

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน¹

ณัฐวุฒิ จิตรจำนงค์²

ที่ดินเป็นทรัพยากรการผลิตขั้นพื้นฐานในภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และบริการ เช่น การเกษตร ต้องใช้ที่ดินเพื่อเพาะปลูก การก่อสร้างโรงงานและโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ล้วนต้องพึ่งพาที่ดินในประเทศ กำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนา เกษตรกรรมเป็นอาชีพที่สำคัญของประชาชนและสามารถทำรายได้ส่วนใหญ่ให้แก่ประเทศ และเนื่องจากการที่ทรัพยากรที่ดินมีอยู่อย่างจำกัด ประชาชนมีความต้องการใช้ที่ดินเพิ่มมากขึ้น ส่งผลกระทบต่อที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันถูกนำไปใช้อย่างไม่ถูกต้อง ทั้งโดยการยึดถือ จับจอง ครอบครองเป็นสมบัติส่วนตัวใช้วิธีการอันไม่สุจริตในการได้มาซึ่งที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเพื่อนำที่ดินไปแสวงหาประโยชน์เพื่อตนเอง

ที่ดิน สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือที่นิยมเรียกว่า “ที่สาธารณประโยชน์” หมายถึง ที่ดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันไม่ว่าเป็นโดยสภาพธรรมชาติ โดยการใช้ร่วมกันของประชาชน โดยทางนิติกรรม หรือโดยผลของกฎหมาย เช่น ที่ชายตลิ่ง ที่ป่าช้า ทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์ และที่สาธารณะประจำตำบลหรือหมู่บ้าน เนื่องจากเป็นทรัพย์สินร่วมกัน กฎหมายจึงต้องรับรองคุ้มครองที่ดินประเภทนี้ ให้ห้ามยึด อายัดและโอนให้แก่ผู้ใดและบุคคลใด ไม่สามารถได้มาโดยการครอบครองปรปักษ์ได้ ปัจจุบันที่ดินนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน มีการบุกรุก ทำลาย ทำให้เสื่อมสภาพการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งการบุกรุกนั้นเกิดจากหลายสาเหตุด้วยกัน เช่น ผู้บุกรุกไม่ทราบว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์ หรือไม่ทราบอาณาเขตที่ชัดเจน บางรายอาจทราบแต่มีเจตนาจะบุกรุก หรือบางส่วนอาจเกิดจากการที่ภาครัฐปล่อยปละละเลยในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะประโยชน์และมีอีกสาเหตุหนึ่งที่สำคัญคือ ประชาชนมีปัญหาการขาดที่ดินทำกิน โดยปัญหาดังกล่าวนี้วันจะมีความรุนแรงมากขึ้น โดยที่ที่ผ่านมาแม้ว่าภาครัฐแก้ไขปัญหาด้วยการใช้มาตรการกฎหมายเชิงบังคับ เช่น การออกคำสั่งให้ผู้บุกรุกออกไปจากที่ดิน สาธารณประโยชน์ หรือดำเนินคดีกับผู้บุกรุกนอกจากจะไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรแล้ว ในบางพื้นที่กลับกลายเป็นสร้างปัญหาให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน และระหว่างประชาชนด้วยกันเอง

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์จรัส เด็งวิทยา และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียผล และรองศาสตราจารย์กำธร กำประเสริฐ

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดอุทัยธานี

กฎหมายที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันได้กำหนดให้มีหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 บัญญัติให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่ดูแลและดำเนินการคุ้มครองป้องกันตามควร บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นสำหรับกรณีกฎหมายบัญญัติไว้เฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 พ.ศ. 2551 มาตรา 122 บัญญัติให้นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดูแลและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณะประโยชน์อันอยู่ในเขตอำเภอ เป็นต้น

