

## การอุทิศที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์



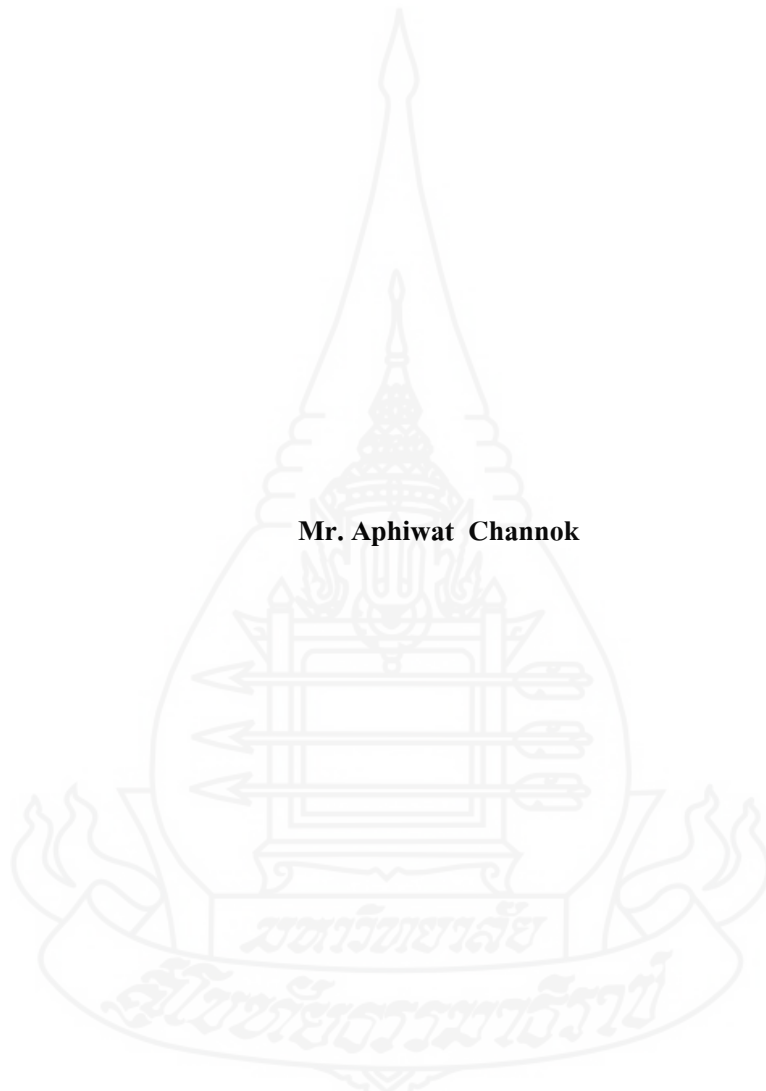
นายอภิวัตร ชาญนอก

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2561

**Dedication of Land to be Public Land**

**Mr. Aphiwat Channok**



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for

the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2018

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การอุทิศที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์  
ชื่อและนามสกุล นายอภิวัตร ชาญนอก  
วิชาเอก กฎหมายมหาชน  
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช  
อาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.กมลชัย รัตนสกาวงศ์

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2562

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.กมลชัย รัตนสกาวงศ์)



กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ศิริพันธ์ พลรบ)



(รองศาสตราจารย์วรวุฒิ เทพทอง)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษา ค้นคว้าวีอิสระ การอุทิศที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์

ผู้ศึกษา นายอภิวัตร ชาญนอก รหัสนักศึกษา 2554002408 ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.กมลชัย รัตนสกาวงศ์ ปีการศึกษา 2561

### บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าวีอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาความเป็นมาแนวคิดและทฤษฎีหลักกฎหมายเกี่ยวกับการอุทิศที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ (2) ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับการอุทิศที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ในประเทศไทย (3) วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการอุทิศที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ และ (4) เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาลักษณะการอุทิศที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์

การศึกษาค้นคว้าวีอิสระฉบับนี้ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร โดยศึกษาค้นคว้ารวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่างๆ ได้แก่ กฎหมาย หนังสือ ข้อหาหรือ ความเห็นทางกฎหมาย วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ บทความต่างๆ ที่เกี่ยวกับการอุทิศที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์

ผลการศึกษาพบว่า (1) การอุทิศที่ดินให้เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์นั้น คือ การที่เอกชนยอมสละกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนเองเพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินตามวัตถุประสงค์ของการอุทิศที่ดินนั้น โดยไม่จำกัดเฉพาะบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น จากการศึกษาการอุทิศที่ดินของประเทศออสเตรเลีย และประเทศสหรัฐอเมริกาพบว่าประเทศออสเตรเลียมีเพียงการอุทิศที่ดินโดยชัดแจ้งเท่านั้น ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกามีการอุทิศที่ดินอยู่ 3 รูปแบบ ได้แก่ การอุทิศที่ดินโดยชัดแจ้ง โดยปริยาย และ โดยนัย ซึ่งการอุทิศที่ดินโดยชัดแจ้งของออสเตรเลียและสหรัฐอเมริกามีความเหมือนกันคือ จะต้องมีการพิจารณาจากหน่วยงานของรัฐในการรับการอุทิศที่ดินก่อนว่าควรจะรับการอุทิศหรือไม่ ซึ่งหน่วยงานของรัฐสามารถพิจารณารับการอุทิศที่ดินนั้นได้หากเห็นว่าเป็นประโยชน์ หรืออาจให้ ผู้อุทิศที่ดินไปดำเนินการแก้ไขสาธารณูปโภคให้อยู่ในสภาพดีก่อน หรือจะกำหนดให้ผู้อุทิศที่ดินชดใช้เป็นเงินให้กับหน่วยงานของรัฐเพื่อการดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์นั้นก็ได้ ส่วนการอุทิศที่ดินโดยปริยาย และ โดยนัย ของสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นกฎหมายคอมมอนลอว์ ก็จะมีการพิจารณาเป็นรายกรณีไป (2) การอุทิศที่ดินของประเทศไทยนั้นสามารถกระทำได้ 2 วิธีคือการอุทิศที่ดินโดยชัดแจ้ง และการอุทิศโดยปริยาย (3) การอุทิศทั้ง 2 วิธี ยังไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ชัดเจนเพื่อเป็นข้อพิจารณาในการอุทิศที่ดิน ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับเอกชนตลอดมา (4) จึงเสนอแนะแนวทางแก้ไข คือให้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการอุทิศที่ดินให้เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ทั้งการอุทิศที่ดินโดยชัดแจ้งโดยนำหลักการอุทิศที่ดินโดยชัดแจ้งของออสเตรเลียและสหรัฐอเมริกามาปรับใช้ กล่าวคือจะต้องมีการพิจารณาจากหน่วยงานของรัฐในการรับการอุทิศที่ดินก่อน และนำหลักประโยชน์สาธารณะ หลักประโยชน์ส่วนตัว และหลักประโยชน์ร่วมกัน ในการอุทิศที่ดินมาเป็นข้อพิจารณาในการอุทิศที่ดินโดยชัดแจ้ง และให้มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอุทิศที่ดินโดยปริยาย โดยกำหนดลักษณะการอุทิศที่ดินโดยปริยายจากการให้สาธารณชนใช้สอยโดยมิได้สงวนหวงห้ามหรือสงวนสิทธิการใช้ประโยชน์ หรือการปล่อยให้หน่วยงานของรัฐเข้าไปดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในที่ดินของตน และระยะเวลาที่จะถือได้ว่าเป็นอุทิศที่ดินโดยปริยาย

คำสำคัญ ที่ดินสาธารณประโยชน์ อุทิศที่ดิน

**Independent Study title:** Dedication of Land to be Public Land

**Author:** Mr. Aphiwat Channok; **ID:** 2554002408; **Degree:** Master of Laws;

**Independent Study advisor:** Dr. Kamolchai Rattanasakalwong, Professor;

**Academic year:** 2018

### **Abstract**

The objective of independent study Dedication of Land to be Public Land is to (1) study the guidelines, concepts and theories of the principle of law relating to the dedication of land to be public land, (2) study the laws relating to the dedication of land to be public land in Thailand, (3) analyze the problems relating to the dedication of land to be public land, and (4) suggest the corrective guideline for the problems relating to the dedication of land to be public land

This independent study is a qualitative research using documentary research method by studying, searching, and collecting data from various sources such as laws, books, discussion points, legal opinions, dissertations, theses, and articles relating to the dedication of lands to be public lands.

The finding of the studying results indicate that (1) the dedication of land to be public land has been the sacrifice of the private individual in its own land ownership for common utilization by the public in its land in accordance with the purpose of the dedication of such land without specific limitation to any person or any group. According to the study on the dedication of land in Australia and United States of America, the finding indicate the explicit dedication of lands in Australia only. In United States of America, there have been three forms of the dedication of lands, consisting of explicit, tacit, and implicit dedication of lands. The explicit dedication of lands in Australia and United States of America has been similar in the way that it must be firstly considered and scrutinized by the government agencies in acceptance on dedication of lands whether the said dedication should be accepted. The government agencies can consider accepting the dedication of lands if they deem that it is useful or may ask the dedicator of land to firstly improve public utility into good condition, or will determine that the monetary compensation must be given by the dedicator of land to the government agencies for maintenance of the said public land. The tacit and implicit dedication of lands in United States of America has been subject to common law whereas the consideration shall be taken in case by case basis. (2) In part of the dedication of lands in Thailand, two methods consisting of the explicit dedication of land and the tacit dedication of land can be performed. (3) None of the statutory provisions have been clearly enacted to be the points worth considering in acceptance of the dedication of lands for both dedication methods, resulting in problem of conflict between the government and private individual all the time. (4) Therefore, the following corrective guideline has been suggested that the statutory provision relating to the dedication of land to be public land should be enacted for the explicit dedication of land by applying the principle of the explicit dedication of land in Australia and United States of America. It can be argued that the acceptance on dedication of land must be firstly considered and scrutinized by the government agencies; and the principle of public interest, the principle of private interest, and the principle of common interest should be taken as points worth considering in the tacit dedication of land. The rule relating to the tacit dedication of land should be established by determining the nature of the tacit dedication of land from permission for public use without preserving, forbidding or reserving the right to utilize, or permitting the government agencies to enter for providing public service in the dedicator's land, and the period which shall be considered as the tacit dedication of land.

**Keywords:** Public Land, Dedication of Land

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ สำเร็จลงได้ด้วยความช่วยเหลือจากบุคคลหลายท่าน ผู้ศึกษาต้องขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์พิเศษ ดร.กมลชัช รัตนสภาวะวงศ์ ที่ได้กรุณา รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและประธานกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระให้แก่ผู้ศึกษา ซึ่งท่านได้ให้คำปรึกษาและคำแนะนำในระหว่างที่ผู้ศึกษาทำการศึกษาค้นคว้าอย่างดียิ่งเยี่ยม จนทำให้ การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ สำเร็จลงได้ด้วยดี รวมทั้งขอกราบขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ภาณีณี กิจพ้อคำ ที่ท่านกรุณา รับเป็นกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระให้แก่ผู้ศึกษา โดยให้ข้อเสนอแนะ ที่เป็นประโยชน์ทำให้การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ ที่ให้คำปรึกษา และให้ข้อเสนอแนะต่างๆ เป็นอย่างดี รวมถึงการให้กำลังใจในการศึกษา แก่ผู้ศึกษา ตลอดจนคณาจารย์ ในสาขาวิชานิติศาสตร์และคณาจารย์พิเศษทุกท่านที่ได้ให้ความรู้และการสอนสั่งที่มีค่ายิ่งต่อการศึกษา และการประกอบอาชีพของผู้ศึกษา รวมทั้งสำนักบัณฑิตศึกษามหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช และเจ้าหน้าที่สาขาวิชานิติศาสตร์ ที่รับประสานงานกับผู้ศึกษาเป็นอย่างดี

นอกจากนี้ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณต่อบิดา มารดา และกำลังใจของบุคคลในครอบครัว ที่ให้โอกาสทางการศึกษาอย่างเต็มที่ให้แก่ผู้ศึกษาด้วยดีเสมอมา

สุดท้ายนี้หากมีข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องประการใดในการศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ผู้ศึกษาขออ้อมรับไว้

อภิวัตร ชาญนอก

กุมภาพันธ์ 2562

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา .....	3
3. ขอบเขตของการศึกษา .....	3
4. วิธีการดำเนินการศึกษา .....	4
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	4
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์และการอุทิศที่ดิน .....	5
1. แนวคิดเกี่ยวกับการอุทิศที่ดินให้เป็นสาธารณะประโยชน์ .....	5
1.1 หลักสิทธิในทรัพย์สิน .....	5
1.1.1 การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน .....	6
1.1.2 การจำกัดสิทธิในทรัพย์สิน .....	6
1.2 หลักประโยชน์สาธารณะ .....	7
1.2.1 ความหมายของประโยชน์สาธารณะ .....	7
1.2.2 ลักษณะของประโยชน์สาธารณะ .....	8
1.3 หลักกฎหมายปิดปาก .....	9
1.3.1 ความหมายของหลักกฎหมายปิดปาก .....	9
1.3.2 ลักษณะทั่วไปของกฎหมายปิดปาก .....	14
2. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์และการอุทิศที่ดิน ของต่างประเทศ .....	16
2.1 ที่ดินสาธารณะประโยชน์และการอุทิศที่ดินให้เป็นที่สาธารณะประโยชน์ ในประเทศออสเตรเลีย .....	16
2.1.1 ความเป็นมาและความหมายของที่ดินสาธารณะประโยชน์ ในประเทศออสเตรเลีย .....	16
2.1.2 การอุทิศที่ดินให้เป็นที่สาธารณะประโยชน์ในประเทศออสเตรเลีย .....	21

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.2 ที่ดินสาธารณประโยชน์และการอุทิศที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์	
ในประเทศสหรัฐอเมริกา .....	22
2.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ในประเทศสหรัฐอเมริกา .....	22
2.2.2 การอุทิศที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ของรัฐลุยเซียนา .....	23
2.2.3 การอุทิศที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ของรัฐแคลิฟอร์เนีย .....	26
บทที่ 3 แนวคิดเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์และการอุทิศที่ดิน	
ให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ของประเทศไทย .....	31
1. แนวความคิดเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินของประเทศไทย .....	31
1.1 ความหมายของสาธารณสมบัติของแผ่นดินของประเทศไทย .....	33
1.2 ที่ดินสาธารณประโยชน์ของประเทศไทย .....	35
1.3 การอุทิศให้ เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ของประเทศไทย .....	37
1.3.1 การอุทิศที่ดินโดยชัดแจ้งของประเทศไทย .....	38
1.3.2 การอุทิศที่ดินโดยปริยายของประเทศไทย .....	45
2. ผลของการเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ .....	53
2.1 การห้ามโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน .....	53
2.2 ห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดิน .....	55
2.3 ห้ามยึดทรัพย์ของแผ่นดินรวมทั้งบังคับคดี .....	56
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการอุทิศที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์	58
1. ปัญหาขั้นตอนและวิธีการอุทิศที่ดิน .....	59
1.1 การอุทิศที่ดินโดยชัดแจ้ง .....	59
1.1.1 ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการอุทิศที่ดิน	
ให้เป็นที่สาธารณประโยชน์โดยชัดแจ้ง .....	59
1.1.2 ข้อพิจารณาประโยชน์ในการรับอุทิศที่ดินโดยชัดแจ้ง .....	62
1.2 การอุทิศที่โดยปริยาย .....	65
1.2.1 ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการอุทิศที่ดิน โดยปริยาย .....	65
1.2.2 ข้อพิจารณาการอุทิศที่ดินโดยปริยาย .....	65



สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	70
1. บทสรุป .....	70
2. ข้อเสนอแนะ .....	72
บรรณานุกรม .....	74
ภาคผนวก .....	77
ประวัติผู้ศึกษา .....	104



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ที่ดินของรัฐ อันได้แก่ ที่ดินที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์รวมทั้งที่ดินรกร้างว่างเปล่า ซึ่งมีได้มีผู้ใดครอบครองเป็นเจ้าของ และสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ได้แก่ ทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินที่มีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือที่สาธารณประโยชน์ ดังนั้นอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายย่อมจะถือว่าเป็นทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของไม่ได้เพราะถ้ายังไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลใด ย่อมเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน กล่าวคือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นของปวงชนทั้งชาติ<sup>1</sup> โดยเฉพาะที่สาธารณประโยชน์ถือว่าเป็นที่ดินของรัฐประเภทหนึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) โดยสภาพจะเป็นที่ซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่สาธารณประโยชน์ของหมู่บ้าน ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ และรวมถึงทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ห้วย หนอง บึง ป่าช้า เป็นต้น ดังนั้นที่สาธารณประโยชน์จึงมีความสำคัญต่อสังคมโดยรวม อีกทั้งยังเป็นแหล่งช่วยรักษาคุณลักษณะทางธรรมชาติ ป้องกันภัยพิบัติต่างๆ และที่สาธารณะประโยชน์ยังเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของท้องถิ่นและประเทศชาติ บางแห่งสามารถพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยว บางแห่งอาจใช้เป็นแหล่งเพาะเลี้ยง หรือขยายพันธุ์สัตว์น้ำ บางแห่งสามารถใช้สร้างสถานที่ราชการ สถาบันการศึกษา หรือแม้แต่ศาลาเอนกประสงค์ของหมู่บ้านหรือตำบล จากกระแสของการเปลี่ยนแปลงทางสังคม และนโยบายการพัฒนาประเทศของรัฐบาล ทำให้ที่ดินสาธารณะประโยชน์ นับวันจะมีความจำเป็นมากยิ่งขึ้น แต่ในทางกลับกันที่ดินสาธารณะประโยชน์ในปัจจุบันกลับมีจำนวนลดลง อันเนื่องมาจากการขาดการบริหารจัดการที่ดี

---

<sup>1</sup> ประมวล สุวรรณสร, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ว่าด้วยทรัพย์สิน ตอนที่ 2, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2498, หน้า 57

ที่ดินที่รัฐสงวนไว้สำหรับให้พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งเกิดได้หลากหลายรูปแบบคือ 1) เกิดขึ้นโดยผลของกฎหมาย 2) เกิดขึ้นโดยสภาพธรรมชาติ เช่น แม่น้ำ คลอง ห้วย หนอง บึง ซึ่งประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ ร่วมกันได้ 3) เกิดขึ้น โดยการใช้ร่วมกันของประชาชน และ 4) เกิดขึ้นโดยการอุทิศ ซึ่งมีสองวิธีได้แก่ การอุทิศโดยชัดแจ้ง คือ การที่เอกชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินแสดงเจตนาอุทิศหรือให้ที่ดินของตนเองแก่รัฐ เพื่อนำไปใช้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันวิธีการอุทิศ ได้แก่ การนำโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ไปยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อขอจดทะเบียนเป็นที่ดิน สาธารณประโยชน์ หรือนำเอาโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ไปยื่นให้แก่ ทางราชการเพื่อเก็บไว้ หรือเจ้าของที่ดินแสดงเจตนาโดยการทำเป็นหนังสือหรือแจ้งความประสงค์ ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ได้ การอุทิศโดยปริยาย คือกรณีที่เจ้าของที่ดินมิได้แสดงเจตนาอุทิศที่ดิน ให้แก่รัฐอย่างชัดเจน แต่เจ้าของที่ดินได้ให้ประชาชนทั่วไปเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดิน ในลักษณะ ที่ประชาชนใช้ร่วมกันอย่างเป็นทรัพย์สินส่วนรวม โดยพฤติการณ์มิได้แสดงการหวงกันหรือสงวนสิทธิ์ ในที่ดินนั้นเป็นระยะเวลาพอสมควร แต่ทั้งนี้การอุทิศที่ดินทั้งสองกรณีดังกล่าวยังไม่มียกเว้นโดยนิติ แห่งกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับวิธีการอุทิศที่ดิน หากเป็นการอุทิศที่ดิน โดยชัดแจ้ง ด้วยวิธีการทำเป็นหนังสืออุทิศตามแบบที่ราชการกำหนด ย่อมมีความชัดเจนในสถานะตำแหน่ง ที่ดินการแสดงเจตนาของผู้อุทิศ แต่การอุทิศโดยชัดแจ้งด้วยวาจา หรือการอุทิศที่ดินโดยปริยายนั้น มิอาจทราบสถานะ ตำแหน่งที่ดิน ที่ชัดเจน จึงต้องอาศัยพฤติการณ์ต่างๆ ทั้งการสงวนหวงห้าม ของเจ้าของที่ดิน ลักษณะการใช้ประโยชน์ของประชาชน และระยะเวลาที่จะถือได้ว่าเป็นการอุทิศ ที่ดิน เพื่อพิจารณาว่าที่ดินนั้น ได้มีการอุทิศหรือถือว่า ได้มีการอุทิศที่ดินแล้วหรือไม่และเมื่อไม่มี ความชัดเจนเกี่ยวกับสถานะและลักษณะทางกายภาพที่ดินที่มีการอุทิศ เมื่อวันเวลาผ่านไป ที่ดินมีราคาสูงขึ้นก็จะทำให้เกิดข้อโต้แย้งระหว่างรัฐกับเอกชนเกี่ยวกับที่ดินนั้น ทำให้เกิดปัญหา หลายประการเช่น ปัญหา การจัดทำบริการสาธารณะในที่ดินที่มีผู้อุทิศให้และปัญหาการดูแลรักษา และคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ที่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ทำให้เกิดข้อโต้แย้ง ของรัฐกับเอกชน ทำให้การจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์ไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เท่าที่ควร

