

ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน¹

จิรวุฒิ ชนิตกุล²

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความหมาย ความเป็นมา แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทำให้ทราบถึงความหมายที่ยังไม่ชัดเจนเกี่ยวกับทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน คำจำกัดความที่ยังไม่ครอบคลุมและยังไม่มีมาตรการของการสงวนรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ต้องทำการปรับปรุงเพื่อให้ทันยุคสมัย ทำให้ทราบว่าที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันนี้มีไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ในการใช้และการจัดการจะต้องมุ่งรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ร่วมกันของประชาชนเป็นสำคัญ แต่ขณะเดียวกันก็ไม่ถึงกับเป็นการผูกมัดไม่ให้มีการจัดการที่จะทำให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ สังคมเสียเลยทีเดียว บุคคลใดที่สามารถเข้าไปครอบครองใช้ประโยชน์ได้บ้าง และถ้าเข้าไปใช้ทำประโยชน์แล้วสามารถที่จะได้รับดอกผลหรือไม่ ในการใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 มาตรา 1305 มาตรา 1306 และมาตรา 148 ไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการควบคุมการใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เพื่อรักษาไว้ซึ่งความเป็นธรรมในการใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

จากการศึกษาทำให้ทราบเกี่ยวกับการใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ยังมีความหมายไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุมหลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

จากการศึกษาประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการนุกรุกที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (1)(2)(3) การให้คำจำกัดความเกี่ยวกับความหมายสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ยังไม่มีความชัดเจนว่าทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินประเภทใดบ้าง จะเห็นได้ว่า มีเพียงตัวอย่างทรัพย์สินเกี่ยวกับที่ดินอันเป็นสาแผ่นดินบางประเภทเท่านั้น และบทบัญญัติมาตรา 1304 มีความหมายที่ยังไม่ครอบคลุม เนื่องจากบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวนี้นี้ไม่ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินหรือทะเลอาณาเขตอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. มัลลิกา พินิจจันทร์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์สุเมธ จานประดับ และ รองศาสตราจารย์กัทร กำประเสริฐ

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดขอนแก่น)
คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

แต่อย่างใด จึงทำให้มีปัญหาเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ในหลายพื้นที่ ทำให้เกิดการตีความเกี่ยวกับทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ว่ามีความหมายเพียงใด จึงทำให้เกิดปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์

ประเด็นปัญหาที่สอง เกี่ยวกับการอ้างสิทธิ์ในการใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 มาตรา 1305 และมาตรา 1306 ทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น เอกชนไม่สามารถเข้าไปยึดถือครอบครองเป็นของตนเองได้ หากเข้าไปยึดถือครอบครองก็อาจเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาและอาจถูกรัฐดำเนินคดีและเรียกคืนการครอบครองเมื่อใดก็ได้ แต่อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าการเข้ายึดถือครอบครองจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่มีสิทธิยื่นรัฐได้ แต่รัฐก็ยังคุ้มครองการครอบครองระหว่างเอกชนด้วยกันเอง กล่าวคือ ระหว่างที่เอกชนคนแรกนั้นยังครอบครองทำประโยชน์อยู่และรัฐยังมิได้ดำเนินคดีและขับไล่จนหลุดจากการครอบครองหากมีเอกชนคนอื่นเข้าไปบุกรุกหรือรบกวนการครอบครองเอกชน ผู้ครอบครองคนแรกย่อมมีสิทธิอ้างสิทธิ์ในการครอบครองอยู่ก่อนเพื่อคัดค้านและขับไล่ผู้บุกรุกได้ แต่ทั้งนี้เอกชนที่เข้ายึดถือครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่มีสิทธินำทรัพย์สินดังกล่าวออกให้เอกชนอื่นเช่าได้ หากนำออกให้เช่าแล้วผู้เช่าไม่ยอมชำระค่าเช่าหรือไม่ยอมส่งมอบการครอบครองคืนก็ไม่มีสิทธิฟ้องขับไล่และไม่มีสิทธิเรียกร้องการครอบครองคืน เมื่อพิจารณาปัญหาการอ้างสิทธิ์ในการใช้ประโยชน์ ในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินระหว่างเอกชนด้วยกันแล้ว ยังมีปัญหาเกี่ยวกับความหมาย ในการอ้างสิทธิ์ในการครอบครองในส่วนของเอกชนด้วยกัน เพราะบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตรา 1305 และมาตรา 1306 เป็นการบัญญัติเฉพาะการห้ามต่อสู้กับแผ่นดินเท่านั้น