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 122 นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันและสิ่งซึ่งเป็นสาธารณะประโยชน์อันอยู่ในเขตอำเภอ ในกรณีที่มีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินดังกล่าว นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมกันดำเนินการหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเป็นผู้ดำเนินการก็ให้มีอำนาจกระทำ โดยกระทรวงมหาดไทยได้วางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เป็นแนวทางปฏิบัติ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการคุ้มครองป้องกันและดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน พ.ศ. 2553 การคุ้มครองป้องกันและดูแลรักษายังไม่ครอบคลุมถึงการใช้อำนาจของนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจจัดการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน การสร้างสิ่งปลูกสร้างรุกล้ำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันบางประเด็น ยังไม่มีกฎหมายใดบัญญัติไว้ แนวทางการป้องกันโดยการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการคุ้มครองป้องกันและดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน พ.ศ. 2553 ไม่ได้กำหนดให้มีรูปแบบให้มีความเหมาะสมและเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน มีความคาบเกี่ยวระหว่างคดีแพ่งหรือคดีปกครองว่าควรอยู่อำนาจการพิจารณาของศาลใดระหว่างศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง ปัจจุบันต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลทำการวินิจฉัยชี้ขาดอย่างต่อเนื่อง

หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 122 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ.2553 ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอ ไม่ครอบคลุมปัญหาต่างๆ ทำให้เกิดช่องว่างของกฎหมาย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีแนวทางการวินิจฉัยไม่สอดคล้องกัน ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีการบังคับใช้กฎหมายน้อยลง อีกทั้งยังก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้กระทำความผิดหรือผู้ขออนุญาต ดังนี้

ปัญหาประการที่แรก ปัญหานายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจจัดการ รื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยมีแค่อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณประโยชน์ ในกรณีมีข้อพิพาทหรือ คดีเกี่ยวกับที่ดินดังกล่าวให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการระงับข้อพิพาทหรือ รื้อถอนทุกข้อกล่าวโทษภายในสามสิบวันนับแต่รู้เหตุแห่งข้อพิพาท ไม่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามหมวด 2/1 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีแต่อำนาจแจ้งความร้องทุกข์ ดำเนินคดีและใช้สิทธิทางศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อขับไล่ผู้บุกรุกออกจากที่ดินสาธารณประโยชน์ จึงทำให้เกิด ความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะและเกิดความล่าช้าในการบังคับใช้กฎหมาย

ปัญหาประการที่สอง ปัญหาการยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน กรณีเอกชนก่อสร้างสิ่งรุกล้ำลำน้ำสาธารณประโยชน์ โดยไม่มีสิ่งก่อสร้าง ส่วนใดอยู่ในเขตสาธารณประโยชน์ ไม่มีกฎหมายใดบัญญัติไว้ว่าต้องขออนุญาต หรือต้องขอยินยอม แต่อย่างใด จึงทำให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ

ปัญหาประการที่สาม ปัญหาการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ตามระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการคุ้มครองป้องกันและดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับ พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน พ.ศ. 2553 ไม่ได้กำหนดให้มีรูปแบบที่จำลองแปลงที่ดินเพื่อแสดงอาณาเขต ของที่ดิน แผ่นป้ายแสดงว่าที่สาธารณะตั้งอยู่บนที่ดินดังกล่าวพร้อมทั้งระบุข้อมูลที่ดินสาธารณะ ข้อมูลที่ดิน แปลงข้างเคียง วัตถุประสงค์ของการใช้ที่ดิน และหน่วยงานผู้ดูแลรับผิดชอบที่ดิน ทำให้เกิดปัญหาการบุกรุก หรือรุกล้ำเข้ามาในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

ปัญหาประการที่สี่ ปัญหาเขตอำนาจศาลในคดีเกี่ยวกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับ พลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นคดีที่คาบเกี่ยวระหว่างทางแพ่ง และทางปกครอง เพราะเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัย ชี้ขาดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง และเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ของการใช้อำนาจทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับ กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันระหว่าง หน่วยงานของรัฐ หรือการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่กลับไม่สามารถแบ่งแยกลักษณะคดีดังกล่าวได้ว่าเป็นคดีแพ่งหรือคดีปกครองและควรอยู่อำนาจ การพิจารณาของศาลใดระหว่างศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจึงต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด อำนาจหน้าที่ระหว่างศาลทำการวินิจฉัยชี้ขาดอย่างต่อเนื่อง

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงได้ทำการค้นคว้าอิสระเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น เพื่อจะให้ เกิดความสอดคล้องกับหลักกฎหมายครอบคลุมปัญหาต่างๆ อีกทั้งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการคุ้มครองป้องกันและ ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน พ.ศ. 2553

จากการศึกษาถึงปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะดังนี้

ปัญหาประการที่แรก ปัญหานายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจจัดการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างปักบนที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เห็นควรให้มีการแก้ไข ดังนี้

แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 122 วรรคสาม จากเดิมที่บัญญัติว่า

“ในกรณีที่มีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่ง นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะร่วมกันดำเนินการหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเป็นผู้ดำเนินการ ก็ให้มีอำนาจกระทำได้ ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยจะวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เป็นแนวปฏิบัติด้วยก็ได้”

แก้ไขเพิ่มเติม โดยเพิ่มข้อความว่าเป็นว่า

“ในกรณีที่มีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่ง นายอำเภอมีอำนาจรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปจากที่ดินดังกล่าว ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยจะวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์

ปัญหาประการที่สอง ปัญหาการอนุญาตให้เอกชนก่อสร้างสิ่งรุกล้ำลำน้ำสาธารณประโยชน์ โดยไม่มีสิ่งก่อสร้างส่วนใดอยู่ในเขตที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เห็นควรให้มีการแก้ไข

แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 122 วรรคสอง จากเดิมที่บัญญัติว่า

“นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง”

แก้ไขเพิ่มเติม โดยเพิ่มข้อความว่าเป็นว่า

“นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง สำหรับในกรณีผู้ที่ประสงค์จะสร้างสะพานหรือวางท่อลอดโดยไม่มีสิ่งก่อสร้างส่วนใดอยู่ในเขตที่สาธารณประโยชน์ เห็นว่าการก่อสร้างดังกล่าวไม่ขัดขวางการใช้ประโยชน์ร่วมกันของราษฎรในพื้นที่และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อพื้นที่ลำน้ำหรือสาธารณประโยชน์ ต้องขอความยินยอมจากนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ผู้ที่ขออนุญาตก่อสร้างดังกล่าว ต้องยกสะพานหรือท่อลอดให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินต่อไป ”

ปัญหาประการที่สาม ปัญหาการจัดทำทะเบียนที่สาธารณะ เห็นควรให้มีการแก้ไข

แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 ข้อ 10 จากเดิมที่บัญญัติว่า

“ข้อ 10 ที่ดินตามข้อ 5 เว้นแต่ที่ชายดิ่ง ทางบก ทางน้ำ ลำกระโดง ลำรางสาธารณะหรือทางระบายน้ำ รวมทั้งที่เรียกชื่ออย่างอื่นในทำนองเดียวกัน ให้นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดจำนวน 4 ชุด โดยให้เก็บรักษาไว้ที่อำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานที่ดินจังหวัดและ กรมที่ดิน แห่งละ 1 ชุด

แก้ไขเพิ่มเติม โดยเพิ่มวรรคท้ายข้อความเป็นว่า

“ การจัดทำทะเบียนตามวรรคแรก ให้มีรูปแบบที่จำลองรูปแปลงที่ดินเพื่อแสดงอาณาเขตของที่ดิน โดยอาจมีลักษณะคล้ายกับรูปแบบที่กระดาษบาง (ร.ว.9) โดยมีข้อมูลแสดงอาณาเขตพื้นที่ของที่ดิน พร้อมคำพิถัดครอบคลุมแปลงที่ดินเนื้อที่เท่าใด จำนวนไร่ จำนวนงานจำนวนตารางวา และหลักเขตที่ดิน พร้อมทั้งมีแผ่นป้ายทำจากวัสดุโลหะระบุชื่อที่สาธารณประโยชน์และข้อมูลที่ดินแปลงใดบ้างที่อยู่ติดกับที่ดินสาธารณประโยชน์ของรัฐ พร้อมแนบวัตถุประสงค์ของการใช้ที่ดินเพื่อเป็นสาธารณประโยชน์และหน่วยงานผู้ดูแลรับผิดชอบที่ดินนั้นและหากจัดทำข้อมูลดังกล่าวเสร็จสิ้นแล้ว ต้องจัดให้หน่วยงานของรัฐประกาศเผยแพร่ลงในราชกิจจานุเบกษาด้วย”