ทั้งนี้วัตถุประสงค์ของการอุทิศย่อมมีเป้าหมายเพื่อประโยชน์ของประชาชนหรือประโยชน์ สาธารณะเป็นหลัก แต่ในความเป็นจริงแล้ว ผู้อุทิศที่ดินอาจมีความประสงค์ที่จะอุทิศที่ดินเพื่อหลีกเลี่ยง ข้อกฎหมายอื่น โดยอาจจำแนกประโยชน์ของการอุทิศได้ดังนี้ 1) การอุทิศที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์ 2) การอุทิศที่ดินเพื่อประโยชน์ร่วมกันของผู้อุทิศที่ดินและประโยชน์สาธารณะ 3) การอุทิศเพื่อประโยชน์ ส่วนตัวโดยแท้ และเนื่องจากการอุทิศที่ดินอาจจำแนกวัตถุประสงค์ของการอุทิศดังกล่าวข้างต้น

ทั้งนี้หากประชาชนส่วนรวมได้ประโยชน์จากการอุทิสที่ดิน ก็จะบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของการอุทิสที่ดินเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่หากเป็นการอุทิสโดยอยู่บนพื้นฐานของประโยชน์ส่วนตัวของผู้อุทิสโดยแท้ เช่นการอุทิสเพื่อประโยชน์ในการหลีกเลี่ยงข้อจำกัดตามกฎหมายอื่น จึงเกิดปัญหาว่า รัฐสมควรที่จะรับการอุทิสที่ดินในลักษณะนี้หรือไม่ จะได้รับการแก้ไข โดยต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินของรัฐและมาตรการที่ใช้ในการจัดการที่ดินของรัฐที่ชัดเจนและเหมาะสม

ดังนั้นการอุทิสที่ดินจึงเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องทำการศึกษา วิเคราะห์ขั้นตอนและวิธีการอุทิสที่ดิน การพิจารณาเรื่องการอุทิสที่ดินและการดำเนินการทางทะเบียนของที่ดินสาธารณประโยชน์ที่มีผู้อุทิสให้ ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง คำพิพากษาต่างๆ ว่าเป็นอย่างไร และกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันมีความเหมาะสมหรือไม่ จึงควรทำการศึกษาวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาต่อไป เพื่อสาธารณประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง รวมทั้งแนวทางแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการอุทิสที่ดิน

## 2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

- 2.1 เพื่อศึกษาความเป็นมาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการอุทิสที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์
- 2.2 เพื่อศึกษาหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอุทิสที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ของต่างประเทศและประเทศไทย
- 2.3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการอุทิสที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์
- 2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาลักษณะการอุทิสที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์

## 3. ขอบเขตของการศึกษา

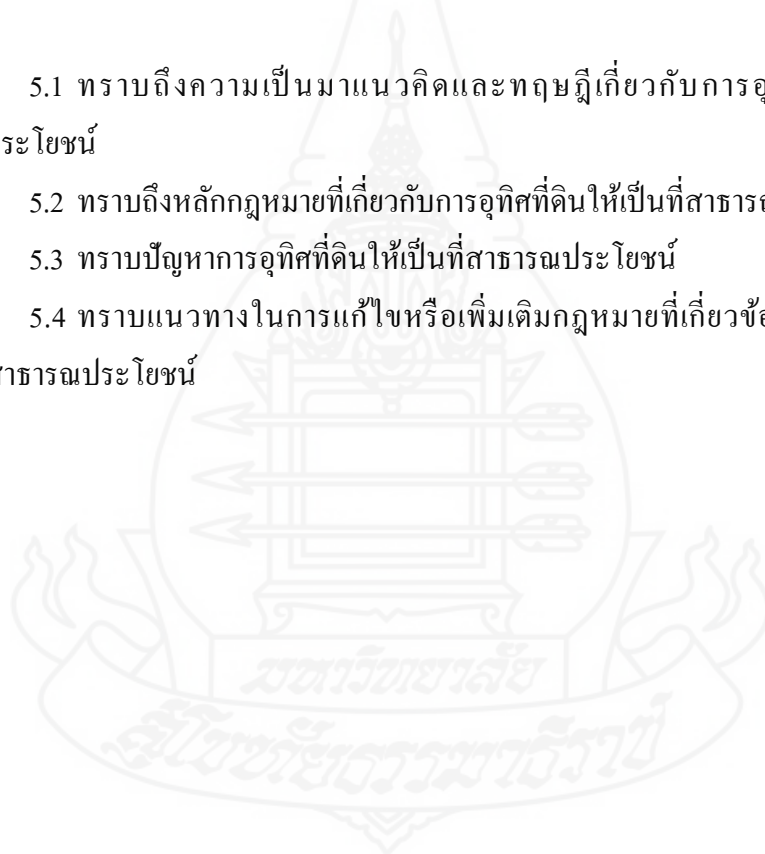
ศึกษาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายและแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับที่ดินสาธารณประโยชน์ รวมทั้งศึกษาสภาพปัญหา ข้อขัดข้องในการปฏิบัติ ที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณประโยชน์

#### 4. วิธีการดำเนินการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการศึกษาโดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ด้วยการค้นคว้า และรวบรวมจากตัวบทกฎหมาย ประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับ จากตำราทั้งในประเทศและต่างประเทศ ระเบียบปฏิบัติ คำพิพากษาศาลฎีกา ข้อวินิจฉัย คณะกรรมการกฤษฎีกา หนังสือ บทความ เอกสารเผยแพร่ของหน่วยงานราชการ หรือหน่วยงาน เอกชนต่างๆ นำมารวบรวมประมวลผลวิเคราะห์แนวทางในการเสนอแก้ไขกฎหมายต่อไป

#### 5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 5.1 ทราบถึงความเป็นมาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการอุทิสที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์
- 5.2 ทราบถึงหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการอุทิสที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์
- 5.3 ทราบปัญหาการอุทิสที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์
- 5.4 ทราบแนวทางในการแก้ไขหรือเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอุทิสที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์



## บทที่ 2

# แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์และการอุทิศที่ดิน

### 1. แนวคิดเกี่ยวกับการอุทิศที่ดินให้เป็นสาธารณะประโยชน์

#### 1.1 หลักสิทธิในทรัพย์สิน

ทรัพย์สินมีทั้งทรัพย์สินที่ปรากฏเป็นรูปร่างและไม่เป็นรูปร่างและสามารถถือเอาได้ ถือเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นในชีวิตประจำวันของมนุษย์<sup>2</sup> โดยเริ่มต้นจากการล่าสัตว์เป็นอาหาร การเพาะปลูก การทำเครื่องมือเครื่องใช้ในครัวเรือน การเลี้ยงสัตว์ จนถึงการจัดการที่ดินที่มีการหวงห้ามเพื่อประโยชน์ส่วนรวม สิทธิในทรัพย์สินมีการเริ่มต้นตั้งแต่โบราณที่มนุษย์มีการเลี้ยงชีพด้วยการเก็บพืชผักเพื่อใช้ในการอุปโภคบริโภคและหล่อเลี้ยงชีวิต มนุษย์ยังไม่ได้มีการกำหนดสิทธิในที่ดิน ที่ดินจึงเป็นสิทธิของส่วนรวม ต่อมามนุษย์ได้รวมตัวกันอยู่ร่วมกันเป็นสังคมมากขึ้น มีจำนวนที่เพิ่มมากขึ้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดสรรที่ดินเพื่อใช้ในการเกษตรกรรมแต่ส่วนใหญ่เป็นที่ดินที่ปรากฏในบริเวณริมน้ำ ซึ่งมีความอุดมสมบูรณ์ ทำให้ที่ดินที่อยู่ริมน้ำหายากขึ้น ไม่เพียงพอต่อความต้องการในการทำการเกษตร ทำให้สถานที่ที่ทำมาหากินส่วนรวมที่มีความอุดมสมบูรณ์ได้ลดน้อยลง จึงจำเป็นต้องมีการสงวนเพื่อใช้ประโยชน์ส่วนรวมในสมัยที่มีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเริ่มเกิดขึ้นในประเทศในแถบตะวันตกที่กำลังมีการตื่นตัวในเรื่องสิทธิเสรีภาพ และมีการยืนยันในการใช้สิทธิเสรีภาพในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในทรัพย์สิน John Locke เชื่อว่า คนเรามีสิทธิโดยธรรมชาติ (Natural rights) ที่จะมีชีวิตอยู่และมีสิทธิที่จะเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากการใช้แรงงานของตนเอง แต่ระบบกรรมสิทธิ์นี้เป็นสัญญาประชาคม (Social contract) ที่กลุ่มหรือหมู่คณะเป็นผู้กำหนดขึ้น เช่น สังคมในอดีตมีการกำหนดและเป็นที่ยอมรับในสังคมว่า ที่ดินเป็นของรัฐหรือพระมหากษัตริย์ ชาวนามีสิทธิเพียงใช้ประโยชน์จากที่ดินในการทำนาแต่ไม่มีสิทธิในการเป็นเจ้าของ ดังนั้น ระบบกรรมสิทธิ์จึงเป็นเครื่องมือทางสังคมที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์

---

<sup>2</sup> พรชัย สุนทรพันธุ์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะมรดก, กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายเนติบัณฑิตยสภา, 2558, หน้า 54

บางอย่าง 'ไม่ใช่ระบบที่ได้ตามธรรมชาติ' เห็นได้จากที่ปรากฏในกฎหมายของประเทศ สหราชอาณาจักร หรือกฎบัตรเม็กซิโกคาร์ตา ได้กำหนดให้การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนชาวประเทศอังกฤษ ที่จะไม่ถูกริบ นอกจากนี้ยังมีคำประกาศอิสรภาพของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ได้รับรองสิทธิ ตามธรรมชาติของมนุษย์คือรับรองในสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และสิทธิในการแสวงหาความสุข ต่อมาประเทศฝรั่งเศส ได้ประกาศคำประกาศสิทธิพลเมือง โดยมีหลักสำคัญ คือ กรรมสิทธิ์จะละเมิด ไม่ได้ เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะภายใต้เงื่อนไขที่มีค่าทดแทน ซึ่งคำประกาศนี้ ถือว่าเป็นแม่แบบของกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในที่ดิน และ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่หลายประเทศนำไปใช้จนถึงปัจจุบัน

### 1.1.1 การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน

สิทธิในทรัพย์สินในฐานะสิทธิขั้นพื้นฐาน เป็นสิทธิที่เกิดจากกฎหมายธรรมชาติ ที่รับรองสิทธิเสรีภาพของเอกชน<sup>4</sup> โดยนำปรัชญาทางการเมืองและสิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติ มาบัญญัติเป็นกฎหมาย การที่นำแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินมาเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน เพื่อเป็นหลักประกันในการพัฒนา เพราะการยอมรับสิทธิดังกล่าวเท่ากับเป็นการปฏิเสธอำนาจ ฝ่ายอัยการที่รัฐจะเข้าไปย่ำยีทรัพย์สินของเอกชน โดยไร้เหตุผล โดยเฉพาะหลักกรรมสิทธิ์ ในประเทศประชาธิปไตย กรรมสิทธิ์มีองค์ประกอบ 3 ประการ ได้แก่ ผู้ทรงสิทธิ กล่าวคือ เอกชน ทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล วัตถุแห่งสิทธิ์ ได้แก่ ตัวทรัพย์สิน อสังหาริมทรัพย์ ที่ดิน และขอบเขต แห่งสิทธิ์ ซึ่งพัฒนาจากแนวคิดต่างๆ ไปสู่แนวคิดที่มุ่งประโยชน์ต่อสังคม โดยส่วนรวมอันนำไปสู่ การจำกัดอำนาจกรรมสิทธิ์

### 1.1.2 การจำกัดสิทธิในทรัพย์สิน

การจำกัดกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน ถือเป็นเสรีภาพในการดำเนิน กิจกรรมทางเศรษฐกิจ แต่รัฐสามารถจำกัดสิทธิดังกล่าวได้ โดยมีหลักการสำคัญ คือ การรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ โดยรูปแบบการจำกัดกรรมสิทธิ์ ทรัพย์สินทุกชนิดย่อมอยู่ภายใต้ข้อจำกัด ทุกคนมีสิทธิ์ใช้สอยทรัพย์สินของตนเองได้เท่าที่ไม่ละเมิดกฎหมาย ในขณะที่เวลานั้นรัฐมีอำนาจ ที่จะควบคุมการใช้สอยทรัพย์สินเพื่อป้องกันความมั่นคงปลอดภัยสาธารณะ และความสงบเรียบร้อย ของสังคม โดยมีรูปแบบดังนี้

<sup>3</sup> ปัทมาวดี โพนกุล ชูชุกิ, กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินกับปัญหาสิ่งแวดล้อม ใน *เอกสารประกอบคำบรรยาย เศรษฐศาสตร์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (ศ. 372)* หน้า 2 (ออนไลน์), ค้นคืนวันที่ 11 พฤศจิกายน 2562 จาก <http://econ.tu.ac.th/archan/Patamawadee/ระบบกรรมสิทธิ์.doc>

<sup>4</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, ที่มาของกฎหมายมหาชน, กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546, หน้า 66

1) *ข้อผูกมัดในกรรมสิทธิ์* ข้อผูกมัดกรรมสิทธิ์เป็นการที่รัฐยังให้เอกชนเป็นเจ้าของสิทธิในทรัพย์สิน แต่ต้องมีความจำเป็น โดยต้องมีการวางเงื่อนไขไว้ เหตุผลเพื่อจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน นอกจากนี้แล้วในเรื่องข้อผูกมัดกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน อาจมีความประสงค์เพื่อปกป้องประโยชน์สาธารณะเป็นการส่วนรวม

2) *การเวนคืน* การเวนคืนถือเป็นรูปแบบของการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินที่รุนแรง เนื่องจากการนำเอากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐโดยตรง โดยวางเงื่อนไขว่าการเอาทรัพย์สินของเอกชนไปใช้ต้องเป็นไปเพื่อกิจกรรมในการบริการสาธารณะ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะและต้องมีการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่ผู้ที่ต้องสูญเสียทรัพย์สิน

## 1.2 หลักประโยชน์สาธารณะ

### 1.2.1 ความหมายของประโยชน์สาธารณะ

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน<sup>5</sup> ได้ให้ความหมายของประโยชน์สาธารณะ ไว้ว่า “สิ่งที่เป็นผลดีหรือเป็นคุณกับประชาชน โดยทั่วไป” โดยเป็นคำผสม กล่าวคือ “ประโยชน์” เป็นคำนาม แปลว่า สิ่งที่มีผลใช้ได้ดีสมกับกับสิ่งที่ได้มีการคิดมุ่งหมายเอาไว้ หรือสิ่งที่เป็นคุณประโยชน์ต่อประชาชน<sup>6</sup> คำว่า “สาธารณะ” เป็นคำวิเศษณ์ แปลว่าเพื่อประชาชน โดยการทั่วไป<sup>6</sup> ในทางกฎหมายไม่ได้มีการให้ความหมายของประโยชน์สาธารณะไว้อย่างชัดเจน จึงไม่สามารถให้ความหมายของประโยชน์สาธารณะว่ามีความหมายเพียงใด กำหนดได้เพียงแต่เป็นวัตถุประสงค์ของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม ดังนั้น ประโยชน์สาธารณะ จึงพอให้ความหมายไว้ว่า ประโยชน์สาธารณะเป็นหลักเกี่ยวกับความต้องการของคนหมู่มากในสังคม เกิดจากความต้องการที่ตรงกันของคนส่วนใหญ่ และคนเหล่านั้นเห็นว่าเป็นสิ่งที่ดีงาม จนเป็นแนวทางร่วมกัน เกิดจากการดำเนินการบริการสาธารณะ โดยรัฐเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งประโยชน์สาธารณะมีลักษณะสำคัญประกอบด้วย ต้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับความต้องการของประชาชน โดยส่วนรวม ต้องมีการตอบสนองความจำเป็นส่วนรวมของประชาชน มีการผันแปรอยู่ตลอดเวลา ตามสภาพแวดล้อม ไม่ว่าจะในด้านเนื้อหาหรือภารกิจของรัฐบาล เวลาหรือยุคสมัย สถานที่ และผู้ที่มีหน้าที่ดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

<sup>5</sup> พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525, หน้า 799

<sup>6</sup> พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525, หน้า 502



### 1.2.2 ลักษณะของประโยชน์สาธารณะ

ประโยชน์สาธารณะ คือ การสนองความต้องการของคนส่วนมากที่ไม่ใช่เป็นผู้ดำเนินการเอง แต่ผู้ดำเนินการได้แก่หน่วยงานในภาครัฐ ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามยุคตามสมัย และมีความสำคัญในการพัฒนา โดยมีลักษณะดังนี้

#### 1) ประโยชน์สาธารณะเป็นเรื่องของความต้องการ

ในธรรมชาติของมนุษย์มีอยู่ใน 2 ประเภท กล่าวคือ ในสถานะหนึ่งเป็นปัจเจกชน และอีกสถานะหนึ่งเป็นสมาชิกของสังคมในฐานะสัตว์สังคม ในสถานะสมาชิกของสังคมสมาชิกทุกคนในสังคมต้องมีกิจกรรมร่วมกันในหลายประการ อาทิ กิจกรรมด้านความมั่นคงปลอดภัย กิจกรรมการบำเพ็ญประโยชน์สาธารณะ กิจกรรมการอนุรักษ์รักษาศิลปวัฒนธรรม และทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในสังคม สิ่งเหล่านี้ต่อมาก็คือความสุขสบายในคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น นั่นคือความมั่นคงปลอดภัยในสังคม ซึ่งกิจกรรมที่ร่วมกันทำนี้เกิดจากความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคมในลักษณะที่มีความจำเป็นต่อสังคม หากไม่มีความจำเป็นต่อสังคมก็ไม่ถือได้ว่าเป็นประโยชน์สาธารณะ อีกกรณีหนึ่งการพิจารณาถึงตัวบุคคลผู้ที่ได้รับประโยชน์ หากรัฐบาลทำสิ่งเพียงเพื่อตอบสนองความต้องการของตนเอง อาทิ การหารายได้ ซึ่งมักเรียกว่ากิจกรรมเพื่อการแสวงหากำไรให้ได้มากที่สุด โดยปกติแล้วไม่ถือว่าเป็นการเกิดจากความต้องการของคนหมู่มาก จึงไม่สามารถจัดให้เป็นการบริการสาธารณะ

#### 2) ประโยชน์สาธารณะต้องตอบสนองความจำเป็นส่วนรวม

ประโยชน์สาธารณะเป็นเรื่องของความต้องการของคนส่วนรวม<sup>7</sup> ประกอบกับความต้องการนั้นต้องเป็นที่ยอมรับว่าดีมีประโยชน์ กล่าวคือ เป็นกิจกรรมเพื่อความสุขสบายของคนส่วนใหญ่ จึงไม่ไม่ใช่กิจกรรมที่สร้างขึ้นโดยคนใดหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ความต้องการนั้นมีทั้งความต้องการในความจำเป็นขั้นพื้นฐาน ได้แก่ ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความเป็นระเบียบเรียบร้อยในบ้านในสังคม เป็นต้น รวมทั้งความต้องการในลำดับที่รองลงมาจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการทางสังคม เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตในด้านต่างๆ ของสังคม เป็นต้น จะเห็นได้ว่าความต้องการทั้ง 2 ประการล้วนเป็นความต้องการที่มีความจำเป็นต่อชีวิตและสังคม เมื่อคนในสังคมมีความต้องการที่เหมือนกันฝ่ายปกครองต้องมีหน้าที่ในการตอบสนองความต้องการนั้นๆ

<sup>7</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1: วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชน ยุคต่างๆ, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2537, หน้า 121

### 3) ประโยชน์สาธารณะเป็นสิ่งที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

ประโยชน์สาธารณะมีลักษณะเป็นอย่างหนึ่ง ได้แก่ การเป็นสิ่งสัมพัทธ์ มีการเปลี่ยนแปลงได้โดยตลอดตามยุคตามสมัยในลักษณะที่เรียกว่ามีการพลวัตร เนื่องจากประโยชน์เป็นเรื่องของความต้องการ โดยส่วนรวม ประโยชน์สาธารณะจึงเป็นเรื่องที่ไม่มีความแน่นอนตลอดไป แต่จะผันแปรไปกับปัจจัยสิ่งแวดล้อมต่างๆ

## 1.3 หลักกฎหมายปิดปาก

### 1.3.1 ความหมายของหลักกฎหมายปิดปาก

หลักกฎหมายปิดปากหรือบทคัดค้านวน ซึ่งตามหลักกฎหมายคอมมอนลอว์ (common law) อันได้แก่ กฎหมายอังกฤษ และกฎหมายอเมริกา เรียกว่า Estoppel นั้น เป็นหลักกฎหมายที่ก่อให้เกิดความยุติธรรมแก่คู่กรณีที่เข้ามามีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน กล่าวคือจะเป็นการปิดปากบุคคลไม่ให้ปฏิเสธในข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือการที่คู่ความจะไม่ได้รับอนุญาตในการที่จะกล่าวอ้างว่าข้อเท็จจริงนั้นๆ ไม่เป็นความจริง ถึงแม้ว่าโดยความเป็นจริงแล้ว มันจะเป็นจริงหรือไม่ก็ตาม<sup>8</sup> หรือบางตำราก็กล่าวว่า กฎหมายปิดปาก ก็คือการขัดขวางหรือกีดกันไม่ให้บุคคลปฏิเสธหรือกล่าวอ้างสิ่งใดๆ ในทางตรงกันข้ามกันสิ่งที่ได้มุ่งหมายไว้<sup>9</sup> สำหรับหลักกฎหมายปิดปากของไทย ซึ่งใช้ประมวลกฎหมายนั้นก็ได้มีผู้ให้ความหมายไว้ต่างๆ กัน เช่น เดียวกัน ดังนี้

พระยาจินดาภิรมย์ราชสภาบดี<sup>10</sup> ได้เรียกกฎหมายปิดปาก หรือ ESTOPPEL ว่าเป็นบทคัดค้านวน และได้ให้ความหมายของบทคัดค้านวนไว้ว่า หมายถึง “เมื่อบุคคลผู้ใดได้และลงข้อความไว้โดยวาจาอันแจ่มชัด ฤด้วยอาการกิริยา ความประพฤติ กระทำให้ชนผู้อื่นหลงเชื่อได้แล้ว บุคคลผู้นั้นจะกลับคำของตนเอง ฤความที่ประพฤติไว้แต่เดิมนั้นไม่ได้”

พระยาอิสรภักดีธรรมวิเทศ<sup>11</sup> ได้ให้ความหมายของกฎหมายปิดปาก ไว้ว่า “คือการที่โรงศาลไม่ยอมให้พิสูจน์ว่า ข้อความที่กล่าวอ้างอย่างหนึ่งไม่จริง โดยไม่พิกพิกคำหนึ่งว่า ข้อความเช่นนั้นจะจริงหรือเท็จ”

<sup>8</sup> EARL of Halsbury, The Law of England, 3 th ed. (London : Butterworth & Co. (Publishers) Ltd.,

<sup>9</sup> State and Federal, American Jurisprudence 2 nd ed., Sanfrancisco: W.Y. Bancroft-Whitney Company, Calif, 1966, 28: 599.