ประเด็นปัญหาที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในดอกผลจากที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 148 และมาตรา 1305 เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งมาตรา 148 แล้ว บทบัญญัตินี้ได้อธิบายแต่เพียงความหมายของดอกผลธรรมดา และดอกผลนิตินัยไว้เป็นหลักการกว้าง ๆ โดยไม่ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับดอกผลของทรัพย์สินที่เกิดจากที่ดินของเอกชนหรือดอกผลอันเกิดจากทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้ จึงทำให้เกิดปัญหาการตีความส่งผลให้เกิดปัญหาพิพาทบุกรุกและการอ้างสิทธิ์ในดอกผลของทรัพย์สินที่เกิดขึ้นในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือในกรณีเมื่อรัฐอนุญาตให้เอกชนเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นการชั่วคราว ในส่วนของดอกผลก็น่าจะเป็นไปตามหลักทั่วไป คือ เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิในดอกผลของทรัพย์สินนั้น แต่ถ้าเกิดว่าเอกชนบุกรุกเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันโดยไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐ ก็จะมีปัญหาพิพาทเกี่ยวกับการอ้างสิทธิ์ในดอกผลเพราะมาตรา 148 ให้ความหมายเกี่ยวกับดอกผลยังไม่ครอบคลุม กล่าวคือ ไม่ได้ให้คำจำกัดความเกี่ยวกับดอกผลที่เกิดในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้ ทำให้เกิดปัญหาตามมาประกอบกับสถานการณ์ในปัจจุบันมีประชากรเพิ่มมากขึ้น เศรษฐกิจขยายตัว ความต้องการอุปโภคบริโภคเพิ่มมากขึ้นส่งผลให้มีการบุกรุกพื้นที่สาธารณประโยชน์และการอ้างสิทธิในดอกผลของทรัพย์สินในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาเกี่ยวกับการใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (1)(2)(3)

ปัจจุบันประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 บัญญัติว่า “สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและ โรงทหาร
สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์”

ผู้ศึกษาขอเสนอแก้ไขโดยให้เพิ่มเติมวรรคสองดังนี้

ห้ามมิให้บุคคลใดครอบครองทรัพย์สินตามอนุมาตรา (2) ในลักษณะเป็นการส่วนตัว เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากรัฐ”

2. ปัญหาเกี่ยวกับการอ้างสิทธิในการใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 มาตรา 1305 และมาตรา 1306

ปัจจุบันบทบัญญัติมาตรา 1305 บัญญัติว่า “ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น จะโอนแก่กันได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา”

ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรแก้ไขมาตรา 1305 โดยให้เพิ่มเติมวรรคสองดังต่อไปนี้

อนึ่งทรัพย์สินตามวรรคหนึ่งนั้น ห้ามมิให้บุคคลใดอ้างสิทธิในการครอบครองที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินขึ้นต่อสู้กับแผ่นดิน แต่ระหว่างราษฎรด้วยกันนั้น บุคคลใดครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ก่อน ย่อมมีสิทธิดีกว่าบุคคลอื่น”

ปัจจุบันมาตรา 1306 บัญญัติว่า “ท่านห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน”

ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรแก้ไขโดยให้เพิ่มเติมวรรคสองดังต่อไปนี้

อนึ่งทรัพย์สินตามวรรคหนึ่งนั้นห้ามมิให้ราษฎรยกอายุความได้สิทธิครอบครองขึ้นต่อสู้กับแผ่นดิน แต่ถ้าเป็นอายุความที่จะเสียสิทธิในการครอบครองนั้นราษฎรสามารถยกขึ้นต่อสู้ได้

3. ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในดอกผลจากที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 148 และมาตรา 1305

ปัจจุบันประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 148 บัญญัติว่า “ดอกผลของทรัพย์สินได้แก่ ดอกผลธรรมดาและดอกผลพิเศษ

ดอกผลธรรมดา หมายความว่า สิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติของทรัพย์ซึ่งได้มาจากตัวทรัพย์ โดยการมีหรือใช้ทรัพย์นั้นตามปกตินิยม และสามารถถือเอาได้เมื่อขาดจากทรัพย์นั้น

ดอกผลดินนัย หมายความว่า ทรัพย์หรือประโยชน์อย่างอื่นที่ได้มาเป็นครั้งคราวแก่เจ้าของทรัพย์ จากผู้อื่นเพื่อการที่ได้ใช้ทรัพย์นั้น และสามารถคำนวณและถือเอาได้เป็นรายวันหรือตามระยะเวลาที่กำหนดไว้”

ผู้ศึกษาขอเสนอควรแก้ไขโดยให้เพิ่มเติมวรรคสี่ดังต่อไปนี้

ดอกผลธรรมดาหรือดอกผลดินนัย ที่เกิดหรือได้จากทรัพย์สินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินตาม ที่ผู้ครอบครองได้รับอนุญาตจากรัฐให้เข้าทำประโยชน์ให้ถือว่าผู้ครอบครองเป็นเจ้าของมีสิทธิในดอกผลของทรัพย์นั้น แต่ถ้าหากผู้ครอบครองเข้าทำประโยชน์โดยไม่ได้รับอนุญาตให้ดอกผลตกเป็นของรัฐ”

เอกสารอ้างอิง

กนก อินทร์มรรย. รวมคำบรรยายเนติบัณฑิตยสภา สมัยที่ 65. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษา-กฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2555.

บัญญัติ สุชีวะ. คำอธิบายกฎหมายลักษณะทรัพย์. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พลสยาม-พริ้นติ้งประเทศไทย, 2550.

_____. คำอธิบายกฎหมายลักษณะทรัพย์. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พลสยามพริ้นติ้งประเทศไทย, 2552.

_____. รวมคำบรรยาย สมัยที่ 49. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2539.

สมศักดิ์ เอี่ยมพลับใหญ่ และ ทนงศักดิ์ ดุลยกาญจน์. พิมพ์ครั้งที่ 5. คดีที่ดินและคดีฟ้องขับไล่.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2557.

สำนักจัดการที่ดินของรัฐ. คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็น

สาธารณสมบัติของแผ่นดิน. กรุงเทพมหานคร: ส่วนคุ้มครองที่ดินของรัฐ สำนักจัดการที่ดินของรัฐ, 2550.