ทั้งนี้ หากที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือที่ดินสาธารณประโยชน์ทุกประเภท ทุกชนิด ถูกบันทึกลงในทะเบียนทั้งหมดจะทำให้ที่ดินทั้งหมดมีฐานข้อมูล และที่สำคัญทำให้การบริหารจัดการที่ดินเกิดประสิทธิภาพสูงสุด รวมถึงป้องกันไม่เกิดปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะ ปัญหาการออกโฉนดที่ดินทับที่สาธารณประโยชน์ ปัญหาการพิสูจน์สิทธิในที่ดินระหว่างรัฐกับเอกชน เพราะมีระบบทะเบียนที่ครอบคลุม สามารถสืบค้นข้อมูลได้ง่ายและสะดวกรวดเร็ว ทำให้การบริหารจัดการที่ดินที่สาธารณประโยชน์มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ปัญหาประการที่สี่ ประเด็นปัญหาเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เห็นควรให้มีการแก้ไขหลักการดังนี้

หลักการให้คดีที่พิพาทเกี่ยวกับคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แก้ไขให้อำนาจนายอำเภอมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราวอันเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เนื่องจากศาลปกครองจะเป็นระบบไต่สวนหรือตุลาการจะมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดี และมีตุลาการผู้แถลงคดีทำหน้าที่ถ่วงดุลการพิจารณาดีขององค์กรซึ่งแตกต่างกับศาลยุติธรรมจะใช้วิธีพิจารณาระบบกล่าวหา กล่าวคือเป็นหน้าที่ของคู่ความในคดีในการเสนอพยานหลักฐานในคดี ศาลจะเป็นผู้ตัดสินอย่างเคร่งครัดใช้หลักการการพิสูจน์ตามหลักกฎหมายลักษณะพยานคู่ความฝ่ายเอกชนหรือราษฎรซึ่งโดยปกติจะเป็น ผู้กล่าวหาอ้างหรือมีการการพิสูจน์ว่าเอกสารของทางราชการไม่ถูกต้อง จึงต้องนำพยานหลักฐานเข้าสืบให้ศาลเห็นตามข้ออ้างข้อเถียงของตน ซึ่งในทางปฏิบัติทางฝ่ายราษฎรไม่มีพยานหลักฐานสู่ทางด้านฝ่ายหน่วยงานรัฐได้

ประกอบกับมีภาระการพิสูจน์ จึงถูกกฎหมายปิดปากทำให้ถูกศาลพิพากษาให้แพ้คดีไป จึงก่อให้เกิดความเสียหายเปรียบและเสียหายทางคดี

แก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 ข้อ 6 จากเดิมที่บัญญัติว่า

“ในกรณีมีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการระงับข้อพิพาทหรือร้องทุกข์กล่าวโทษภายในสามสิบวัน นับแต่รู้เหตุแห่งข้อพิพาทหรือคดีนั้น เว้นแต่คดีจะขาดอายุความให้ร้องทุกข์กล่าวโทษโดยทันที ”

แก้ไขเพิ่มเติม โดยเพิ่มข้อความว่าเป็นว่า

“ในกรณีที่มีอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างปักบนที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ ให้นายอำเภอมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้บุคคลผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ให้รื้อถอนไปจากพื้นที่อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือในกรณีที่ปรากฏตัวผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ก็ให้ปิดคำสั่งนั้นไว้ ณ อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น และเมื่อครบกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่งนั้นแล้วยังไม่มีการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นออกไปก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินจัดการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นได้”

เอกสารอ้างอิง

หนังสือ

กรมที่ดิน,คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน,กรุงเทพมหานคร

บทความ

เฉลิมพงษ์ เพ็ญโรจน์, วารสารรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ,ปีที่ 12 ฉบับที่ 2

วิทยานิพนธ์

พรภวิษย์ ชุมณี,คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งประชาชนใช้ร่วมกัน กรณีศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติของกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย, 2567

ศุภภัทร ภัทรสุนทร,คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ,ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับทะเบียนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน,2555

เอกสารอื่น ๆ

หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0511.2/ว 5603 ลงวันที่ 26 มิถุนายน 2566, หลักเกณฑ์การให้ความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดในการใช้ หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

หนังสือสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่ ผผ 1003/269 ลงวันที่ 23 มกราคม 2566 เรื่อง แจ้งผลการวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน

เอกสารการศึกษาอบรมหลักสูตรนักบริหารงานที่ดินระดับสูง , การศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน, 2561