<sup>10</sup> จินดาภิรมย์ราชสภาบดี, พระยา, คำอธิบายกฎหมายลักษณะพิจารณาคำพยานหลักฐาน, พระนคร: พิศาลบรรณนิติ, 2458, หน้า 298 อ้างใน พงษ์อาจ ศรีกิจวัฒนากุล, “กฎหมายปิดปาก”, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525, หน้า 2

<sup>11</sup> อิสรภักดีธรรมวิเทศ, พระยา, กฎหมายปิดปาก, บทบัณฑิตย 11 (2481): 9. อ้างใน พงษ์อาจ ศรีกิจวัฒนากุล, “กฎหมายปิดปาก”, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525, หน้า 3

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า จากคำนิยามหรือความหมายซึ่งให้โดยนักกฎหมายของประเทศคอมมอน ลอว์ (common law) และที่ให้โดยนักกฎหมายของไทยนั้น มีส่วนคล้ายกันเป็นอย่างมากถึงแม้จะใช้ระบบกฎหมายที่ต่างกันก็ดี ฉะนั้น จึงสามารถที่จะสรุปได้ว่า กฎหมายปิดปากนั้น ก็คือเป็นการตัดสิทธิคู่ความในการที่จะกล่าวอ้างหรือนำพยานหลักฐานใดๆ เพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือจะปฏิเสธในข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งนั้นไม่ได้ อันจะเห็นได้ว่าเป็นเรื่องของการนำสืบพยานหลักฐาน หรือกฎเกณฑ์ในการพิจารณาความโดยแท้ ในยุคแรกสุดความคิดเรื่องกฎหมายปิดปากคือ การปิดปากโดยคำพิพากษา ส่วนกฎหมายปิดปากโดยเอกสารเกิดในระบอบต่อมา และกฎหมายปิดปากโดยข้อเท็จจริง เกิดขึ้นหลังสุดในยุคกลางหลักกฎหมายปิดปากทั้งสามชนิดได้มีการพัฒนาและขยายตัวออกไปมาก มีคำพิพากษามากมายที่แสดงถึงที่ใช้หลักเหล่านี้ ในขณะที่หลักกฎหมายปิดปากโดยเอกสารและโดยข้อเท็จจริงได้รับอิทธิพลอย่างมากจากหลักกฎหมายปิดปากโดยคำพิพากษา เมื่อเข้าสู่ยุคสมัยใหม่หลักกฎหมายปิดปากโดยเอกสารและโดยข้อเท็จจริงก็มีอิทธิพลอย่างมากในการเกิดของหลักกฎหมายปิดปากโดยการกระทำ

#### 1) กฎหมายปิดปากโดยคำพิพากษา<sup>12</sup>

หลักนี้เกิดขึ้นจากข้อเท็จจริงที่ว่า ข้อความในคำพิพากษาของศาลของกษัตริย์ (King's court) มีความศักดิ์สิทธิ์และต้องยอมรับเป็นยุติ ดังนั้นจึงไม่สามารถพิสูจน์เปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นได้ ซึ่งทุกคนต้องผูกพันและปฏิเสธไม่ได้ แม้บุคคลจะไม่ต้องผูกพันหรืออาจปฏิเสธคำพิพากษาศาลอื่นๆ ได้ก็ตาม ข้อความทุกอย่างที่ถูกบันทึกไว้ในคำพิพากษาไม่แต่เฉพาะคำตัดสินมีผลเป็นคำพิพากษาและต้องรับฟังเป็นยุติ ต่อมาหลักนี้ได้ขยายไปถึงคำพิพากษาของศาลศาสนาและศาลอื่นๆ ด้วย เพื่อหลีกเลี่ยงการไม่มีที่สิ้นสุดของการโต้เถียง และคำพิพากษาน่าจะเป็นคำตัดสินข้อโต้เถียงที่ดีที่สุดและเป็นที่ยุติได้ โดยมีองค์ประกอบดังนี้

(1) ข้อความในคำพิพากษาจะต้องเป็นคำพิพากษาที่ตัดสินโดยศาลที่มีเขตอำนาจคำพิพากษาโดยการตกลงประนีประนอม หรือการชี้ขาดข้อเท็จจริงโดยไม่มีเหตุผลก็ไม่ถือว่าเป็นคำพิพากษาที่จะมีผลเป็นการปิดปากคู่ความ

(2) คำพิพากษาจะปิดปากเฉพาะคู่ความในคดีเท่านั้น เว้นแต่จะเป็นคำพิพากษาเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือฐานะของบุคคลซึ่งจะผูกพันคนอื่นๆ ด้วย

(3) ปัญหาว่าข้อความในคำพิพากษาส่วนใดที่จะถือเป็นกฎหมายปิดปากส่วนหนึ่งต้องพิจารณาจากกฎเกณฑ์การพิจารณาคดี ส่วนหนึ่งจากหลักกฎหมายสารบัญญัติ บางส่วนจากสามัญสำนึกกฎเกณฑ์การพิจารณาคดีมีว่า ข้อความที่จะถือเป็นกฎหมายปิดปาก จะต้องเป็นคำตัดสิน

<sup>12</sup> พงษ์อาจ ตรีกิจวัฒนากุล, *กฎหมายปิดปาก*, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525, หน้า 11-12

ในประเด็นแห่งคดี และกฎหมายปิดปากยอมใช้แก่คู่ความทั้งสองฝ่าย หลักข้อนี้เกิดครั้งแรกในศตวรรษที่ 15 ข้อความในคำคู่ความใดๆ ที่ไม่เป็นสาระในการวินิจฉัยประเด็นแห่งคดียอมถูกละเลยไม่อาจรับการวินิจฉัย ดังนั้นจึงเป็นการถูกต้องที่จะถือว่าข้อความอันไม่เป็นสาระเหล่านี้ไม่ก่อให้เกิดการปิดปากคู่ความ ส่วนหลักที่ว่าคำพิพากษาผูกพันคู่ความทั้งสองฝ่ายรวมถึงผู้สืบสิทธิของเขา โดยถือเป็นข้อยุติซึ่งไม่อาจโต้แย้งได้อีก อิทธิพลจากกฎหมายสารบัญญัติต่อหลักกฎหมายสารบัญญัติต่อหลักกฎหมายปิดปากจะเห็นจากหลักที่ว่า คำพิพากษาจะไม่ปิดปากคู่ความ หากการปิดปากเช่นนั้นจะทำให้เกิดการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย หรือผู้ที่ถูกปิดปากอยู่ภายใต้สภาพไร้ความสามารถ เช่น เป็นหญิงมีสามี ซึ่งไม่อาจทำนิติกรรมใดๆ ได้ ส่วนหลักที่เกิดจากสามัญสำนึกได้ตัดสินไว้ในคดีที่เกิดขึ้นใน ค.ศ. 1443 ซึ่งวางหลักว่า ถ้าคู่ความต่างก็อ้างหลักกฎหมายปิดปากมาแย้งกันทั้งสองฝ่ายจะเป็นอิสระจากหลักกฎหมายปิดปาก คือไม่มีใครถือประโยชน์จากการปิดปากได้ หรือถ้ามีข้อเท็จจริงบางอย่างปรากฏอยู่ในคำพิพากษานั้นเอง คู่ความฝ่ายที่ถูกปิดปากก็อาจถือประโยชน์จากข้อเท็จจริงนั้นได้ ในยุคกลางหลักเกณฑ์เหล่านี้ถูกบังคับโดยกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินคดีในศาลคอมมอนลอว์ โดยที่หลักกฎหมายปิดปากส่วนมากเกี่ยวข้องกับที่ดิน บางครั้งจึงถูกยกเว้นโดยกฎเกณฑ์เฉพาะของกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน เช่นทฤษฎีเกี่ยวกับการมีสิทธิหลายอันบนที่ดินเดียวกัน ความสัมพันธ์ระหว่างทรัพย์สินชนิดต่างๆ เป็นต้น กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการขอยุติคดีดำเนินคดี เช่น writ of entry, writ of right เป็นต้น ต่อมาเมื่อกฎเกณฑ์พิเศษในการดำเนินคดีเหล่านี้ถูกยกเลิกไป หลักกฎหมายปิดปากก็ปรากฏเด่นชัดขึ้นมาอีกครั้ง

## 2) กฎหมายปิดปากโดยเอกสาร

ข้อความซึ่งคู่กรณีทำขึ้นในเอกสารที่มีการประทับตรายอมเป็นข้อพิสูจน์เด็ดขาดว่าข้อความนั้นเป็นจริง ถ้าคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งสามารถเสนอเอกสารเช่นว่านั้นได้ ก็เท่ากับเขามีพยานหลักฐานที่เด็ดขาดเท่ากับมีคำพิพากษาและคู่กรณีอีกฝ่ายนั้นยอมถูกปิดปากโดย เอกสารที่เขาทำขึ้น หลักกฎหมายข้อนี้เกิดมาจากหลักกฎหมายปิดปากโดยคำพิพากษา หลักนี้เริ่มจากหลักกฎหมายของเยอรมันที่ว่า พระบรมราชโองการของกษัตริย์ไม่อาจโต้แย้งได้ ดังนั้นพระปรมาภิไธยที่ประทับในเอกสารโดยยอมทำให้เอกสารนั้นไม่อาจโต้แย้งได้ หลักนี้ได้พัฒนาต่อมาโดยใช้กับคำพิพากษา และในที่สุดก็ใช้บังคับถึงเอกสารที่ราษฎรทำขึ้นและมีการประทับตราลงไว้ด้วย วิวัฒนาการของหลักข้อนี้เริ่มในราวศตวรรษที่ 11 และเป็นหลักกฎหมายแน่นอนในราวศตวรรษที่ 13 จะเห็นได้ว่าหลักกฎหมายปิดปากโดยเอกสารนี้มีอิทธิพลและความสำคัญสูงมากต่อการดำเนินคดี เพราะพยานเอกสารเป็นสิ่งที่ใช้กันโดยทั่วไป อิทธิพลและผลผูกพันของหลักนี้มีไปถึงกฎหมายสาขาอื่นนอกจากกฎหมายลักษณะพยานด้วย นอกจากนี้เราจะเห็นว่า เอกสารมีความสำคัญยิ่งในกฎหมายลักษณะทรัพย์สิน และลักษณะสัญญา ในกฎหมายลักษณะทรัพย์สินมีหลักว่าการก่อให้เกิด

หรือโอนทรัพย์สินต้องทำเป็นหนังสือและในกฎหมายลักษณะสัญญา การทำสัญญาบางประเภท ต้องทำเป็นเอกสาร

หลักที่ถือว่าเอกสารเป็นวิธีการพิสูจน์ความจริงและเป็นการปิดปาก ผู้ทำเอกสารนั้น ทำให้เกิดหลักในคอมมอนลอว์ที่บังคับให้ต้องมีการเสนอเอกสาร คู่กรณีที่กำลังอ้างเอกสารเพื่อปิดปากอีกฝ่ายหนึ่งจะต้องเสนอเอกสารเพื่อพิสูจน์ข้ออ้างของตน ถ้าเขาสามารถเสนอเอกสารได้ก็เท่ากับสามารถพิสูจน์คดีได้ และย่อมจะเป็นการปิดปากอีกฝ่ายหนึ่ง การเสนอพยานเอกสารเป็นสิ่งที่จำเป็นจนกระทั่งประกาศใช้ Common Law Procedure Act of 1852 ในศตวรรษที่ 16 หลักข้อนี้ตั้งอยู่บนความจำเป็นที่จะต้องให้ศาลตรวจดูเอกสารว่า เป็นของแท้จริง และถูกต้องหรือไม่ และเนื่องจากเอกสารก่อให้เกิดการปิดปากเพราะเหตุที่เป็นวิธีการพิสูจน์ข้อเท็จจริงเช่นเดียวกับหลักเรื่องคำพิพากษา จึงเป็นธรรมดาที่นักกฎหมายจะนำหลักทำนองเดียวกับที่ใช้ในเรื่องกฎหมายปิดปากโดยคำพิพากษามาใช้ด้วย ดังนั้น ในเมื่อคำพิพากษาของศาลที่ไม่มีเขตอำนาจไม่อาจก่อให้เกิดการปิดปากได้ เอกสารที่จะปิดปากคู่กรณีได้จะต้องเป็นเอกสารที่สมบูรณ์ บุคคลที่ถูกเอกสารอ้างมายังอาจโต้แย้งได้ว่าเอกสารนั้นมิใช่เอกสารที่เขาทำขึ้น หรือเขาไม่ถูกปิดปากโดยเหตุผลอื่น เช่น เป็นผู้เยาว์ นอกจากนี้ในศตวรรษที่ 16 ยังมีหลักเกิดขึ้นว่า เอกสารที่จะก่อให้เกิดการปิดปากจะต้องเป็นสาระ และเฉพาะเจาะจงและผูกพันเฉพาะคู่กรณี หรือผู้สืบสิทธิของเขาเท่านั้น

กล่าวโดยสรุป หลักกฎหมายปิดปากโดยคำพิพากษากับโดยหลักกฎหมายปิดปากโดยเอกสารมีความคล้ายคลึงกันและพัฒนาขึ้นมาในเวลาเดียวกัน ข้อแตกต่างระหว่างกฎหมายปิดปากทั้งสองชนิดอยู่ที่วิธีการนำไปใช้ ใน ค.ศ. 1584 มีคำพิพากษาที่ตัดสินว่า แม้คู่กรณีจะถูกปิดปากโดยเอกสาร แต่คณะลูกขุนมิได้ถูกปิดปากด้วย แต่ถ้าเป็นการปิดปากโดยคำพิพากษาแล้วคณะลูกขุนจะต้องผู้พันด้วยเช่นกัน แต่ข้อแตกต่างที่สำคัญยิ่งกว่าคือ เหตุผลที่ว่า ทำไมข้อความในเอกสารจึงก่อให้เกิดกฎหมายปิดปาก แต่เดิมความคิดเกี่ยวกับกฎหมายปิดปากโดยคำพิพากษาเป็นเพียงวิธีดำเนินการพิจารณาอย่างหนึ่งเท่านั้น มิได้มีเหตุผลอย่างใด แต่ในที่สุดทฤษฎีกฎหมายปิดปากโดยคำพิพากษาก็ตั้งอยู่บนเหตุผลที่ว่า เพื่อให้การพิจารณาคดีมีจุดยุติ ซึ่ง เหตุผลนี้ย่อมใช้ไม่ได้กับเรื่องของเอกสาร กฎหมายปิดปากโดยเอกสารตั้งอยู่บนรากฐานที่ว่า การที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งทำเอกสารโดยลงตราประทับย่อมก่อให้เกิดความรับผิดชอบที่จะต้องผูกพันตามเอกสารต่อคนภายนอกเหตุผลนี้นำมาใช้ครั้งแรกราวศตวรรษที่ 12 และ 13 ต่อมาได้มีหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าของตราประทับ ซึ่งถูกผู้อื่นนำตราของตนไปใช้ โดยอาจเป็นผู้ที่ตนมอบหมายตราประทับไว้ หรือตราประทับของตนไปอยู่ในความครอบครองของผู้อื่น ซึ่งเหตุที่เจ้าของตราประทับต้องรับผิดชอบมาจากเหตุผลที่ว่า เป็นความประมาทเลินเล่อของเขาปล่อยตราไว้ไปอยู่กับคนอื่น หรือมอบตรา

ให้แก่บุคคลโดยขาดความระมัดระวัง ดังนั้นหลักกฎหมายปิดปากโดยเอกสารจึงตั้งอยู่บนรากฐานของการกระทำของผู้ที่ทำ และประทับตราบนเอกสาร เหตุผลนี้เห็นเด่นชัดขึ้นในสมัยศตวรรษที่ 15 ศาสตราจารย์ว่า ถ้า ก. มีสิทธิเรียกร้องต่อ ข. โดยที่ ข. มิได้ทำหลักฐานเป็นเอกสารไว้ให้ แต่ต่อมา ข. ได้ทำเอกสารยอมรับในสิทธินั้น ดังนี้เอกสารที่ ข. ทำขึ้นไม่ทำให้สิทธิเรียกร้องของ ก. กลับสมบูรณ์ขึ้นมาได้ แต่มีผลเป็นการปิดปากมิให้เถียง ก. ถึงความไม่สมบูรณ์ของสิทธินั้น กฎหมายปิดปากโดยเอกสารจึงอยู่บนเหตุผลว่า การกระทำหรือการยอมรับของบุคคลย่อมปิดปากเขาในอันที่จะพิสูจน์ความจริงเป็นอย่างอื่น ซึ่งเหตุผลนี้ย่อมต่างจากเหตุผลของเรื่องกฎหมายปิดปากโดยคำพิพากษา และย่อมเป็นการยากที่จะเข้าใจได้ว่าเหตุใดกฎหมายปิดปากโดยเอกสารจึงต้องผูกกันคู่กรณีทั้งสองฝ่ายจนกว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงได้ในขณะนั้น ประกอบกับมีบางกรณีที่ได้ชี้ชัดว่ากฎหมายปิดปากควรผูกพันทั้งสองฝ่ายเช่น เจ้าของที่ดินกับผู้อาศัย หลักผูกพันตอบแทนกันจึงยังคงใช้อยู่ จนกระทั่งอิทธิพลความคิดของเรื่องกฎหมายปิดปากโดยเอกสารและโดยข้อเท็จจริงมีมากขึ้น ในที่สุดหลักเรื่องผูกพันตอบแทนกันก็เป็นอันยกเลิกการวิวัฒนาการช่วงนี้ทำให้นักกฎหมายเห็นความแตกต่างของการปิดปากโดยเอกสารกับโดยคำพิพากษาอย่างเด่นชัด และเป็นการปูทางไปสู่หลักกฎหมายปิดปากโดยการกระทำด้วย

### 3) กฎหมายปิดปากโดยข้อเท็จจริง

กฎหมายปิดปากโดยข้อเท็จจริง เช่น การโอนการครอบครอง การยอมรับการเช่า หรือยอมรับที่ดิน เป็นการแสดงโดยปริยายว่าต้องมีค่าตอบแทนการยอมรับหลักกฎหมายปิดปากโดยข้อเท็จจริงนี้จะพบได้ในคดีที่ตัดสินใน ค.ศ. 1445 ซึ่งตัดสินว่าการสนองรับการเช่าแลกเปลี่ยน หรือบางกรรมสิทธิ์รวมย่อมมีผลเป็นกฎหมายปิดปาก ทำให้เกิดหลักเกณฑ์ที่ว่าบุคคลอาจถูกกฎหมายปิดปากโดยข้อเท็จจริงได้ แม้เขาจะมีได้ทำเอกสารอย่างใดขึ้นก็ตาม กฎหมายปิดปากประเภทนี้ตั้งอยู่บนหลักที่ว่า การกระทำของบุคคลย่อมชัดเจนไม่ให้เกิดข้อสงสัยข้อเท็จจริงเป็นอย่างอื่น อย่างไรก็ดี แม้สามีจะถูกปิดปากจากการที่รับ โอนที่ดินจากคนภายนอก แต่ภริยาซึ่งรับโอนต่อจากสามีจะไม่ถูกกฎหมายปิดปากไปด้วยเพราะหญิงมีสามีเป็นคนหย่อนความสามารถจึงไม่อาจถูกกฎหมายปิดปากได้ การยอมรับหลักกฎหมายเรื่องนี้เป็นไปง่ายกว่าหลักอื่นเพราะคดีส่วนมากที่เกี่ยวกับการโอนที่ดินก็ต้องทำโดยเอกสารอยู่แล้ว ดังนั้นการยอมรับที่ดินก็อยู่บนหลักกฎหมายปิดปากโดยเอกสารด้วย หลักเรื่องนี้ทำให้นักกฎหมายเริ่มจะพิจารณาว่าความจริงหลักกฎหมายปิดปากโดยเอกสารก็น่าจะอิงอยู่กับหลักเดียวกัน คือ การกระทำของบุคคลเป็นการปิดปากมิให้เขาโต้แย้งข้อเท็จจริงเป็นอย่างอื่น หลักกฎหมายปิดปากที่อยู่บนเหตุผลนี้สามารถมีขอบเขตการใช้ได้กว้างขวางกว่ากฎหมายปิดปากโดยคำพิพากษาซึ่งมักมีที่ใช้ในกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินเท่านั้น

