้ให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ แก่ผู้เขียนรวมทั้งรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ด้วย ท่านที่สองคือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ วานิช ชูติวงศ์ อาจารย์ที่ปรึกษาของผู้เขียนที่ได้กรุณาเอาใจใส่ และควบคุมดูแลการทำ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มาโดยตลอด กับทั้งให้คำแนะนำและแสดงข้อคิดเห็นต่าง ๆ อันเป็น ประโยชน์แก่ผู้เขียนเป็นอันมาก ท่านที่สามคือ คุณประจัน มุนนาค เจ้าหน้าที่บริหารงาน ที่ดิน ๒ กองสำรวจและควบคุมที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน ที่ได้ให้คำแนะนำปรึกษาที่เป็นประโยชน์ แก่ผู้เขียนตลอดมา

นอกจากนี้ ผู้เขียนยังขอกราบขอบพระคุณท่าน ผู้ช่วยศาสตราจารย์ จุฑา กุลบุศย์ คณบดีคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ สำเรียง เมฆเกรียงไกร ซึ่งได้กรุณาสละเวลาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ครั้งนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ



| | หน้า |
|---|------|
| บทคัดย่อภาษาไทย | ก |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ | ค |
| กิตติกรรมประกาศ | จ |
| | |
| บทที่ ๑ ประวัติและความเป็นมาของที่ดินสำหรับพล เมืองไทร่วมกัน | ๑ |
| ๑.๑ สมัยสุโขทัย | ๓ |
| ๑.๒ ในสมัยกรุงศรีอยุธยา | ๘ |
| ๑.๓ ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ | ๘ |
| ๑.๓.๑ ประกาศกรมโยธาธิการ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ร.ศ. ๑๑๐ | ๑๐ |
| ๑.๓.๒ ข้อมบังคับการหวงห้ามที่ดิน ร.ศ. ๑๑๗ | ๑๐ |
| ๑.๓.๓ ประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๐ | ๑๑ |
| ๑.๓.๔ พระราชบัญญัติออกโฉนด ร.ศ. ๑๒๗ | ๑๒ |
| ๑.๓.๕ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ | ๑๘ |
| ๑.๓.๖ พระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ | ๑๘ |
| ๑.๓.๗ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ | ๒๒ |
| ๑.๓.๘ พระราชบัญญัติหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า พ.ศ. ๒๔๗๕ | ๒๒ |
| ๑.๓.๙ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๗ | ๒๓ |
| | |
| บทที่ ๒ ความหมายของที่ดินสำหรับพล เมืองไทร่วมกันและผลของการเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดิน | ๒๔ |
| ๒.๑ ความหมายของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน | |
| ๒.๑.๑ ต้องเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน | ๒๕ |
| ๒.๑.๒ ต้องใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน | ๒๕ |
| ๒.๒ ความหมายของที่ดินสำหรับพล เมืองไทร่วมกัน | ๓๐ |