#### 4) หลักกฎหมายปิดปากโดยการกระทำ

หลักกฎหมายนี้มีกำเนิดตั้งแต่โบราณสมัยที่การต่อสู้ยังเน้นที่วิธีการพิสูจน์ความจริง กฎหมายปิดปากโดยคำพิพากษาเกิดโดย เหตุผลที่ว่า คำพิพากษาคควรมีหลักประกันว่าเป็นคำตัดสินที่ยุติในประเด็นข้อนั้น สำหรับหลักกฎหมายปิดปากโดยเอกสารและข้อเท็จจริงเกิดขึ้นเพื่อคุ้มครองบุคคลผู้กระทำการ โดยสุจริต โดยเข้าใจว่าคู่กรณีต้องผูกพันในกิจการนั้น และหลักกฎหมายปิดปากได้มีการวิวัฒนาการและมีที่ไ้ใช้มากที่สุดเมื่อเกิดหลักกฎหมายปิดปากโดยการกระทำ

##### 1.3.2 ลักษณะทั่วไปของกฎหมายปิดปาก

โดยที่กฎหมายปิดปากเป็นการตัดสิทธิคู่ความในอันที่จะกล่าวอ้างหรือปฏิเสธในข้อเท็จจริงนั้นๆ ฉะนั้น จึงเป็นความจำเป็นอย่างยั้งที่จะต้องศึกษาให้คิดว่า ที่จะถือว่าเป็นกฎหมายปิดปากนั้นจะต้องมีลักษณะอะไรบ้างโดยทั่วไปแล้ว ลักษณะของกฎหมายปิดปากมีดังนี้

1) *กฎหมายปิดปากจะต้องมีผลทั้งสองฝ่าย* หมายความว่า ถ้าคู่ความฝ่ายใดจะอ้างเอากฎหมายปิดปากมาเป็นประโยชน์แก่ฝ่ายตนเองแล้ว คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งก็มีสิทธิที่จะอ้างกฎหมายปิดปากนั้นได้ด้วย และนอกจากนี้ ตามความหมายในกรณีนี้ยังมีความหมายว่า กฎหมายปิดปากนั้นๆ จะมีผลเฉพาะระหว่างคู่ความนั้น เท่านั้น กล่าวคือจะผูกมัดเฉพาะคู่ความในการฟ้องร้องเท่านั้นจะไม่มีผลถึงบุคคลภายนอกด้วย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือว่า บุคคลภายนอกไม่สามารถที่จะอ้างเอาประโยชน์จากกฎหมายปิดปากได้ รวมทั้งไม่ถูกผูกมัดโดยกฎหมายปิดปากนั้นด้วย

2) *กฎหมายปิดปากจะต้องมีความแน่นอน ไม่คลุมเครือ* หมายความว่า การที่จะอ้างกฎหมายปิดปากเพื่อประโยชน์แก่ฝ่ายใดนั้น จะต้องปรากฏว่า กฎหมายปิดปากนั้นๆ มีความแน่นอนและชัดเจนหรือไม่คลุมเครือ เช่น ในรับของกล่าวไว้ว่าสินค้านั้นเป็นสินค้าที่ถูกต้องตามใบสั่งซื้อโดยไม่ระบุชื่อสินค้า ลักษณะ และราคา ย่อมไม่เป็นการปิดปากผู้ซื้อที่จะปฏิเสธในความเป็นจริงที่ถูกต้องได้ เพราะว่า ใบรับของนี้คลุมเครือ ไม่ชัดเจน<sup>13</sup>

3) *กฎหมายปิดปากต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย* หมายความว่า การที่จะอ้างข้อเท็จจริงใดว่าเป็นกรณีของเรื่องกฎหมายปิดปากแล้ว กฎหมายปิดปากนั้นๆ จะต้องไม่ก่อให้เกิดผลอย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งมีข้อห้ามโดยกฎหมาย หรือเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือขัดต่อศีลธรรมอันดี

<sup>13</sup> Canadian and Dominion Sugar Co. Ltd. v. Copnadian National (West Indies) Steamships, Ltd. (1854), 5 H.L. Cas. 185. from Rupert Cross, *Evidence*, Butterworth, 1967, p. 351.

4) กฎหมายปิดปากซึ่งขัดกันย่อมสิ้นผลไป คือเมื่อใดก็ตามถ้าหากว่ามีกฎหมายปิดปากเกิดขึ้นสองกรณีพร้อมกัน และกฎหมายปิดปากทั้งสองนั้นขัดกัน ก็ต้องถือว่ากฎหมายปิดปากนั้นๆ สิ้นผลไปในตัวหรือก็คือว่าไม่มีกฎหมายปิดปากเกิดขึ้น ทั้งนี้เพราะว่า กฎหมายปิดปากทั้งสองนั้นลบล้างซึ่งกันและกันไป และการที่เกิดมีกฎหมายปิดปากขัดแย้งกันเองนี้ ก็เนื่องมาจากความซับซ้อนและความสับสนของบทบัญญัติในเรื่องกฎหมายที่ดินในสมัยก่อนๆ<sup>14</sup>

5) กฎหมายปิดปากไม่ใช้กับข้อกฎหมาย หมายความว่า การที่จะกล่าวว่าการเกิดกฎหมายปิดปากนั้น หรือการที่กล่าวว่า กรณีนั้นๆ เป็นกฎหมายปิดปาก หรือมีกฎหมายปิดปากไว้ นั้น กรณีนั้นๆ จะต้องเป็นข้อเท็จจริงเท่านั้น จะเป็นข้อกฎหมายไม่ได้ กล่าวคือ กฎหมายปิดปากจะนำมาใช้ได้กับเฉพาะข้อเท็จจริงเท่านั้น จะใช้กับข้อกฎหมายไม่ได้

จากที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่าแนวความคิดในการใช้หลักกฎหมายปิดปากในปัจจุบันนี้ก็คือเพื่อก่อให้เกิดความยุติธรรมแก่คู่ความและบุคคลที่เกี่ยวข้อง ฉะนั้นในกฎหมายของประเทศต่างๆ จึงได้ยอมรับเอาหลักกฎหมายปิดปากไปใช้ ไม่ว่าจะประเทศที่มีกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่เป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งต่างก็ได้นำไปวางเป็นหลักในกฎหมายของตนด้วยเหตุนี้ กฎหมายของประเทศต่างๆ เหล่านี้จึงได้นำหลักกฎหมายปิดปากไปใช้โดยได้นำไปบัญญัติหรือวางไว้ในกฎหมายคลุมไปหมดแทบทุกเรื่องเพื่อที่จะให้เกิดความยุติธรรมได้ในทุกกรณี กล่าวคือได้นำไปวางไว้เป็นหลักทั้งในกฎหมายสารบัญญัติและกฎหมายสบัญญัติ และใช้บังคับตลอดมาจนกระทั่งปัจจุบัน

ที่กล่าวมานี้เป็นแนวความคิดของนักกฎหมายและผู้พิพากษาซึ่งยึดถือและบังคับใช้ภายในของแต่ละประเทศเท่านั้น ซึ่งอาจจะเหมือนกันหรือต่างกันได้แล้วแต่ความเป็นมาของกฎหมายแต่ละประเทศรวมทั้งสภาพสังคมของแต่ละประเทศ และหลักกฎหมายปิดปากนอกจากจะได้วางหรือบัญญัติไว้ในกฎหมายสารบัญญัติหรือกฎหมายสบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายภายในแล้ว หลักกฎหมายปิดปากยังได้แพร่หลายและนำไปใช้กับกฎหมายระหว่างประเทศอีกด้วย ซึ่งประเทศต่างๆ ก็ได้นำหลักกฎหมายปิดปากนี้ไปใช้บังคับระหว่างกันด้วย รวมทั้งศาลโลกหรือศาลยุติธรรมระหว่างประเทศก็ได้นำหลักกฎหมายปิดปากนี้ ไปใช้ในการตัดสินคดีระหว่างประเทศมากมายหลายคดีและได้ยอมรับบังคับใช้หลักนี้มาตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 19

<sup>14</sup> G.D. Nokes, An Introduction to Evidence, P. 212



## 2. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์และการอุทิศที่ดินของต่างประเทศ

### 2.1 ที่ดินสาธารณประโยชน์และการอุทิศที่ดินให้เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ในประเทศออสเตรเลีย

#### 2.1.1 ความเป็นมาและความหมายของที่ดินสาธารณประโยชน์ในประเทศออสเตรเลีย

ออสเตรเลียได้รับอิทธิพลทางด้านกฎหมายจากประเทศอังกฤษที่เชื่อว่าที่ดินทั้งหมดเป็นของกษัตริย์<sup>15</sup> ที่ดินในประเทศออสเตรเลียจึงถูกรวมที่จุดๆเดียว คือเป็นสิทธิอันเด็ดขาดสมบูรณ์ของกษัตริย์หรือผู้ปกครองประเทศ ซึ่งครอบครองที่ดินทั้งหมดและมีอำนาจที่จะอนุญาตหรือมอบที่ดินที่อยู่ในการครอบครองแก่ตนแก่ผู้ใดเพื่อครอบครองหรือใช้ประโยชน์ กล่าวคือสามารถมอบที่ดินให้แก่บรรดาขุนนาง เจ้าขุนมูลนายตามลำดับชั้นต่างๆ (Feudal) หรือสามารถกำหนดให้ที่ดินพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งถูกจัดสรรไว้เพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือต่อรัฐก็ได้ ปัจจุบันประเทศออสเตรเลียมีการจัดที่ดินออกเป็น 2 ประเภทคือ พื้นที่ดินของรัฐ และพื้นที่ดินของเอกชนในสวนดินของรัฐ (Crown Land) คือที่ดินที่ไม่มีผู้ใดครอบครอง (Vacant) อันเป็นสมบัติของรัฐ ซึ่งลักษณะของที่ดินของรัฐนี้อาจถูกจัดสรรไว้เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนหรือส่วนรวม ไม่ว่าจะเป็นไปเพื่อการสงวนรักษาธรรมชาติ พืชพันธุ์ หรือป่าไม้สงวน สัตว์ป่าสงวน ใกล้เคียงพื้นที่รวมถึงเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของรัฐในการอำนวยความสะดวกสบาย ที่ตั้งของสาธารณูปโภคพื้นฐานที่จำเป็น สถานที่บริการสาธารณะในรูปแบบต่างๆ ให้แก่ประชาชน หรือ รัฐสามารถจัดสรรที่ดินของรัฐส่วนหนึ่งไว้เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ เช่นการจำหน่าย การให้เช่าที่ดินก็สามารถทำได้เช่นเดียวกัน

<sup>15</sup> Australian Property Law, Case and Material. chapter 3 Tittle to Land, p 188 – 191 อ้างใน สุภัทร ภัทรสุนทร, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับทะเบียนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน”, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555, หน้า 58

ลักษณะของที่ดินของรัฐ (Crown Land) นอกจากจะเป็นพื้นที่ดินที่ไม่มีผู้ใดครอบครอง หรือเป็นที่ว่างเปล่า หรือที่ดินที่มีผู้อุทิศให้<sup>16</sup> ยังรวมไปถึงทะเลทรายที่ไม่สามารถทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยได้ เช่น พื้นที่น้ำ ทะเล เหล่านี้ ล้วนเป็นที่ดินของรัฐเช่นกัน รัฐเป็นผู้ถือครองที่ดินเหล่านี้<sup>17</sup>

ที่ดินที่มีไว้เพื่อสาธารณะประโยชน์<sup>18</sup> (Public Purpose หรือ Public Interest) คือ ที่ดินของรัฐที่รัฐสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของประชาชน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะด้านต่างๆ เช่น การก่อสร้างสถานที่ทำการของรัฐ โรงเรียน ถนนหนทาง เส้นทางรถไฟ สถานีตำรวจ

---

<sup>16</sup> Land Acquisition (Just Terms Compensation) Act 1991

Sec 4 Definitions

(1) In this Act:

*acquisition of land* means an acquisition of land or of any interest in land. *acquisition notice* means a notice under section 19 which declares that land has been acquired by compulsory process. *authority of the State* means:

(a) a Minister of the Crown, or

(b) a statutory body representing the Crown, or

(c) a council or a county council within the meaning of the *Local Government Act 1993*, or

(d) any other authority authorised to acquire land by compulsory process. *Commonwealth Native Title Act* or *NTA* means the *Native Title Act 1993* of the Commonwealth. *compensation notice* means a notice under section 42 which notifies the former owners of land of a compulsory acquisition, their entitlement to compensation and the amount of compensation offered. *compulsory acquisition of land* means the acquisition of the land by compulsory process under this Act.

*Crown land* means:

(a) Crown land within the meaning of the *Crown Lands Act 1989*, or

(b) Crown land dedicated for a public purpose, or

(c) any other land of the Crown or of an authority of the State.

ค้นคืนวันที่ 2 มิถุนายน 2562 จาก [http://www8.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdoc/au/legis/nsw/consol\\_act/latca1991442/s4.html](http://www8.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdoc/au/legis/nsw/consol_act/latca1991442/s4.html)

<sup>17</sup> DR Ulla Secher. “Monach University Law Review ( Vol. 34 No. 1)”, P. 10. Available from : [www.austlii.edu.au/au/journals/MonashULawRW/2008/pdf](http://www.austlii.edu.au/au/journals/MonashULawRW/2008/pdf). อ้างใน สุภัทร ภัทรสุนทร, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับทะเบียนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันวิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555, หน้า 59

<sup>18</sup> Ibid อ้างใน สุภัทร ภัทรสุนทร, “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 59

สถานพยาบาลสวนสาธารณะ รวมทั้งแม่น้ำลำคลองต่างๆ ป่า เขา เป็นต้น เป็นที่ดินที่ต้องห้ามมิให้มีการครอบครองอยู่อาศัย โดยภาครัฐเข้ามามีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการที่ดินและพื้นน้ำ โดยการขึ้นทะเบียนที่ดินของรัฐพร้อมทั้งการประกาศเผยแพร่แก่ประชาชนทั่วไปได้รับทราบถึงการสงวนรักษาที่ดินของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ และเพื่อการสงวนรักษาทรัพย์สินของรัฐให้คงสืบ



ต่อไป<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Crown Land (Reserves) Act 1978

Sec 3A Application of Road Management Act 2004

(1) A road on reserved Crown land under this Act is a road for the purposes of the Road Management Act 2004 but is a public road for the purposes of that Act only if the road is a public road within the meaning it has in section 3(1) of the Road Management Act 2004.

Sec 4 Power to reserve Crown land for public purposes

(1) The Governor in Council may by Order published in the Government Gazette reserve by a general or particular description either temporarily or permanently any Crown lands which in his opinion are required for any public purposes and without affecting the generality of the foregoing for any or any combination of the following—

- (a) ports, quays wharves docks and landing places;
- (b) roads carparks tramways and railways;
- (c) aerodromes and landing grounds for aircraft;
- (d) watersheds and gathering grounds for water supply purposes, the supply and distribution of water and works associated therewith including reservoirs aqueducts pipe-lines channels and waterways;
- (e) the protection of the beds or channels and the banks of waterways;
- (f) drainage and sewerage works;
- (g) camping grounds and watering places for travelling stock;
- (h) markets abattoirs and saleyards;
- (i) municipal buildings and store-yards;
- (j) public baths and swimming pools;
- (k) mineral springs;
- (l) the preservation of areas of ecological interest;
- (m) the conservation of areas of natural interest or beauty or of scientific historic or archaeological interest;
- (ma) carbon sequestration in vegetation and soil;
- (n) the preservation of species of native plants;
- (o) the propagation or management of wildlife or the preservation of wildlife habitat;
- (p) pre-school centres, State schools and other institutions of public instruction and areas and facilities for the study of the natural environment;
- (q) prisons and reformatories;
- (r) public buildings including offices halls libraries museums galleries and war memorials;

- 
- (s) experimental and research farms and agricultural colleges;
  - (t) the growth preservation and supply of timber including Government school forest plantations;
  - (u) the supply of sand gravel stone and other materials for the construction of public roads buildings and other works;
  - (v) alpine resorts;
  - (w) public parks gardens and ornamental plantations;
  - (x) areas for public recreation including areas for camping;
  - (y) the purposes of health and social welfare;
  - (z) facilities and services for tourists or for the promotion of tourism;
  - (za) show-grounds and race-courses;
  - (zb) cemeteries and crematoria;
  - (zc) hospitals and institutions or services for any other purposes administered by the Minister administering the Health Services Act 1988 or conducted by committees registered under the Hospitals and Charities Act 1958;
  - (zd) bush nursing centres;
  - (ze) the protection of the coastline; and
  - (zf) zoological parks.

ค้นคืนวันที่ 2 มิถุนายน 2562 จาก [http://www.legislation.vic.gov.au/Domino/Web\\_Notes/LDMS/](http://www.legislation.vic.gov.au/Domino/Web_Notes/LDMS/)

คุ้มครองดูแลป้องกันมิให้มีการบุกรุกที่ดินของรัฐ อย่างไรก็ตามกรณีที่ดินของรัฐไม่มีที่ดินเพื่อเป็นที่สาธารณประโยชน์ รัฐสามารถดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินของเอกชน<sup>20</sup> เพื่อนำมาใช้ประโยชน์แก่สาธารณชนได้

### 2.1.2 การอุทิศที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ในประเทศออสเตรเลีย

การได้มาโดยมีผู้อุทิศที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์<sup>21</sup> คือ การให้ที่ดินแก่รัฐ ซึ่งจะเป็นการให้ที่ดินโดยชัดแจ้งเท่านั้น โดยการจดแจ้งลงในโฉนดที่ดิน ในประเทศออสเตรเลีย ไม่มีลักษณะที่รัฐจะได้มาซึ่งที่ดินมาโดยการอุทิศโดยปริยาย

เมื่อรัฐได้มาซึ่งที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์แล้ว ที่ดินที่ได้มานั้นก็จะ เป็นของกษัตริย์หรือที่ดินของรัฐ (The Crown) และเพื่อให้มีหลักฐานแสดงความเป็นเจ้าของที่ดิน

<sup>20</sup> Lands Acquisition Act 1994

Part 3 Acquisition of interests

Sec 13 Modes of acquisition

An interest in land may be acquired under this Act—

(a) by agreement under section 32; or

(b) by compulsory process under section 33.

ค้นคืนวันที่ 2 มิถุนายน 2562 จาก [http://classic.austlii.edu.au/au/legis/act/consol\\_act/laa1994192/s13.html](http://classic.austlii.edu.au/au/legis/act/consol_act/laa1994192/s13.html)

<sup>21</sup> Lands Acquisition Act 1989

**Sec 122** Dedication for public purpose

(1) The Governor-General may, by Proclamation:

(a) set apart for, or dedicate to, a public purpose land vested in the Commonwealth, or in an officer or person on behalf of the Commonwealth; or

(b) revoke or vary the setting apart for, or dedication to, a public purpose of land vested in the Commonwealth, whether set apart or dedicated under this section or otherwise.

(2) Land set apart for, or dedicated to, a public purpose under subsection (1) may be vested in trustees upon trust to carry out the purpose for which it is set apart or dedicated.

(3) If the setting apart, or dedication, of land is revoked or varied, any grant, conveyance or transfer of the land to trustees shall be deemed to be revoked, or varied in the like manner, as the case requires, and the trustees shall, when required by the Minister to do so, deliver to the Minister, or to a person specified by the Minister, all documents of title relating to the land for cancellation or amendment accordingly.

(4) The powers conferred by this section are in addition to, and not in derogation of, the powers conferred by any other law of the Commonwealth or of a Territory.

ค้นคืนวันที่ 2 มิถุนายน 2562 จาก <https://www.legislation.gov.au/Details/C2004A03763>

และป้องกันปัญหาการบุกรุกที่ดิน จึงกำหนดให้สำนักทะเบียนที่ดินต้องดำเนินการจดทะเบียนที่ดินของรัฐลงในทะเบียนที่ดินของรัฐ<sup>22</sup>

## 2.2 ที่ดินสาธารณประโยชน์และการอุทิศที่ดินให้เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ในประเทศสหรัฐอเมริกา

### 2.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ในประเทศสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาประกอบไปด้วยมลรัฐ จำนวน 50 มลรัฐ มีพื้นที่มากเป็นอันดับ 3 ของโลก และมีความหลากหลายในทางภูมิศาสตร์ ที่ดินของประเทศสหรัฐอเมริกาแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือที่ดินของรัฐ กับที่ดินของเอกชน โดยที่ดินของรัฐเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ และส่วนราชการต่างๆ ทั้งนี้ รัฐเป็นผู้ที่ครอบครองและใช้ประโยชน์ ส่วนที่ดินของเอกชนเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินที่จะใช้ประโยชน์ได้อย่างอิสระ เว้นแต่มีกฎหมายจำกัดประโยชน์เอาไว้ เช่น การเวนคืน การกำหนดเขตที่ดิน การจำกัดความสูงของอาคาร ที่ดินสาธารณะของประเทศสหรัฐอเมริกาถือเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาลสหพันธรัฐ เดิมที่ดินของประเทศสหรัฐอเมริกามีสภาพเป็นทุ่งกว้าง มีชนพื้นเมืองเช่น พวกชนเผ่าอินเดียนแดง แอชแทก มายา เอสกิโม เป็นต้น ต่อมาเมื่อชาวยุโรปได้เข้ายึดครองทวีปอเมริกา ซึ่งอังกฤษได้ดินแดนบริเวณอเมริกาเหนือเป็นอาณานิคม จึงอ้างกรรมสิทธิ์ทั้งหมดในที่ดินเป็นของประเทศอังกฤษ โดยให้คนอังกฤษและบริษัทของอังกฤษเป็นผู้ถือครองที่ดิน ต่อมาอาณานิคมเริ่มประกาศตนเป็นอิสระจากการปกครองของอังกฤษ และถือกำเนิดความเป็นรัฐ จึงยกกรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐตนให้เป็นของสหพันธรัฐ โดยในระยะเริ่มแรกนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของรัฐเป็นการถ่ายโอนที่ดินสาธารณะให้เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือมลรัฐ โดยรัฐสภาได้ตรากฎหมายที่ให้อำนาจในการบริหารจัดการที่ดินโดยการขายหรือโอนที่ดินสาธารณะ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการให้สิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการตั้งถิ่นฐาน การให้สิทธิแก่ทหารผ่านศึก และการขายที่ดินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางคมนาคม และเป็นรายได้ให้แก่รัฐบาลในการ

<sup>22</sup> LANDS FOR PUBLIC PURPOSES ACQUISITION ACT 1914

SECT 11 Proceedings to be adopted where land vests in His Majesty

(1) When any land acquired under this Act vests in His Majesty the King, the Governor may cause the grant or other muniment or muniments of title, and the instrument or document whereby the land is conveyed to His Majesty, to be lodged with the Registrar-General.

(2) The Registrar-General shall make any entry in the Register Book or other book in the Lands Titles or General Registry Office necessary or proper to evidence the vesting of the land in His Majesty.

ค้นคืน วันที่ 2 มิถุนายน 2562 จาก <https://www.legislation.sa.gov.au/LZ/C/A/LANDS%20FOR%20PUBLIC%20PURPOSES%20ACQUISITION%20ACT%201914/CURRENT/1914.1154.AUTH.PDF>

ชำระหนี้สาธารณะ ซึ่งในแต่ละ ช่วงรัฐสภาได้ตรากฎหมายเป็นการถ่ายโอนที่ดินสาธารณะ ให้เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนและของมลรัฐ ดังต่อไปนี้

การได้มาซึ่งที่ดินของรัฐ อาจได้มาซึ่งที่ดินของรัฐโดยการซื้อ การแลกเปลี่ยน การได้ที่ดินจากการอุทิศ หรือการเวนคืน (eminent domain) ในส่วนของการเวนคืนนั้น รัฐมนตรีมหาดไทย ใช้อำนาจได้ต่อเมื่อมีความจำเป็นในการควบคุมที่ดินสาธารณะ และเนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกา มีหลายมลรัฐและแคว้นรัฐก็จะมีกฎหมายที่แตกต่างกันไป ดังนั้นในบทนี้ผู้เขียนขอยกการอุทิศที่ดิน ในรัฐลุยเซียนาและรัฐแคลิฟอร์เนียมาศึกษาในงานวิจัยนี้

### 2.2.2 การอุทิศที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ของรัฐลุยเซียนา

การอุทิศที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์ของรัฐลุยเซียนามี 3 วิธีในการใช้ที่ดิน เพื่อสาธารณประโยชน์ คือ: 1. การอุทิศแบบพิธีการตามกฎหมาย 2. การอุทิศโดยปริยาย และ 3. โดยนัย<sup>23</sup>

#### 1) การอุทิศแบบพิธีการตามกฎหมายของรัฐลุยเซียนา

การอุทิศตามกฎหมายนี้กำหนดไว้ในกฎหมาย R.S. 33: 5051<sup>24</sup> ได้ระบุ ขั้นตอนที่จะต้องปฏิบัติตามเมื่อเจ้าของที่ดินต้องการจะจัดสรรที่ดิน โดยกฎหมายระบุให้เจ้าของที่ดิน จะต้องยื่นแบบแปลนแผนผังกับนายทะเบียนท้องถิ่น โดยจะต้องกำหนด ขนาดผังบริเวณและถนน

<sup>23</sup> Thomas D. Hardeman, Dedication of Land to Public Use, 16 La. L. Rev. 1956, ค้นคืนวันที่ 2 มิถุนายน 2562 จาก <https://digitalcommons.law.lsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2402&context=laREV>

<sup>24</sup> LA. R.S. 33:5051 (1950) : "Whenever the owner of any real estate desires to lay off the same into squares or lots with streets or alleys between the squares or lots with the intention of selling or offering for sale any of the squares or lots, he shall, before selling any square or lot or any portion of same, cause the real estate to be surveyed and platted or subdivided by a licensed surveyor or civil engineer into lots or blocks, or both, each designated by number, and set stakes at all of the corners of every lot and block thereof, properly marked so as to designate the correct number of each lot and block; write the legal description of the land on the plat or map, and cause to be made and filed in the office of the keeper of notarial records of the parish wherein the property is situated and copied into the conveyance record book of such parish, and a duplicate thereof filed with the assessor of the parish a correct map of the real estate so divided, which map shall contain the following:

(1) The section, township, and range in which such real estate or subdivision thereof lies according to government survey.

(2) The number of squares by numerals from 1 up, and the dimensions of each square in feet and inches.

(3) The number of each lot or subdivision of a square and its dimensions in feet and inches.

(4) The name of each street and alley and its length and width in feet and inches.

(5) The name or number of each square or plat dedicated to public use.

“เรื่องเดียวกัน”



และมีการบันทึกในระบบทะเบียนที่ดิน เช่นในคดี Collins v. Zander<sup>25</sup> ศาลได้วินิจฉัยว่า “การอุทิสตนจะเสร็จสมบูรณ์ทันทีเมื่อมีการบันทึกแผนหรือแผนที่และปฏิบัติตาม Act 134 of 1896” แต่บางกรณีศาลก็วินิจฉัยว่า การอุทิสที่ดินตามกฎหมายนั้นเสร็จสิ้นทันทีโดยมิต้องมีการยอมรับจากหน่วยงานรัฐบาล และรัฐเป็นเจ้าของโดยสมบูรณ์ในทรัพย์สินที่อุทิส หรือมีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียน เช่นคดี Louisiana Gas Co. v. Parker Oil Co.<sup>26</sup>

## 2) การอุทิสโดยปริยายของรัฐลุยเซียนา

เดิมทีกฎหมาย R.S 48: 491<sup>27</sup> ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย act 639 of 1954 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดวิธีการที่ รัฐบาลท้องถิ่นสามารถรับสิทธิ์ในถนนได้ โดยกำหนดให้ “ทางและถนนทุกสาย ... ที่ได้รับหรือกำลัง จะได้รับการดูแลรักษาหรือจัดทำบริการสาธารณะเป็นเวลาสามปีโดยอำนาจของผู้ปกครองท้องถิ่น ... หรือ อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเทศบาลใดๆ เป็นการอุทิสที่ดินโดยปริยาย และ<sup>28</sup> ภายใต้กฎหมายนี้ “การจัดทำบริการสาธารณะและการบำรุงรักษา” จะต้องเป็นการกระทำโดยประจักษ์อย่างจริงจัง<sup>29</sup> และจะต้องทำโดยไม่ต้องบิบบังคับเจ้าของที่ดิน<sup>30</sup> โดยไม่ต้องมีการแสดงเจตนาของผู้อุทิสและต้องทำเท่าที่จำเป็นเพียงพอที่หน่วยงานปกครองหรือเทศบาล ต้องการจัดทำบริการสาธารณะในทางหรือถนนตามระยะเวลาที่กำหนดโดยไม่มี การโต้แย้งจากเจ้าของที่ดิน

<sup>25</sup> 61 So.2d 897 (La. App. 1952) อ้างใน “เรื่องเดียวกัน”

<sup>26</sup> 190 La. 957, 183 So. 229 (1938) อ้างใน “เรื่องเดียวกัน”

<sup>27</sup> LA. R.S. 48: 491 (1950): "All roads or streets in this state that are opened, laid out or appointed by virtue of any act of the legislature or by virtue of an order of any parish governing authority in any parish, or any municipal governing authority in any municipality, or which have been or are hereafter kept up, maintained or worked for a period of three years by authority of any parish governing authority in its parish or by authority of any municipal governing authority in its municipality shall be public roads or streets as the case may be. Also all roads or streets made on the front of their respective tracts of lands by individuals when the lands have their front on any of the rivers or bayous within this state shall be public roads when located outside of municipalities and shall be public streets when located inside of municipalities. อ้างใน “เรื่องเดียวกัน”

<sup>28</sup> Part of the original act, providing for an arbitrary measure of compensation for deprivation of the land, was declared unconstitutional in Gibbon v. Parish of St. Mary, 140 La. 854, 74 So. 172 (1916). อ้างใน “เรื่องเดียวกัน”

<sup>29</sup> Bordelon v. Heard, 33 So.2d 88 (La. App. 1947). อ้างใน “เรื่องเดียวกัน”

<sup>30</sup> Elliot v. Evangeline Parish, 132 So. 368 (La. App. 1931). อ้างใน “เรื่องเดียวกัน”

### 3) การอุทิศโดยนัย

การอุทิศโดยนัยเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการอุทิศที่ดิน เพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งมีองค์ประกอบอยู่ 2 ประการคือ 1. เจตนาของเจ้าของที่ดิน และ 2. การใช้เพื่อสาธารณประโยชน์เท่านั้น<sup>31</sup> โดยองค์ประกอบเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องกระทำตามแบบที่ทางราชการกำหนดแต่จะต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าองค์ประกอบของการอุทิศมีครบทั้ง 2 ประการ<sup>32</sup> วิธีนี้มักใช้กับทางหรือถนนมากกว่าที่สาธารณะอื่นๆ แต่ก็ถูกนำไปใช้กับสวนสาธารณะ,<sup>33</sup> สุสาน<sup>34</sup>, ทางเท้า,<sup>35</sup> และพื้นที่ว่างเปล่า<sup>36</sup> ด้วยเช่นกัน ศาลสูงของสหรัฐอเมริกา ได้วางบรรทัดฐานไว้เช่นในคดี *Cincinnati v. White*<sup>37</sup> ศาลได้วินิจฉัยว่า “การอุทิศที่ดินไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามแบบฟอร์มที่กำหนดไว้ อุทิศที่ดินเพื่อการใช้สาธารณะ สิ่งที่ต้องมีคือเจตนาอุทิศของเจ้าของที่ดิน และการใช้ประโยชน์ของประชาชนตามวัตถุประสงค์ที่ผู้อุทิศตั้งใจไว้”<sup>38</sup>

<sup>31</sup> Collins v. Zander, 61 So.2d 897 (La. App. 1952) ; Robinson, *Dedication* อ้างใน *เรื่องเดียวกัน of Streets and Alleyways in Louisiana*, 25 TUL. L. REv. 88 (1950). อ้างใน “เรื่องเดียวกัน”

<sup>32</sup> Arkansas-Louisiana Gas Co. v. Parker Oil Co., 190 La. 957, 183 So. 229 (1938) ; Landry v. Gulf States Utilities Co., 166 La. 1609, 118 So. 142 (1928) ; Bomar v. Baton Rouge, 162 La. 342, 110 So. 497 (1926) ; Saulet v. New Orleans, 10 La. Ann. 81 (1855). In a situation involving a sale of lots with reference to a map showing the land in question, the acceptance is found in the purchase by the public. Town of Vinton v. Lyons, 131 La. 673, 60 So. 54 (1912) ; Flournoy v. Beard, 116 La. 224, 40 So. 684 (1906) ; Shreveport v. Walpole, 22 La. Ann. 526 (1870). 26. 9 La. A อ้างใน “เรื่องเดียวกัน”

<sup>33</sup> Town of Vinton v. Lyons, 131 La. 673, 60 So. 54 (1912) ; Town of Kenner อ้างใน Loyd P. Derby, *Dedication of Land In California*, 53 CALIF. L. REV. 559 (1965) ค้นคืนวันที่ 2 มิถุนายน 2562 จาก <https://scholarship.law.berkeley.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2983&context=californialawreview> v. Zito, 13 Orl. App. 465 (La. App. 1916). อ้างใน “เรื่องเดียวกัน”

<sup>34</sup> Locke v. Lester, 78 So.2d 14 (La. App. 1955). อ้างใน “เรื่องเดียวกัน”

<sup>35</sup> Collins v. Zander, 61 So.2d 897 (La. App. 1952). อ้างใน “เรื่องเดียวกัน”

<sup>36</sup> Shreveport v. Walpole, 22 La. Ann. 526 (1870); Pickett v. Brown, 18 La. Ann. 560 (1866). อ้างใน “เรื่องเดียวกัน”

<sup>37</sup> 31 U.S. (6 Pet.) 431 (1832). อ้างใน “เรื่องเดียวกัน”

<sup>38</sup> *Id.* at 431. อ้างใน “เรื่องเดียวกัน”

### 2.2.3 การอุทิศที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ของรัฐแคลิฟอร์เนีย<sup>39</sup>

การอุทิศที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์ของรัฐแคลิฟอร์เนียมี 2 วิธี คือ: 1) การอุทิศตามกฎหมายคอมมอนลอว์ (common law)<sup>40</sup> และ 2) การอุทิศตามกฎหมายเฉพาะ

#### 1) การอุทิศตามกฎหมายคอมมอนลอว์ (common law)

การอุทิศตามกฎหมายคอมมอนลอว์ (common law) ไม่มีรูปแบบเฉพาะในการอุทิศ จึงมีข้อพิจารณาเพียงการเสนอการอุทิศโดยเจ้าของที่ดินและการยอมรับข้อเสนอจากรัฐหรือตัวแทนของรัฐ<sup>41</sup> ทั้งนี้เจ้าของที่ดินอาจกำหนดวัตถุประสงค์ของการอุทิศที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะไว้ในคำขออุทิศให้ฝ่ายปกครองที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณา<sup>42</sup> และมีการกำหนดผู้ที่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดิน<sup>43</sup> เช่น โดยการกำหนดในทะเบียนที่ดิน และกำหนดบริเวณที่บริจาคให้กับประชาชน<sup>44</sup> โดยการจัดสรรที่ดินเพื่อจำหน่ายโดยมีการที่ระบุแผนที่แสดงที่ดินที่ตั้งไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะ<sup>45</sup> หรือโดยการยอมรับในการใช้ที่ดินในที่สาธารณะ<sup>46</sup> โดยไม่ระบุกลุ่มหรือบุคคลที่สามารถเข้าใช้ประโยชน์<sup>47</sup> “การพิจารณายอมรับข้อเสนอของผู้ถือสิทธิ์อาจเป็นกระทำโดยมติเทศบาล

<sup>39</sup> Loyd P. Derby, *Dedication of Land In California*, 53 CALIF. L. REV. 559 (1965). Link to publisher version (DOI) <https://doi.org/10.15779/Z38KF5W>

<sup>40</sup> See, e.g., *Tischauer v. City of Newport Beach*, 225 A.C.A. 181, 37 Cal. Rptr. 141 (1964); *Gross v. City of San Diego*, 125 Cal. App. 238, 13 P.2d 820 (1932). อ้างใน “เรื่องเดียวกัน”

<sup>41</sup> *Compare City of Manhattan Beach v. Courtelyou*, 10 Cal. 2d 653, 76 P.2d 483 (1938), with *County of Inyo v. Given*, 183 Cal. 415, 191 Pac. 688 (1920). อ้างใน “เรื่องเดียวกัน”

<sup>42</sup> E.g., *City of Los Angeles v. Pacific Elec. Ry.*, 168 Cal. App. 2d 224, 335 P.2d 1042 (1959). อ้างใน “เรื่องเดียวกัน”

<sup>43</sup> 7E.g., *City of Eureka v. Gates*, 137 Cal. 89, 69 Pac. 850 (1902); *Smith v. Krintz*, 201 Cal. App. 2d 696, 20 Cal. Rptr. 471 (1962); *Wheeler v. City of Oakland*, 35 Cal. App. 671, 170 Pac. 864 (1917). *But see* *Flavio v. McKenzie*, 218 Cal. App. 2d 549, 32 Cal. Rptr. 535 (1963), in which a reference in a deed to a "public highway" was held not to be conclusive on the issue of the owner's intent. อ้างใน “เรื่องเดียวกัน”

<sup>44</sup> E.g., *Hayward v. Manzer*, 70 Cal. 476, 13 Pac. 141 (1886) (offer by recording map but no acceptance by public); *Fitzgerald v. Smith*, 94 Cal. App. 480, 271 Pac. 507 (1928). อ้างใน “เรื่องเดียวกัน”

<sup>45</sup> E.g., *Berton v. All Persons*, 176 Cal. 610, 170 Pac. 151 (1917). อ้างใน “เรื่องเดียวกัน”

<sup>46</sup> E.g., *Schwerdtle v. County of Placer*, 108 Cal. 589, 41 Pac. 448 (1895); *Arnold v. City of San Diego*, 120 Cal. App. 2d 353, 261 P.2d 33 (1953). อ้างใน “เรื่องเดียวกัน”

<sup>47</sup> *City of Cincinnati v. White*, 31 U.S. (6 Pet.) 431 (1832); *Lake v. Tebbits*, 56 Cal. 481 (1880)4. อ้างใน “เรื่องเดียวกัน”

หรือเคาน์ตี<sup>48</sup> หรือฝ่ายปกครองที่มีอำนาจ,<sup>49</sup> หรือโดยการใช้ที่ดินสาธารณะ<sup>50</sup> ทั้งนี้ผู้ถือที่ดินอาจเพิกถอนข้อเสนอได้ก่อนที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐจะรับหรือยอมรับการอุทิสที่ดิน<sup>51</sup> และการยอมรับข้อเสนอของผู้ถือที่ดินต้องทำภายในเวลาที่เหมาะสม เมื่อข้อเสนอได้รับการยอมรับแล้วจะเพิกถอนการอุทิสไม่ได้<sup>52</sup> โดยความเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ไม่สูญสิ้นไปเนื่องจากไม่ได้ใช้ที่ดินสาธารณะประโยชน์ หรือความล่าช้าในการใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ของอุทิส<sup>53</sup> ซึ่งอาจเป็นเหตุให้ผู้ถือที่ดินไม่สามารถใช้ที่ดินเพื่อสาธารณะประโยชน์ตามเจตนาที่ตนอุทิส และจะต้องสูญเสียการครอบครองที่ดินอีกด้วย<sup>54</sup> ขั้นตอนสำหรับการคืนที่ดินสาธารณะที่ได้มาจากการอุทิสให้แก่เจ้าของเดิม ได้มีการกำหนดไว้ใน statute.20<sup>55</sup> แต่ปรากฏว่าศาลในรัฐแคลิฟอร์เนียจะคืนที่ดินให้กับ

<sup>48</sup> E.g., *Stump v. Cornell Constr. Co.*, 29 Cal. 2d 448, 175 P.2d 510 (1946); *City of Eureka v. Armstrong*, 83 Cal. 623, 22 Pac. 928 (1890). อ้างในเรื่องเดียวกัน

<sup>49</sup> E.g., *Union Transp. Co. v. Sacramento County*, 42 Cal. 2d 235, 267 P.2d 10 (1954); *Smith v. Krintz*, 201 Cal. App. 2d 696, 20 Cal. Rptr. 471 (1962). อ้างใน “เรื่องเดียวกัน”

<sup>50</sup> E.g., *McKinney v. Ruderman*, 203 Cal. App. 2d 109, 21 Cal. Rptr. 263 (1962). อ้างใน “เรื่องเดียวกัน”

<sup>51</sup> *Eltinge v. Santos*, 171 Cal. 278, 152 Pac. 915 (1915); *City of Eureka v. Croghan*, 81 Cal. 524, 22 Pac. 693 (1889). อ้างใน “เรื่องเดียวกัน”

<sup>52</sup> *City of Sacramento v. Jensen*, 146 Cal. App. 2d 114, 303 P.2d 549 (1956). อ้างใน “เรื่องเดียวกัน”