| | | |
|---------|---|-----|
| ๒.๒.๑ | ที่ดินนั้นต้อง เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน | ๓๐ |
| ๒.๒.๒ | ที่ดินนั้นมีไว้สำหรับพล เมืองใช้ร่วมกัน..... | ๓๓ |
| ๒.๓ | ผลของการ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน | ๔๔ |
| ๒.๓.๑ | ห้ามโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน | ๔๔ |
| ๒.๓.๒ | ห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้แผ่นดิน | ๖๕ |
| ๒.๓.๓ | ห้ามยึดทรัพย์สินของแผ่นดินรวมทั้งบังคับคดี | ๖๔ |
| บทที่ ๓ | การไถ่มาซึ่งที่ดินสำหรับพล เมืองใช้ร่วมกัน | ๗๐ |
| ๓.๑ | การไถ่มาโดยนิติกรรม..... | ๗๑ |
| ๓.๑.๑ | ไถ่มาโดยการซื้อ | ๗๑ |
| ๓.๑.๒ | ไถ่มาโดยการ แลกเปลี่ยน | ๗๒ |
| ๓.๑.๓ | การไถ่มาโดยมิใช่ยกให้ | ๗๔ |
| ๓.๒ | การไถ่มาโดยผลของกฎหมาย | ๘๕ |
| ๓.๒.๑ | การไถ่มาโดยการสงวนหรือหวงห้าม | ๘๕ |
| ๓.๒.๒ | การไถ่มาโดยการ เว้นคืน | ๘๖ |
| ๓.๓ | การไถ่มาซึ่ง เกิดขึ้นจากสภาพธรรมชาติของทรัพย์สิน | ๘๘ |
| ๓.๔ | การไถ่มาซึ่ง เกิดขึ้นจากการใช้ร่วมกันของประชาชน | ๑๑๐ |
| บทที่ ๔ | การดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดิน สำหรับพล เมืองใช้ร่วมกัน | ๑๑๓ |
| ๔.๑ | วัตถุประสงค์ของการ ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกัน | ๑๑๓ |
| ๔.๒ | ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกัน | ๑๑๓ |
| ๔.๒.๑ | ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๔๕๓ | ๑๒๒ |
| ๔.๒.๒ | ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๕๐ ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๑๕ | ๑๒๔ |
| ๔.๒.๓ | ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๕๖ | ๑๒๓ |
| ๔.๒.๔ | ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๕๕ (พ.ศ.๒๕๑๕) | ๑๒๔ |
| ๔.๒.๕ | ตามพระราชบัญญัติรักษาคถง ร.ศ. ๑๒๑ | ๑๓๐ |

| | | |
|---------|--|------|
| ๔.๒.๖ | คามพร ระราชบัญญัติรักษาคลองปรางค์ ป.ศ.๒๔๕๖ | ๑๓๒ |
| ๔.๒.๗ | คามพร ระราชบัญญัติชลประทานราษฎร์ พ.ศ.๒๔๕๒ | ๑๓๔ |
| ๔.๒.๘ | คามพร ระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ.๒๔๕๕ | ๑๓๔ |
| ๔.๒.๙ | คามพร ระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.๒๔๕๕ | ๑๓๕ |
| ๔.๒.๑๐ | คามพร ระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๕๔ | ๑๓๕ |
| ๔.๒.๑๑ | คามพร ระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.๒๕๐๓ | ๑๓๕ |
| ๔.๒.๑๒ | คามพร ระราชบัญญัติบริหารราชการ เมืองพัทยา พ.ศ.๒๕๒๑ | ๑๓๖ |
| ๔.๒.๑๓ | คามพร ระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๑๔ | ๑๓๖ |
| ๔.๓ | การบุกรุกที่ดินสำหรับพล เมืองใช้ร่วมกัน | ๑๓๕ |
| ๔.๓.๑ | สาเหตุที่มีการบุกรุกที่ดินสำหรับพล เมืองใช้ร่วมกัน | ๑๓๕ |
| ๔.๓.๒ | มาตรการ ของกฎหมายในการควบคุม คุ้มครองและคุ้มครอง ป้องกันที่ดิน สำหรับพล เมืองใช้ร่วมกัน | ๑๔๕ |
| ๔.๓.๓ | มาตรการทางกฎหมายในการช่วยเหลือผู้บุกรุกที่ดินสำหรับ พล เมืองใช้ร่วมกัน | ๑๖๕ |
| บทที่ ๕ | การสิ้นไปของที่ดินสำหรับพล เมืองใช้ร่วมกัน | ๑๗๖ |
| ๕.๑ | การสิ้นไปของที่ดินสำหรับพล เมืองใช้ร่วมกัน | ๑๗๖ |
| ๕.๑.๑ | โดยผลของกฎหมาย | ๑๗๖ |
| ๕.๑.๒ | โดยสิ้นไปคามสภาพธรรมชาติ | ๒๐๑ |
| ๕.๒ | ผลของการสิ้นสภาพ | ๒๐๓ |
| ๕.๒.๑ | ยังคง เป็นที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินอยู่ | ๒๐๓ |
| ๕.๒.๒ | ตกเป็นที่ดินของเอกชน | ๒๐๕ |
| บทที่ ๖ | บทสรุปและเสนอแนะ | ๒๐๖ |
| | บรรณานุกรม | ๒๑๒๐ |
| | ประวัติผู้เขียน | ๒๑๒๕ |