<sup>53</sup> *People v. Myring*, 144 Cal. 351, 354, 77 Pac. 975, 976 (1904); *Archer v. Salinas City*, 93 Cal. 43, 28 Pac. 839 (1892); *Humboldt County v. Van Duzer*, 48 Cal. App. 640, 644, 192 Pac. 192, 194 (1920). อ้างใน “เรื่องเดียวกัน”

<sup>54</sup> The justification for this is that lands donated for the use of the public as a whole should not be lost by the negligence of public officials. See *City of Visalia v. Jacob*, 65 Cal. 434, 4 Pac. 433 (1884); *Humboldt County v. Van Duzer*, 48 Cal. App. 640, 192 Pac. 192 (1920); *Wheeler v. City of Oakland*, 35 Cal. App. 671, 675, 170 Pac. 864, 866 (1917); see CAL. CIV. CODE § 1007. It has been held that lands not acquired by dedication and not set aside for public use, but held by a governing body in a proprietary capacity, may be lost by adverse possession. *Henry Cowell Lime & Cement Co. v. California*, 18 Cal. 2d 169, 114 P.2d 331 (1941); *Ames v. City of San Diego*, 101 Cal. 390, 35 Pac. 1005 (1894); *Richert v. City of San Diego*, 109 Cal. App. 548, 293 Pac. 673 (1931). See also *Richards v. County of Colusa*, 195 Cal. App. 2d 803, 16 Cal. Rptr. 232 (1961). When a tax is assessed and paid on a tract of land as though it were privately owned, the public rights in any portion of the land are not lost. *Smith v. City of San Luis Obispo*, 95 Cal. 463, 468, 30 Pac. 591, 592 (1892). The reasoning of this case would seem to compel the same result even if the tax were assessed solely on the dedicated parcel อ้างใน “เรื่องเดียวกัน”

<sup>55</sup> See *County of San Diego v. California Water & Tel. Co.*, 30 Cal. 2d 817, 823, 186 P.2d 124, 128 (1947); CAL. STRTS. & HIGHS. CODE §§ 954-60.5, 8300-24. It has been held that roads not acquired by deed or dedication may be informally abandoned by relocation of the road and non-use of its former site. *Smith v. Ricker*, 226 A.C.A. 146, 37 Cal. Rptr. 769 (1964); see also *Humboldt County v. Van Duzer*, 48 Cal. App. 640, 644, 192 Pac. 192, 194 (1920). อ้างใน “เรื่องเดียวกัน”

เจ้าของเดิมเมื่อหน่วยงานที่กำกับดูแลที่ดินดังกล่าว มีพฤติการณ์ไม่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือปฏิเสธการเป็นเจ้าของที่ดินที่อุทิสให้ นั้น และอาจเกิดความเสียหายที่ไม่สามารถแก้ไขได้กับผู้สุจริตที่ต้องอาศัยพฤติการณ์นี้<sup>56</sup>

## 2) การอุทิสตามกฎหมายเฉพาะ

การอุทิสที่ดินตามกฎหมายเฉพาะในรัฐแคลิฟอร์เนียเกิดจากความต้องการที่ดินเพิ่มขึ้น เพื่อ การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมและสังคม ทำให้เกิด ปัญหามากมาย ที่เกิดพร้อมกับการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของซานเมืองแคลิฟอร์เนีย<sup>57</sup> รวมถึงความต้องการของที่ดินของเทศบาลเพื่อจัดทำสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เช่น ถนน ท่อระบายน้ำ สวนสาธารณะ และโรงเรียน รวมทั้งความต้องการจัดระบบในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นให้เป็น ไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ พระราชบัญญัติแผนที่ (Map Act) ของแคลิฟอร์เนีย ได้ตราขึ้นในปี 1937,<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> *Compare City of Imperial Beach v. Algert*, 200 Cal. App. 2d 48, 19 Cal. Rptr. 144 (1962), with *County of Sacramento v. Lauszus*, 70 Cal. App. 2d 639, 653, 161 P.2d 460, 468 (1945); *Humboldt County v. Van Duzer*, 48 Cal. App. 640, 646, 192 Pac. 192, 195 (1920); *Wheeler v. City of Oakland*, 35 Cal. App. 671, 675-76, 170 Pac. 864, 866 (1917). In *Imperial Beach, supra*, a private owner was allowed to reclaim dedicated lands provisions of the Subdivision Map Act. The parcel was never opened for street purposes and the municipality never made improvements or expenditures on the land. The board of supervisors formally closed the street to traffic and sought to quiet title against the defendant. In denying the city's quiet title action on the grounds of estoppel, the court was careful to limit its decision to the particular facts of the case. The land in *Imperial Beach* had been dedicated in accordance with statutory provisions. If the land had been dedicated under common law principles, equitable estoppel could be asserted against a municipality with a showing of fewer special circumstances. See *County of San Diego v. California Water & Tel. Co.*, 30 Cal. 2d 817, 825, 186 P.2d 124, 130 (1947).

<sup>57</sup> Because of the rapid rate of population growth in California, 4000 new homes are needed each week. CAL. SENATE INTEfCommAR.ON SUBDIVISIoNDEMVAOPMENT&PLANNING, 3 AaPPENIxTO JouRwAL OF TnE SENATE, REG. SEss.5 (1957).The value of new subdivisions processed by the state Division of Real Estate in 1955, was approximately \$40,000,000 a week or \$2 billion a year. Moreover, subdivision development has become an added impetus to the general economy by creating employment opportunities and by stimulating production of building materials. See CAL. SENATE INTERIaCo a.a. ON SuBDMIsIoNDEVELOPMENT & PLANwaG, 3 APPENDIX TO JouRNALoFTE SENATE, REG. SEss.5 (1955). อ้างใน “เรื่องเดียวกัน”

<sup>58</sup> Cal. Stats.1937, ch. 670, at 1863, as amended Stats.1939, ch. 155, at 1377; Stats. อ้างใน “เรื่องเดียวกัน” 1941, ch. 537, at 1857 (now CAL. Bus. &PROF. CODE §§ 11500-641).

โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดย เป็นกฎหมายที่ต้องการควบคุมการพัฒนาการจัดสรรที่ดินรวมถึงการอุทิศที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์โดยกฎหมายระบุให้ผู้จัดสรรที่ดินต้องอุทิศที่ดินให้หน่วยงานที่กำกับดูแลและเป็นข้อกำหนดในการจัดสรรที่ดิน แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติแผนที่ (Map Act) เป็นกฎหมายที่มีได้ออกโดยท้องถิ่น แต่บังคับใช้กับท้องถิ่น และเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจท้องถิ่นในการควบคุมดูแลผู้จัดสรรที่ดินให้ต้องปฏิบัติตาม<sup>59</sup> ซึ่งบางครั้งกฎหมายท้องถิ่นอาจไม่สอดคล้องกับ พระราชบัญญัติแผนที่ (Map Act) ที่เป็นกฎหมายกลาง ที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่ต้องปฏิบัติเมื่อจัดสรรที่ดิน โดยผู้จัดสรรที่ดินจะต้องอุทิศที่ดินให้เป็นถนนและสวนสาธารณะ<sup>60</sup> ซึ่งผู้จัดสรรที่ดินอาจมีโทษทางอาญา หากมิได้ปฏิบัติตามระเบียบปฏิบัติ<sup>61</sup>

หลักเกณฑ์และวิธีการในการอุทิศที่ดินตามกฎหมายเฉพาะ

เนื่องจากการจัดสรรที่ดินเพื่อจำหน่ายนั้นผู้จัดสรรจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายแผนที่ (Map act) โดยผู้จัดสรรที่ดินมีหน้าที่รับผิดชอบในการบำรุงรักษาถนนในโครงการ จนกว่าจะได้อุทิศถนนนั้นให้กับเมืองหรือองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยมีขั้นตอน การอุทิศดังนี้

ขั้นตอนแรก ผู้จัดสรรที่ดินต้องจัดทำแผนที่เบื้องต้นที่แสดงผังบริเวณของที่ดินจัดสรรและสภาพที่มีอยู่โดยรอบพร้อมกับข้อมูลอื่นๆ ที่กำหนดโดยกฎหมายท้องถิ่นนั้น ขึ้นต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาให้เสร็จภายในสี่สิบวัน โดยอาจพิจารณาอนุมัติ หรือไม่อนุมัติหรืออนุมัติโดยมีเงื่อนไขให้ผู้จัดสรรดำเนินการแก้ไขแผนที่เบื้องต้นที่ต้องการจัดสรรก่อนก็ได้ หากผู้จัดสรรที่ดินไม่พอใจกับคำวินิจฉัยหรือข้อเสนอแนะของหน่วยงานที่พิจารณาผู้จัดสรรที่ดินก็อาจอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ หากยังไม่พอใจก็อาจอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการกลาง จนกระทั่งฟ้องคดีต่อศาลสูงสหรัฐอเมริกา

หลังจากได้รับอนุมัติแผนที่เบื้องต้นแล้วในขั้นตอนที่สองผู้จัดสรรที่ดินจะต้องจัดทำแผนที่สำรวจ หากผู้จัดสรรที่ดินต้องการที่จะอุทิศที่ดินแปลงใดๆ จะต้องมีการรับรองที่ลงนามและได้รับการยอมรับจากผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินนั้น คำขออุทิศที่ต้องไม่ระบุกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน หรือมีลักษณะที่ถือเป็นการสงวนสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดิน อันอาจทำให้บุคคลบางกลุ่มไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินได้

เมื่อผู้จัดสรรที่ดินได้ดำเนินการในที่สองเสร็จสิ้นแล้ว คำร้องขออุทิศที่ดินจะถูกส่งต่อให้หน่วยงานที่มีอำนาจพิจารณา และต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบวัน โดยอาจยอมรับหรือปฏิเสธคำขออุทิศที่ดินของผู้จัดสรร หรืออาจกำหนดเงื่อนไขให้ผู้จัดดำเนินการก่อน

<sup>59</sup> See CAL. Bus. & PROF. CODE §§ 11525, 11526. อ้างใน “เรื่องเดียวกัน”

<sup>60</sup> 52 See CAL. Bus. & PROF. CoDr, §§ 11506, 11590. อ้างใน “เรื่องเดียวกัน”

<sup>61</sup> 53 See CAL. Bus. & PROF. CODE §§ 11538, 11541. อ้างใน “เรื่องเดียวกัน”

หรือให้ผู้จัดสรรที่ดินต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงก่อนหรือทำสัญญาว่าจะดำเนินการปรับปรุงถนนด้วยค่าใช้จ่ายของตนเอง<sup>62</sup> หลังจากทำข้อตกลงหรือสัญญาและมีการบันทึกการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนแล้ว<sup>63</sup> ให้ตั้งชื่อให้ที่ส่งไปยังองค์กรปกครองท้องถิ่น<sup>64</sup> เพื่อปิดประกาศให้ประชาชนทราบ



---

<sup>62</sup> CAL. Bus. & PROF. CODE § 11611. Improvement standards must be available in book or pamphlet form for public examination in -the office of the clerk of the local agency. See also Comment, 53 CAri. L. REV. 364 (1965). อ้างใน “เรื่องเดียวกัน”

<sup>63</sup> CAL. Bus. & PRoF. CODE § 11614. The improvement security is required as security for the faithful performance of street and drainage improvements which may be required of the subdivider as a condition precedent to the acceptance of his streets. The improvement security may be a cash deposit, a bond by a corporate surety, or an instrument of credit by a financial institution. CAL. Bus. & PROF. CODE § 11612. อ้างใน “เรื่องเดียวกัน”

<sup>64</sup> CAL. Bus. & PROF. CODE § 11615. อ้างใน “เรื่องเดียวกัน”

### บทที่ 3

## แนวคิดเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์และการอุทิศที่ดิน ให้เป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ของประเทศไทย

### 1. แนวความคิดเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินของประเทศไทย

แนวคิดดั้งเดิมเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์ในประเทศไทยก็มีความคล้ายคลึงกับประเทศที่มีการปกครองโดยกษัตริย์ทั่วไป กล่าวคือที่ดินทั้งหมดเป็นของกษัตริย์ และกษัตริย์ได้อนุญาตให้ราษฎรเข้าอาศัยทำกิน โดยในสมัยสุโขทัยพบหลักฐานทางประวัติศาสตร์คือหลักศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงบางส่วนเท่านั้น<sup>65</sup> ในหลักศิลาจารึกหลักที่ 1 ความว่า “ฯลฯ สร้างป่าหมากป่าพลูทั่วเมืองทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลายในเมืองนี้ ป่าคาง (ขนุน) ก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ใครสร้างได้ไว้แก่มัน ฯลฯ”<sup>66</sup> ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยาและกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นหลักกฎหมายต่างๆเริ่มมีการพัฒนาและมีหลักฐานและตัวบทกฎหมายที่ชัดเจนขึ้น โดยการจัดที่ดิน มีกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จซึ่งตราขึ้นใช้บังคับในแผ่นดินสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) โดยบทที่ 42 กำหนดว่า “ที่ในแคว้นแคว้นกรุงเทพพระมหานครศรีอยุธยามหาดิลกภพพรตน์ราชธานีบุรีรมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรก็หามิได้ แลมิพิพาทกันดังนี้

เพราะมันอยู่แล้วมันละที่บ้านที่สวนมันเสีย แลมีผู้หนึ่งเข้ามาอยู่แลล้อมทำเอาปลูกสร้างอยู่ให้เป็นสิทธิแก่มัน อนึ่งถ้าที่นั้นมิได้ละเสีย แลมันร้องทำไว้เป็นค่านับ แต่มันหากไปราชการกิจศุกทุกประการใดๆ ก็ดี มันกลับมาแล้วมันจะเข้าอยู่เล่าไซ้ให้กินให้มันอยู่ เพราะมันมิได้ชัดที่นั้นเสีย ถ้ามันชัดที่เสียช้านานถึง 9 ปี 10 ปีไซ้ให้แขวงจัดให้ราษฎรซึ่งหาที่มิได้นั้นอยู่ อย่าให้ที่นั้นเปล่า

<sup>65</sup> หลวงสุทิวาหนฤพุดิ, คำบรรยายประวัติศาสตร์ชั้นปริญญาโท, กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516, หน้า 146

<sup>66</sup> ความเป็นมาของการออกโฉนดที่ดิน, กรมที่ดิน, สืบค้นวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2562 จาก <http://www.dol.go.th/Pages/%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B9%80%E0%B8%9B%E0%B9%87%E0%B8%99%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%82%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%AD%E0%B8%AD%E0%B8%81%E0%B9%82%E0%B8%89%E0%B8%99%E0%B8%94%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B8%94%E0%B8%B4%E0%B8%99.aspx>



เป็นทำเลเสีย หนึ่ง ถ้าที่นั้นมันปลูกต้นไม้ด้วยมันมีผลไว้ให้ผู้อยู่ให้ค่าต้นไม้มัน ถ้ามันพุนเป็น โคนไว้ ให้บ้านหนึ่งซึ่งมันพุนนั้น โดยควร (ส่วนที่นั้นมิให้ซื้อขายกันเลย) ฯลฯ จะเห็นได้ว่าที่ดินทั้งหมดจึงของพระมหากษัตริย์ แต่กฎหมายเปิดช่องให้เอกชนสามารถมีสิทธิเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินได้หากได้รับอนุญาตโดยใน บทที่ 35 กำหนดว่า “ถ้าผู้ใดก่อสร้างเล็กรั้งที่ไร่นาเรียกสวนนั้น ให้ไปบอกแก่เสนา นายระวาง นายอากร ไปดูที่ไร่นาเรียกสวนที่ก่อสร้างนั้น ให้รู้มากและน้อย ให้เสนา นายระวาง นายอากร เขียน โฉนด ให้ไว้แก่ผู้เล็กรั้งก่อสร้างนั้น ให้รู้ว่าผู้นั้นอยู่บ้านนั้น ก่อสร้างเล็กรั้งตำบลนั้นขึ้นในปีนั้นเท่านั้น ไว้เป็นสำคัญ ถ้าแลผู้ใดลักลอบก่อสร้างเล็กรั้งทำตามอำเภอใจเอง มิได้บอกเสนา นายระวาง นายอากรจับได้ก็ดี มีผู้ร้องฟ้องพิจารณาเป็นสัจไซร์ ให้ลงโทษ 6 สถาน”

บทที่ 43 “ถ้าที่นอกเมืองหลวงอันเป็นแคว้นแคว้นกรุงศรีอยุธยา ไซ้ที่ราษฎรอย่าให้ซื้อขายแก่กันอย่าละไว้ให้ทำเลเปล่า แลให้ขายบ้าน นายอำเภอ ร้อยแขวง แล นายอากร จัดคนเข้าอยู่ในที่นั้น หนึ่งที่นอกเมืองชารุดอยู่นานก็ดี แลมันผู้นั้นล้อมเอาที่นั้นเป็นไร่เป็นส่วนมันๆ ได้ปลูกต้นไม้ สรรพอัญมณีในที่นั้นไว้ ให้ลดอากรไว้แก่มัน ปีหนึ่งพันกว่านั้นเป็นอากรหลวงแล”<sup>67</sup> หรือในพระราชกำหนดเก่า ได้มีการกำหนดว่า “การ ก่อสร้างเล็กรั้งทำนาขึ้นใหม่ต้องบอกแก่เสนาเจ้าอำเภอเจ้าสัดให้รู้เห็นด้วย” และกฎหมายยังเปิดช่องให้เอกชนสามารถทำนิติกรรมบางอย่างในที่ดินเช่นขายฝากให้โดยเสนหาซื้อขายให้เจ้าหนี้ยึดและตกทอดเป็นมรดกได้ด้วยจะเห็นได้ว่า เมื่อได้รับอนุญาตจากทางราชการแล้ว เอกชนก็สามารถทำนิติกรรมต่างๆ จึงอาจสรุปได้ว่าในช่วงหลังนี้ถือว่าโดยหลักแล้วพระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมด โดยมีข้อยกเว้นว่าเอกชนอาจมีสิทธิในที่ดินได้หากได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด จึงเป็นการรับรองอำนาจของพระมหากษัตริย์ไว้ตามแบบพิธีเท่านั้น<sup>68</sup> เพราะแท้จริงแล้วมีการเปิดช่องให้เอกชนเข้าถือครองที่ดินได้ด้วย

การเปลี่ยนแปลงระบบการถือครองทรัพย์สินของไทยจากสมัยอดีตมาสู่สมัยปัจจุบันนี้เป็นผลมาจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างก้าวกระโดดมากกว่ากล่าวคือเมื่อประมาณปี พระพุทธศักราช. 2363 ชาตินตะวันตกได้เริ่มขยายอิทธิพลเข้าสู่ทวีปเอเชียรวมทั้งในประเทศไทย ดังที่มีหลักฐานปรากฏเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับชาติตะวันตกต่างๆ การเข้ามาของชาติตะวันตกส่งผลให้ประเทศไทยต้องเปิดประเทศเพื่อทำการค้ากับต่างชาติมากขึ้นก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อระบบเศรษฐกิจสังคมและการปกครองอย่างมากมาย ซึ่งส่งผลให้เอกชนมีความต้องการใช้ที่ดินและทรัพย์สินต่างๆ เพิ่มมากขึ้นซึ่งเมื่อความต้องการมีมากขึ้น ในขณะที่ทรัพยากรต่างๆ เริ่มมี

<sup>67</sup> สำนักงานตรวจราชการ กรมที่ดิน, “บอกเล่าความคิด”, *จุลสาร สตร.*, 1, 10 (พฤษภาคม 2550): หน้า 4

<sup>68</sup> สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, *การใช้และการคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน*, วิทยานิพนธ์ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537, หน้า 14

จำนวนลดน้อยลงข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินและทรัพยากรต่างๆ จึงเพิ่มมากขึ้นอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ทำให้เกิดการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวกับการถือครองทรัพย์สินครั้งใหญ่ในเวลาต่อมา<sup>69</sup> ในยุคนี้จึงมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบการถือครองทรัพย์สินและทรัพย์สินที่มีได้ถือครองโดยเอกชน

### 1.1 ความหมายของสาธารณสมบัติของแผ่นดินของประเทศไทย

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดสถานะความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมีบทบัญญัติดังนี้

“สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นรวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันเช่น

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่าที่ชายตลิ่งทางน้ำทางหลวงทะเลสาบ

(3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะเป็นต้นว่าป่าอมและโรงทหารสำนักราชการบ้านเมืองเรือรบอาวุธยุทโธปกรณ์”

<sup>69</sup> “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 15

จะเห็นได้ว่ามาตรา 1304 ได้วางหลักเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อการสาธารณประโยชน์หรือห้ามไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันในสังคม เช่น ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด<sup>70</sup> ที่ดินซึ่งมี ผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นใดตามกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน และทรัพย์สินที่ใช้เพื่อพลเมืองใช้ร่วมกัน อาทิเช่น ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ รวมทั้งทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของรัฐโดยเฉพาะ เช่น โรงเรียนหลวง สถานที่ราชการของทหาร กองทัพลำดับราชการบ้านเมือง เรือรบ อวรุชยุทภัณฑ์ ซึ่งจากความหมายดังกล่าวจะเห็นว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นทรัพย์สินของรัฐ แต่ใช้ว่าทรัพย์สินของแผ่นดินจะเป็นสาธารณสมบัติทั้งหมดทุกอย่าง เนื่องจากหลักเกณฑ์จะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์หรือลักษณะที่สำคัญ คือ ทรัพย์สินของแผ่นดินจะต้องเป็นทรัพย์สินของรัฐซึ่งทรัพย์สินนั้นอาจเป็นสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ก็ได้และเพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งลักษณะอย่างไรจะถือว่าเป็นการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งลักษณะอย่างไรจะถือว่าเป็นการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ร่วมกัน และควรพิจารณาว่าทรัพย์สินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ มิได้หมายความว่า สาธารณชนจะเข้าอ้างสิทธิใช้สอยได้เสมอไป แต่สาธารณชนได้รับประโยชน์จากการที่มีผู้แทนเป็นผู้ใช้ เช่น สถานที่ราชการ

<sup>70</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้นถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณีอำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(2) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้ หรือ ไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไปเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสองให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

อาวุธยุทธภัณฑ์ สนามบินของกองทัพอากาศ และทรัพย์สินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางอากาศ ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ซึ่งต่างกับการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์โดยตรง กล่าวคือ พลเมืองมีสิทธิเข้าเกี่ยวข้องใช้สอยได้รับประโยชน์ด้วยตนเอง ต้องใช้ร่วมกัน ดังนั้น ทรัพย์สินของแผ่นดินมีความหมายกว้าง พร้อมทั้งสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ในกรณีที่ดินของรัฐจะคงกล่าวถึงเฉพาะทรัพย์สินที่เป็นที่ดินเพียงเท่านั้น

## 1.2 ที่ดินสาธารณประโยชน์ของประเทศไทย

ที่ดินสาธารณประโยชน์ เกิดขึ้นจากสำนึกร่วมกันของมนุษย์แสดงออกเป็นข้อตกลงร่วมกัน ดังนั้น องค์ประกอบของที่ดินสาธารณะต้องเกิดจากการสงวนหวงห้ามของหน่วยงานภาครัฐ มีการใช้ประโยชน์ร่วมกันที่ดินของรัฐผืนใด ถ้าประชาชนเข้าใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นระยะเวลาพอสมควรที่พอเข้าใจได้ว่าเป็นที่สำหรับพลเมืองได้มีการใช้ประโยชน์ร่วมกัน แม้ไม่มีพยานหลักฐานของทางราชการ ก็คงถือว่าเป็นที่ดินสาธารณะที่เกิดจากการใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยชอบแล้ว โดยทางทฤษฎีที่ดินสาธารณประโยชน์ เป็นทรัพย์สินของประชาชนทุกคน ซึ่งสิทธิของประชาชนทั้งหลายนั้นมีอยู่ในลักษณะที่เสมอภาคเท่าเทียมกันสิทธิของประชาชนที่มีต่อทรัพย์สินประเภทนี้เป็นสิทธิของมหาชนที่มีต่อทรัพย์สินของส่วนรวม (public property's right) ซึ่งเรื่องนี้ศาลฎีกาของไทยได้มีคำพิพากษารับรองไว้ว่า สิทธิที่ประชาชนมีต่อสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นสิทธิของมหาชน ดังนั้น เมื่อมีการกระทำอันเป็นการขัดแย้งปิดกั้นต่อสิทธิดังกล่าวราษฎรแต่ละคนที่ถูกละเมิดสิทธิย่อมใช้สิทธิทางศาลให้ระงับเพิกถอนการกระทำนั้นได้<sup>71</sup> นอกจากนี้ยังการรับรองอีกว่า ใครจะอ้างเอาอายุความยันแผ่นดินไม่ได้ เพราะเป็นประโยชน์ส่วนได้เสียของประชาชนทั่วไป โดยแต่เดิมนั้นพระมหากษัตริย์ถือครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินแทนประชาชน และในปัจจุบันรัฐถือครองแทนประชาชน<sup>72</sup> หลักการเช่นเดียวกันนี้ปรากฏชัดแจ้งในมาตรา 1304 (2) หมายถึงพื้นที่ที่ประชาชนใช้หรือเคยใช้ประโยชน์ด้วยกันตามสภาพแห่งพื้นที่นั้นซึ่งเดิมการกำหนดที่ดินสาธารณประโยชน์เกิดขึ้นจากสำนึกร่วมกันของมนุษย์แสดงออกเป็นข้อตกลงร่วมกันที่ดินผืนใด ถ้าประชาชนเข้าใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นระยะเวลาพอสมควรที่พอเข้าใจได้ว่าเป็นที่สำหรับพลเมืองได้มีการใช้ประโยชน์ด้วยกันแม้ไม่มีพยานหลักฐานของทางราชการก็คงถือว่าเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ประโยชน์ด้วยกันโดยชอบแล้ว

<sup>71</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1823/2493

<sup>72</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 425/2488

“ที่สาธารณประโยชน์” เป็นคำที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 โดยให้ความหมายว่าที่อันเป็น สาธารณประโยชน์คือที่เลี้ยงปลุสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงสัตว์ด้วยกันตลอดจน ถนนหนทางและที่อย่างอื่นซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรใช้ได้ด้วยกันเป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอ จะต้องคอยตรวจตรารักษาอย่าให้ผู้ใดเอาไปเป็นอาณาประโยชน์แต่เฉพาะตัวในเวลาต่อมาภายหลัง กรมการอำเภอได้เปลี่ยนเป็นนายอำเภอตามพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ทำให้บรรดาอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับราชการของกรมการอำเภอหรือนายอำเภอซึ่งกฎหมายกำหนดให้ กรมการอำเภอและนายอำเภอมีอยู่ให้โอนเป็นอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอ ปัจจุบันนายอำเภอ มีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน<sup>73</sup> และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อันอยู่ในเขตอำเภอ นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่น ๆ ใช้ที่ดิน ตามวรรคหนึ่งเว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมาย ที่ดินและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องสำหรับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมือง ใช้ร่วมกันนั้นเกิดขึ้นหรือได้จาก 4 กรณี ได้แก่เกิดจากสภาพธรรมชาติเกิดจากการใช้ร่วมกัน ของราษฎรได้มาโดยทางนิติกรรมเช่นการซื้อขายแลกเปลี่ยนให้หรืออุทิศให้เป็นต้นและได้มา โดยผลกฎหมายเช่นการสงวนหรือหวงห้ามและการได้มาโดยการเวนคืน<sup>74</sup>

<sup>73</sup> พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช 2457 แก้ไขโดย พระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 122 นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อันอยู่ในเขตอำเภอ

นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่น ที่เกี่ยวข้อง

ในกรณีที่มีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่ง นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะร่วมกันดำเนินการหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเป็นผู้ดำเนินการ ก็ให้มีอำนาจกระทำได้อันนี้ กระทรวงมหาดไทย จะวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เป็นแนวปฏิบัติด้วยก็ได้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสาม ให้จ่ายจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

<sup>74</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 229/2551

### 1.3 การอุทิตให้ เป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ของประเทศไทย

การได้มาโดยวิธีการอุทิต คือกรณีที่เอกชนเจ้าของที่ดิน ได้สละกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนเองให้กับรัฐ เพื่อใช้หรือสงวนไว้เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน สำหรับกรณีสละกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น มิได้มีบทบัญญัติโดยเฉพาะเจาะจง จึงถือว่าการสละกรรมสิทธิ์เป็นการใช้สิทธิ จำหน่าย ทรัพย์สินอย่างหนึ่ง<sup>75</sup> คำว่า “จำหน่าย” ดังกล่าว ไม่ได้หมายความเฉพาะการขายอย่างคำศัพท์ธรรมดา ทั่วไปเท่านั้น ในเรื่องนี้ ศาสตราจารย์เสนีย์ ปราโมช ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า “คำว่าจำหน่ายนี้ในคำแปลภาษาอังกฤษใช้คำว่า dispose of ซึ่งมีได้หมายความจำกัดเฉพาะจำหน่าย โอนขายให้คนอื่นไปเท่านั้น ยังกินความตลอดถึงการจำหน่ายทำลายภาวะด้วย เช่น ใช้ข้าวกินสิ้นภาวะไป ถ้าม้าขี้ได้ตีมาเสียให้ตาย ที่ดินมีอยู่ขุดพังลงน้ำเสีย<sup>76</sup> เหล่านี้เป็นการจำหน่าย ได้ด้วย ซึ่งที่จริงก็ตรงกับ jus abutendi ในภาษาโรมันนั่นเอง ยิ่งกว่านั้น ยังมีความหมายรวมตลอดถึงการเปลี่ยนแปลงภาวะของทรัพย์สินให้เป็นอื่น เช่น เอาข้าวมาหมักเป็นเหล้า มีทองจัดทำเป็นสายสร้อย มีอิฐปูน กระเบื้องไม้ เอาจดทำสร้างเป็นอีก เหล่านี้ก็จัดว่าเป็นการใช้อำนาจจำหน่ายได้เหมือนกัน อีกนัยหนึ่งการกระทำใดๆ ของเจ้าของที่เปลี่ยนแปลงภาวะของทรัพย์สิน เอาใช้สิ้นสูญภาวะไป เอาทำลายเสีย เอาโอนกรรมสิทธิ์นั่นเอง เอาแบ่งแยก โอนสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดในกรรมสิทธิ์นั้นไป เช่น เอาแหวนจํานำเขาไว้ เอาโอนสิทธิเก็บกินในที่ดินให้คนอื่น เหล่านี้นับได้ว่าเป็นการใช้สิทธิจำหน่ายได้ทั้งสิ้น ต่างกับการใช้สิทธิใช้สอย ซึ่งสงวนภาวะของทรัพย์สินและสิทธิใน ทรัพย์สินไว้ และต่างกับสิทธิได้ดอกผลที่เก็บเกี่ยวเอาผลจากสิ่งที่ยังออกเพิ่มขึ้นจากแม่ทรัพย์สิน<sup>77</sup> นอกจากนี้ ศาสตราจารย์บัญญัติ สุชีวะ ยังได้ระบุไว้ชัดเจนว่า “สิทธิจำหน่ายทรัพย์สินนั้น ไม่ว่าจะ วิธีการ แลกเปลี่ยน สละกรรมสิทธิ์ หรือทำลาย”<sup>78</sup> การสละกรรมสิทธิ์ในที่ดินไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติไว้โดยตรงว่า การอุทิตมีวิธีการอย่างไรแต่มีกฎหมายจารีตประเพณีว่าถ้าเจ้าของที่ดินอุทิตที่ดินของตนให้เป็นทางสาธารณประโยชน์แล้วที่ดินตามที่อุทิตก็กลายเป็นที่สาธารณประโยชน์ไปโดยไม่ต้องกระทำพิธีการใดๆ และแม้จะไม่ได้ทำการจดทะเบียนก็ตามปัญหาว่าจะมีการอุทิตให้เป็นทางสาธารณประโยชน์หรือไม่เป็นข้อเท็จจริงการอุทิตที่ดินให้เพื่อสาธารณประโยชน์ ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด

<sup>75</sup> วิจารณ์ รัชชปวงชน, คำพิพากษาฎีกาที่ 7382/2558 เจตนาสละกรรมสิทธิ์, *วารสารกฎหมาย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช*, 19, 2 (ธันวาคม 2550): 111-114

<sup>76</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 644/2489, 874/2490

<sup>77</sup> เสนีย์ ปราโมช, คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะทรัพย์สิน, กรุงเทพมหานคร: อักษรศาสตร์, 2520, หน้า 257

<sup>78</sup> บัญญัติ สุชีวะ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยทรัพย์สิน, กรุงเทพมหานคร: การศาสนา, 2518, หน้า 171

กำหนดแบบไว้โดยเฉพาะเจาะจง ไม่ว่าจะเป็นที่ดินมีกรรมสิทธิ์ หรือที่ดินมีสิทธิ์ครอบครอง จึงมีปัญหาข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนมาก<sup>79</sup> เช่นการยกที่ดินให้เป็นทางสาธารณะ หรือการยกที่ดินให้สร้างโรงเรียนเป็นต้นการอุทิศที่ดินให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนี้เป็นกรณีที่รัฐได้มาซึ่งที่ดินที่เกิดจากความสมัครใจของเจ้าของที่ดินผู้ให้เองเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในกิจการที่อุทิศที่ดินให้ กรณีจึงแตกต่างกันกับการที่เอกชนเวนคืนที่ดินให้แก่รัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็นเรื่องที่เอกชนได้โอนที่ดินของตนให้แก่รัฐซึ่งมิได้เกิดจากความสมัครใจการอุทิศที่ดินให้เป็นสาธารณประโยชน์สามารถกระทำได้มีกรณีเกิดขึ้นได้ 2 กรณีคือทั้งโดยตรงหรือโดยปริยาย

### 1.3.1 การอุทิศที่ดินโดยชัดแจ้งของประเทศไทย

การอุทิศที่ดินโดยชัดแจ้งคือการแสดงเจตนายกที่ดินของตน เพื่อให้รัฐหรือประชาชนมิได้จำกัดแต่เพียงเพื่อประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ<sup>80</sup> นำไปใช้เป็นที่ดินสาธารณะโดยชัดแจ้ง ซึ่งการอุทิศที่ดินของเอกชนให้เป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ไม่อยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการให้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ 525 แต่ประการใด<sup>81</sup> การอุทิศที่ดินให้เพื่อสาธารณประโยชน์จึงไม่จำเป็นต้องทำเป็นหนังสืออุทิศให้<sup>82</sup> หรือทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งแม้จะยังไม่ได้แก่โฉนด<sup>83</sup> เพียงแต่แสดงเจตนายกให้หรือตกลงยินยอมให้เป็นที่ดินสาธารณะสมบัติก็มีผลสมบูรณ์ตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แม้ต่อมาจะไม่มีประชาชนใช้ประโยชน์ในที่สาธารณะประโยชน์นั้นอีกหรือแม้ผู้อุทิศให้จะได้แสดงเจตนาโดยมีเงื่อนไขว่าหากทางราชการได้ใช้ที่สาธารณะประโยชน์แห่งใหม่ให้ยกเลิกที่สาธารณะเดิมก็หาทำให้สิ้นสภาพความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน<sup>84</sup> ซึ่งการอุทิศที่ดินโดยตรงนี้สามารถกระทำได้ 2 วิธีคือ 1. การอุทิศที่ดินโดยวาจา<sup>85</sup> 2. โดยทำเป็นหนังสืออุทิศ<sup>86</sup>

<sup>79</sup> วิกรณ์ รัชย์ปวงชน, การอุทิศที่ดินให้เพื่อสาธารณประโยชน์, วารสารกฎหมาย สุขโขทัยธรรมมาธิราช, 17, 2 (ธันวาคม 2548): 25-33

<sup>80</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4437/2550

<sup>81</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9/2538

<sup>82</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3751/2540

<sup>83</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 765/2498

<sup>84</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5112/2538, คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8014/2551

<sup>85</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3968/2541

<sup>86</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3656/2529

1) การอุทิสที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2544

เดิมมติคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2544 เรื่องแนวทางปฏิบัติกรณีทางราชการขอให้ราษฎรอุทิสที่ดินให้ หรือกรณีเข้าไปดำเนินการในที่ดินของเอกชน เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ร่วมกัน และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 มกราคม 2550 เรื่อง การรับบริจาคที่ดินจากเอกชน ต่อมาสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวมีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กัน สมควรนำมารวมไว้ในฉบับเดียวกัน เพื่อความสะดวกในการใช้อ้างอิง และถือปฏิบัติต่อไป จึงได้ดำเนินการปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้ให้เป็นฉบับเดียว พร้อมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมประเด็นให้ชัดเจนสมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยกระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงสาธารณสุข ได้เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย โดยมติคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2550 เห็นชอบตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอ โดย 1. ให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2544 เรื่องแนวทางปฏิบัติกรณีทางราชการขอให้ราษฎรอุทิสที่ดินให้ หรือกรณีเข้าไปดำเนินการในที่ดินของเอกชน เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ร่วมกัน และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 มกราคม 2550 เรื่อง การรับบริจาคที่ดินจากเอกชน รวม 2 มติ และ 2. หลักการและแนวทางปฏิบัติกรณีทางราชการขอให้ราษฎรอุทิสที่ดินให้ หรือกรณีเข้าไปดำเนินการในที่ดินของเอกชน เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ดังนี้

โดยให้ทุกส่วนราชการถือปฏิบัติว่า ในการรับบริจาคที่ดินจากเอกชน เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการนั้น หากส่วนราชการใดไม่มีแผนงานหรือโครงการที่ชัดเจนรับรองการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามวัตถุประสงค์ของผู้ที่แสดงความประสงค์จะยกที่ดินให้แก่ทางราชการ ส่วนราชการนั้นไม่ควรรับบริจาคที่ดินดังกล่าวไว้ตั้งแต่ต้น เนื่องจากจะเป็นปัญหาในภายหลัง หากทางราชการมิได้เข้าใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นจริง และผู้ยกให้หรือทายาทได้แจ้งความประสงค์ขอที่ดินคืน แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดให้มีเอกสารหลักฐาน กรณีที่ทางราชการขอให้ราษฎรอุทิสที่ดินให้ หรือ กรณีราษฎรแสดงความประสงค์จะอุทิสที่ดิน หรือกรณีเข้าไปดำเนินการในที่ดินของเอกชน

(1) กรณีที่มีผู้อุทิสที่ดินให้กับทางราชการ หรือจะให้ทางราชการเข้าไปดำเนินการเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ซึ่งได้รับอุทิสที่ดินจากราษฎรหรือเข้าไปดำเนินการในที่ดินเอกชน จัดทำหนังสือแสดงความประสงค์เกี่ยวกับการอุทิสที่ดินให้กับทางราชการหรือยินยอม ให้ทางราชการเข้าไปดำเนินการ โดยให้มีรายละเอียด ดังนี้



ก. ที่ดินที่จะอุทิศให้กับราชการหรือจะให้ทางราชการเข้าไปดำเนินการ ต้องเป็นที่ดินที่เจ้าของที่ดินมีกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองในที่ดินนั้น โดยชอบด้วยกฎหมาย หากที่ดินนั้นมีภาระผูกพัน ให้เจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบก่อน

ก) หากที่ดินแปลงที่อุทิศหรือให้ทางราชการเข้าไปดำเนินการ ตั้งอยู่ในเขตที่ดินของรัฐ ให้ส่วนราชการที่จะรับการอุทิศหรือเข้าไปดำเนินการในที่ดิน ประสาน กับส่วนราชการที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐตามกฎหมาย เพื่อเสนอเรื่องให้คณะกรรมการ แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จังหวัดตรวจสอบว่า ผู้ที่ขออนุญาตหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้น ได้ที่ดินมาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ข) หากที่ดินแปลงที่อุทิศหรือให้ทางราชการเข้าไปดำเนินการ มีข้างเคียงติดกับที่ดินของรัฐ ให้ส่วนราชการที่จะรับการอุทิศหรือเข้าไปดำเนินการในที่ดิน ประสาน กับส่วนราชการที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐตามกฎหมาย เพื่อตรวจสอบแนวเขตที่ดินของรัฐ ด้านที่มีข้างเคียงติดกับที่ดินของเอกชนดังกล่าวให้มีความชัดเจนก่อน หากเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตที่ดิน ของรัฐที่แปลงหรือบางส่วน ให้ดำเนินการตามนัยข้อ ก)

ข. ให้เจ้าหน้าที่ทำรายละเอียดเกี่ยวกับการอุทิศที่ดินหรือยินยอม จะให้ทางราชการเข้าไปดำเนินการ รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งปลูกสร้างและพืชผลต่างๆ ที่อยู่บนที่ดิน พร้อมแผนที่แสดงขอบเขตและเนื้อที่ของที่ดินที่จะอุทิศหรือยินยอมจะให้ทางราชการเข้าไป ดำเนินการแล้ว ให้เจ้าของที่ดินและผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ ลงชื่อรับรองไว้ เป็นหลักฐานต่อหน้าพยาน ในกรณีมีเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินให้สำเนาประกอบ เรื่องไว้ด้วย

ค. การจัดทำรายละเอียดเกี่ยวกับการอุทิศที่ดินหรือยินยอมจะให้ ทางราชการเข้าไปดำเนินการดังกล่าว ให้จัดทำ 4 ชุด มีข้อความและรายละเอียดถูกต้องตรงกัน เก็บไว้ที่หน่วยงานของเจ้าหน้าที่ เจ้าของที่ดิน หน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณตามกฎหมาย และสำนักงานที่ดินท้องที่ แห่งละ 1 ชุด

(2) หากหน่วยงานของรัฐและเจ้าของที่ดินสามารถทำการจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมรับโอนที่ดินหรือการใช้ประโยชน์ร่วมกันกับสำนักงานที่ดินให้ถูกต้องครบถ้วนได้ ก็ให้ดำเนินการด้วย

(3) สำหรับกรณีที่ย้ายที่ดินให้รัฐหรือรัฐเข้าไปดำเนินการในที่ดิน ของเอกชนซึ่งได้ดำเนินการมาแล้ว หากหน่วยงานของรัฐและเจ้าของที่ดินสามารถดำเนินการ ตามข้อ (1) และข้อ (2) ได้เพียงใด ก็ให้ดำเนินการต่อไปด้วย

(4) ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้อุทิศที่ดินให้กับทางราชการหรือยินยอมให้ทางราชการเข้าไปดำเนินการ เท่าที่พอจะดำเนินการให้ได้ เช่น อาจกำหนดให้เจ้าหน้าที่เข้าไปดำเนินการ ณ ภูมิลำเนาหรือที่ผู้อุทิศที่ดินให้ไว้เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้อุทิศที่ดิน เป็นต้น

นอกจากการอุทิศที่ดินตามมติกรมดังกล่าวแล้วกรมที่ดินยังเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับการอุทิศที่ดินอีกด้วย ซึ่งกรมที่ดินได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจดทะเบียนโอนเป็นที่สาธารณประโยชน์และแบ่งหักเป็นที่สาธารณประโยชน์ดังนี้<sup>87</sup>

(1) โอนเป็นที่สาธารณประโยชน์หมายถึงกรณีที่มีชื่อในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ขอจดทะเบียนโอนที่ดินทั้งแปลงให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ไม่ว่าจะมีค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม

(2) แบ่งหักเป็นที่สาธารณประโยชน์หมายถึงกรณีที่มีชื่อในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ขอโอนที่ดินเพียงบางส่วนไม่เต็มทั้งแปลงให้เป็นที่สาธารณประโยชน์โดยมีการรังวัดกันส่วนที่ประสงค์จะโอนให้เป็นที่สาธารณะออกจากหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทั้งนี้ไม่ว่าจะมีค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม

2) การจดทะเบียน โอนเป็นที่สาธารณประโยชน์และแบ่งหักเป็นที่สาธารณประโยชน์

(1) การขอจดทะเบียนโอนเป็นที่สาธารณประโยชน์โดยผู้ประสงค์ที่จะอุทิศที่ดินต้องยื่นคำขอตามแบบพิมพ์ ท.ค.9 และ ท.ค.1 โดย ท.ค.1 เป็นรายงานการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนสอบสวนและดำเนินการตามระเบียบ

(2) การขอแบ่งหักเป็นที่สาธารณประโยชน์ผู้ประสงค์ที่จะอุทิศที่ดินต้องยื่นคำขอแบ่งหักเป็นทางสาธารณประโยชน์ตามแบบพิมพ์ ท.ค.9 แล้วส่งเรื่องให้ฝ่ายรังวัดดำเนินการเมื่อฝ่ายรังวัดดำเนินการเสร็จแล้วจะส่งเรื่องคืนฝ่ายทะเบียนเพื่อแจ้งผู้ขอมาดำเนินการจดทะเบียนในวันที่ ผู้ขอมาจดทะเบียนให้ยื่นคำขอตามแบบพิมพ์ ท.ค.1 สอบสวนและดำเนินการตามระเบียบ

<sup>87</sup> ส่วนมาตรฐานการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมสำนักมาตรฐานการทะเบียนที่ดิน กรมที่ดิน, การจดทะเบียนโอนเป็นที่สาธารณประโยชน์และการจดทะเบียนแบ่งหักเป็นที่สาธารณประโยชน์, ค้นคืนวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2562, จาก <https://www.dol.go.th/registry/DocLib3/%E0%B9%82%E0%B8%AD%E0%B8%99%20%E0%B9%81%E0%B8%9A%E0%B9%88%E0%B8%87%E0%B8%AB%E0%B8%B1%E0%B8%81%20%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%98%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%93%E0%B8%B0.pdf> หน้า 1

โดยในการรังวัดเพื่อการออกโฉนดที่ดินหรือการรังวัดเพื่อการแบ่งแยกที่ดิน เจ้าของที่ดินที่ได้รับมอบหมายไประวางแนวเขตจะทำการกันเขตที่ดินสาธารณะประโยชน์จะต้องพิจารณาจากหลักฐานให้ได้ความว่าเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์เพราะเหตุใดเช่นเคยเป็นทางมาก่อนและเข้าลักษณะซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นทางสาธารณะประโยชน์ถ้าสอบสวนแล้วเชื่อว่าเป็นเช่นนั้นก็ควรยืนยันไปตามนั้นไม่ว่าจะกันออกหรือไม่ก็ได้เพราะที่ดินที่มีสภาพเป็นที่สาธารณะประโยชน์จะเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นได้โดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายเท่านั้นและในกรณีที่เจ้าหน้าที่เห็นควรกันเขตที่ดินสาธารณะเช่นทางสาธารณะให้กว้างออกไปกว่าเดิมโดยรูก้ำที่ดินของเจ้าของที่ดินหรือของกันที่ดินเป็นทางสาธารณะเพื่อความเจริญของท้องถิ่นไม่ควรให้เจ้าของที่ดินให้ความยินยอมในขณะนั้น แต่ควรเสนอเรื่องให้ผู้มีอำนาจในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณะประโยชน์พิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไรหรืออาจขอร้องให้เจ้าของที่ดินอุทิศที่ดินให้เป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์โดยความสมัครใจ แต่หากไม่เป็นที่ตกลงกันจะถือเหตุที่ไม่รับรองเขตที่ดินตามที่เจ้าของที่ดินขอรังวัดออกโฉนดหรือขอรังวัดแบ่งแยกหาได้ไม่<sup>88</sup>

การแบ่งหักที่ดินของผู้เยาว์หรือคนไร้ความสามารถให้เป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ ต้องให้ผู้แทนโดยชอบธรรมของผู้เยาว์หรือคนไร้ความสามารถ (เฉพาะผู้อนุบาลประเภทที่ต้องนำบทบัญญัติว่าด้วยความปกครองมาใช้บังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1581 (ปัจจุบันคือมาตรา 1598/18) ขออนุญาตศาลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1546 (1) ปัจจุบันคือมาตรา 1574 (1) เสียก่อน<sup>89</sup>

การจดทะเบียนแบ่งขายที่ดินที่ถูกเขตทางหลวงกรณีกรมทางหลวงไม่ขอรับโฉนดที่ดินเฉพาะส่วนที่ถูกเขตทางหลวงไม่จำเป็นต้องเขียนโฉนดต่อเลขที่ดินหน้าสำรวจและเรียกค่าธรรมเนียมค่าโฉนดที่ดินในรูปแผนที่ให้หมายสีเขียวโดยหมายเหตุให้ทราบว่าได้แบ่งขายเป็นทางสาย.....ตามวิธีการแบ่งหักที่สาธารณะประโยชน์โดยอนุโลม<sup>90</sup>

<sup>88</sup> หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ 6902/2500 ลงวันที่ 25 เมษายน 2500

<sup>89</sup> ตามคำสั่งกรมที่ดินที่ 24/2513 ลงวันที่ 28 พฤษภาคม 2513 เรื่องการจดทะเบียนแบ่งหักที่สาธารณะประโยชน์ เวียน โดยหนังสือกรมที่ดินที่มท 0608/ว16678 ลงวันที่ 4 มิถุนายน 2513

<sup>90</sup> หนังสือกรมที่ดินที่มท 0608/25737 ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2515 เรื่องการจดทะเบียนแบ่งขายที่ดินที่ถูกเขตทางหลวงเวียน โดยหนังสือกรมที่ดิน ที่มท 0608/ว26317 ลงวันที่ 18 กรกฎาคม 2515

การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามผังปรับปรุงบริเวณเพลิงไหม้เพื่อสร้างเป็นทางสาธารณประโยชน์ให้จดทะเบียนประเภทแบ่งหักเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือ โอนเป็นที่สาธารณประโยชน์แล้วแต่กรณี<sup>91</sup> พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. 2506 บัญญัติให้กระทรวงการคลังมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการเงินของแผ่นดินภาษีอากรและรักษาหรือกิจการอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนอกจากสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ฯลฯ ฉะนั้นนับแต่วันใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. 2506 แล้วกระทรวงการคลังย่อมไม่มีอำนาจหน้าที่ในกิจการอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินต่อไปจะเกี่ยวข้องได้ก็แต่เพียงอสังหาริมทรัพย์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้ในราชการของกระทรวงการคลังโดยเฉพาะเท่านั้น<sup>92</sup> การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดินที่ถูกเขตทางหลวงให้จดทะเบียนประเภท “โอนเป็นที่สาธารณประโยชน์” หรือ “แบ่งหักเป็นที่สาธารณประโยชน์” ในช่องผู้รับโอนหรือรับสัญญาให้ลงชื่อ “ทางหลวงสาย.....” ไม่ว่าจะการโอนดังกล่าวจะมีค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม<sup>93</sup> เมื่อได้มีการจดทะเบียนประเภท “โอนเป็นที่สาธารณประโยชน์” แล้วให้เก็บโฉนดฉบับเจ้าของที่ดินเข้าสารบบส่วน โฉนดฉบับสำนักงานที่ดินให้คงไว้ในเล่มตามเดิม<sup>94</sup> เพื่อให้ปรากฏประวัติการได้มาและการจ่ายค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเขตทางหลวงตามความประสงค์ของกรมทางหลวงให้พนักงานเจ้าหน้าที่บรรยายข้างเรื่องราวของจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม (ท.ค.1) หมายเหตุในรายการจดทะเบียนด้วยอักษรสีแดงว่า “การ โอนเป็นที่สาธารณประโยชน์ (หรือแบ่งหักที่สาธารณประโยชน์) รายนี้ผู้โอนได้รับค่าทดแทนจากกรมทางหลวงหรือไม่ได้รับค่าทดแทนจากกรมทางหลวง” แล้วแต่กรณีรวมทั้งตรวจสอบความถูกต้องของบันทึกการจ่ายเงินค่าทดแทนและลงนามประทับตราประจำตำแหน่ง<sup>95</sup> การโอนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงโดยมิได้มีการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 2595 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 ข้อ 63 วรรคสอง

<sup>91</sup> กรณีมีค่าตอบแทนค่าตอบแทนให้ถือปฏิบัติตามตามหนังสือที่มท 0608/32648 ลงวันที่ 30 สิงหาคม 2515 เว้นโดยหนังสือกรมที่ดินที่มท 0608/93072 ลงวันที่ 18 ตุลาคม 2515 ส่วนกรณีไม่มีค่าตอบแทนให้ถือปฏิบัติตามหนังสือกรมที่ดินที่มท 0612/1/ว10515 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2522

<sup>92</sup> หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0309/ว35 ลงวันที่ 19 มกราคม 2515

<sup>93</sup> หนังสือกรมที่ดินที่มท 0612/8723 ลงวันที่ 20 พฤษภาคม 2519

<sup>94</sup> หนังสือกรมที่ดินที่มท 0612/1/24179 ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2519 เรื่องการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดินที่ถูกเขตทางหลวงหนังสือกรมที่ดินที่มท 0612/1/ 24306 ลงวันที่ 20 สิงหาคม 2519

<sup>95</sup> หนังสือกรมที่ดินที่มท 0612/1/ว37528 ลงวันที่ 8 ตุลาคม 2519

ซึ่งกรมที่ดินแจ้งให้เจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติตามหนังสือที่มท 0708/ว21929 ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2530 ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 ยกเลิกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 แล้วและตามพระราชบัญญัติทางหลวงฯ มาตรา 68 ยังคงบัญญัติให้การโอนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงโดยมิได้มีการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียม

การสอบเขตหรือแบ่งแยกสภาพที่ดินที่มีทางสาธารณประโยชน์ผ่านให้แนะนำเจ้าของที่ดินผู้ขอรังวัดนำรังวัดแบ่งแยกหรือกันเขตทางสาธารณประโยชน์ออกโดยการแบ่งหักเป็นทางสาธารณประโยชน์หากผู้ขอไม่ยอมแบ่งหักเป็นทางสาธารณประโยชน์โดยอ้างว่าไม่ใช่ทางสาธารณประโยชน์ให้บันทึกถ้อยคำของผู้ขอและให้งดทำการรังวัดไว้ก่อนแล้วทำหนังสือสอบถามไปยังผู้ดูแลรักษาว่าทางในที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นทางสาธารณประโยชน์หรือไม่ถ้าได้รับการยืนยันว่าเป็นทางสาธารณประโยชน์ให้แจ้งผู้ขอทราบเพื่อนำทำการรังวัดแบ่งหักเป็นทางสาธารณประโยชน์ แต่ถ้าผู้ขอรังวัดไม่ยอมให้บันทึกถ้อยคำไว้แล้วงดดำเนินการ<sup>96</sup> โดยทั่วไปที่ทางสาธารณประโยชน์จะมีเส้นทางที่ประชาชนใช้สัญจรเข้า – ออกอยู่แล้วซึ่งทางดังกล่าวจะตกเป็นทางสาธารณะด้วย ดังนั้นเมื่อมีการออกโฉนดที่ดินบริเวณนี้เจ้าหน้าที่ควรกันเขตทางสาธารณะก่อนแล้วจึงออกโฉนดให้ไปถ้าเป็นกรณีไม่มีทางเข้าออกเมื่อยังไม่มีกฎหมายหรือระเบียบให้อำนาจเจ้าหน้าที่หรือบังคับให้เจ้าของที่ดินจะต้องกันที่ดินของตนให้เป็นทางไว้ผู้ปกครองท้องถิ่นอาจร้องขอให้เจ้าของที่ดินบริจาคที่ดินบางส่วนเป็นทางซึ่งได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 103 ทวิ<sup>97</sup> ทั้งนี้กรมที่ดินยังได้กำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อมิให้มีการจดทะเบียนประเภท “แบ่งหักเป็นที่สาธารณประโยชน์(ทางสาธารณประโยชน์)” ผิดพลาดเคลื่อนไม่ตรงตามเจตนาของผู้ขอ<sup>98</sup> ดังนี้

(1) กรณีมีผู้ยื่นคำขอรังวัดแบ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์ก่อนรับคำขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอชี้แจงให้ผู้ขอเข้าใจว่าการแบ่งเป็นทางนั้นมีสองกรณีคือการแบ่งเป็นทางส่วนบุคคลกับการแบ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์ซึ่งทั้งสองกรณีมีความแตกต่างกันโดยการแบ่งเป็นทางส่วนบุคคลนั้นที่ดินส่วนที่เป็นทางยังคงมีชื่อบุคคลที่ขอแบ่งเป็นเจ้าของซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้กับผู้ขอแบ่งและทางนั้นใช้ได้เฉพาะบุคคลผู้เป็นเจ้าของหรือบุคคลที่เจ้าของประสงค์จะให้ใช้เจ้าของมีสิทธิที่จะห้ามบุคคลโดยทั่วไปไม่ให้ใช้ทางนั้นได้ ส่วนการแบ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์นั้นผู้ขอแบ่งให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ไม่ได้

<sup>96</sup> หนังสือกรมที่ดินที่มท 0701/ว97 ลงวันที่ 3 มกราคม 2534

<sup>97</sup> หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0618/ว1238 ลงวันที่ 29 พฤษภาคม 2535

<sup>98</sup> หนังสือกรมที่ดินที่มท 0515/ว10464 ลงวันที่ 5 เมษายน 2549

เป็นเจ้าของต่อไปแล้วโดยที่ดินส่วนนั้นจะกลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1304 (2) โดยการอุทิศและเจ้าของที่ดินจะถอนคืนการอุทิศไม่ได้บุคคลโดยทั่วไปสามารถเข้าไปใช้ได้โดยผลการเจ้าของที่ดินเดิมไม่มีสิทธิที่จะหวงห้ามเมื่อผู้ขอเข้าใจทั้งสองกรณีดีแล้วให้สอบถามว่าจะแบ่งเป็นทางส่วนบุคคล (แบ่งในนามเดิมหรือแบ่งกรรมสิทธิ์รวมแล้วแต่กรณี) หรือจะแบ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์หากผู้ขอยืนยันจะขอรังวัดแบ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์ให้พนักงานเจ้าหน้าที่บันทึกการรับทราบคำชี้แจงดังกล่าวและความประสงค์ของผู้ขอแล้วให้ผู้ขอลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐานเสร็จแล้วจึงดำเนินการให้ผู้ขอตามระเบียบต่อไป

(2) กรณีผู้ขอได้ยื่นคำขอรังวัดแบ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์ไว้แล้วหรือกรณีที่ผู้ขอได้ยื่นคำขอรังวัดประเภทอื่นไว้โดยมิได้ยื่นคำขอรังวัดแบ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์แต่ในวันนำทำการรังวัดผู้ขอมีความประสงค์เพิ่มเติมโดยนำรังวัดแบ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์ด้วยทั้งสองกรณีก่อนทำการรังวัดให้ช่างผู้ทำการรังวัดชี้แจงให้ผู้ขอรังวัดเข้าใจเรื่องการแบ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์และบันทึกไว้โดยให้ปฏิบัติทำนองเดียวกับ (1)

(3) กรณีที่ผู้ขอได้ยื่นคำขอรังวัดประเภทอื่นไว้โดยมิได้ยื่นคำขอรังวัดแบ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์แต่ในวันนำทำการรังวัดผู้ขอรังวัดได้นำรังวัดแบ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์เพิ่มเติมแม้ช่างผู้ทำการรังวัดได้ปฏิบัติตาม (2) ไว้แล้วก็ตามในวันยื่นคำขอแก้ไขคำขอรังวัดเพิ่มเติมโดยขอแบ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์ก่อนรับคำขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอชี้แจงให้ผู้ขอเข้าใจและบันทึกไว้โดยให้ปฏิบัติทำนองเดียวกับ (1) ด้วยเพื่อยืนยันเจตนาของผู้ขอรังวัดที่ได้นำรังวัดไว้อีกครั้งหนึ่ง

### 1.3.2 การอุทิศที่ดินโดยปริยายของประเทศไทย

การอุทิศที่ดินให้โดยปริยาย คือกรณีที่เจ้าของที่ดินซึ่งอาจเป็นบุคคลหรือวัดหรือองค์กรทางศาสนา มิได้มีการแสดงเจตนาออกมาให้แจ้งชัดว่าจะยกที่ดินของตนให้เป็นที่สาธารณประโยชน์แต่กลับปล่อยให้ประชาชนโดยการทั่วไปได้มีการใช้ประโยชน์บนที่ดินของตน โดยไม่ได้มีการสงวนสิทธิมาเป็นเวลานานพอสมควร กล่าวคือเจ้าของที่ดินไม่ได้แสดงว่าที่ดินส่วนนั้นตนยังครอบครองอยู่ หรือกรณีถนนภายในโครงการที่ดินที่จัดสรรก่อนพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ใช้บังคับ ถือว่าผู้จัดสรรที่ดินเจตนาอุทิศถนนสายพิพาทเป็นทางสาธารณประโยชน์โดยปริยาย มีข้อสังเกตว่าการอุทิศต่างจากการยอมให้ผู้อื่นใช้สอยทางนั้นโดยเจ้าของยังสงวนสิทธิอยู่เช่นเจ้าของที่ดินบักปายว่า “ทางส่วนบุคคลของสงวนสิทธิ” กรณีเช่นนี้ แม้ประชาชนจะใช้สอยทางนี้มานานเท่าใดก็ไม่มีทางที่จะทำให้ที่ดินนั้นเป็นทางสาธารณประโยชน์ได้แต่ในทางกลับกันดังได้กล่าวแล้วว่าแม้ไม่จดทะเบียนการโอน

อย่างเอกชนทั่วไปที่ดินก็เป็นสาธารณประโยชน์แล้วถ้าเจ้าของแสดงเจตนาอุทิศและการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินย่อมเป็นโดยสภาพการใช้ ซึ่งศาลฎีกาได้วางหลักการพิจารณากรณีที่จะถือได้ว่าเป็นการการอุทิศที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์โดยปริยายไว้ดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5544/2540 วินิจฉัยว่า คับคลองห้วยถ่านรวมทั้งทางพิพาทกว้างประมาณ 4 เมตรยาวตลอดแนวลำคลองดังกล่าว เป็นคับคลองที่เจ้าของที่ดินตามแนวคับคลองแห่งนั้นได้อุทิศที่ดินดังกล่าวให้เป็นทางสาธารณะสำหรับจำเลยที่ 1 แม้จะไม่ได้ทำหนังสืออุทิศที่ดินให้เป็นทางสาธารณะโดยตรงดังเช่นเจ้าของที่ดินรายอื่นๆ แต่การที่จำเลยที่ 1 อนุญาตให้ทางราชการนำดินที่ได้จากการขุดคลองห้วยถ่านมาไว้ในที่ดินของจำเลยที่ 1 และไม่คัดค้านการที่จำเลยที่ 2 ผู้เช่าที่ดินของจำเลยที่ 1 ที่ได้ทำหนังสืออุทิศที่ดินของจำเลยที่ 1 ให้แก่ทางราชการเพื่อใช้ทำสาธารณประโยชน์ขุดลอกคลอง รวมตลอดถึงการที่จำเลยที่ 1 ยินยอมให้โจทก์ทั้งสามและประชาชนทั่วไปใช้ทางพิพาทอันเป็นส่วนหนึ่งของคับคลองห้วยถ่านตลอดมาจนกระทั่งมีการปิดกั้น พฤติการณ์ของจำเลยที่ 1 ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า จำเลยที่ 1 อุทิศที่ดินของตนส่วนที่เป็นคับคลองห้วยถ่านและทางพิพาทให้เป็นทางสาธารณประโยชน์โดยปริยาย การอุทิศที่ดินให้เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นหาจำต้องกระทำด้วยการอุทิศให้โดยชัดแจ้งแต่เพียงประการเดียวไม่

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2526/2540 วินิจฉัยว่า ประชาชนใช้ถนนพิพาทเป็นทางเข้าออกถนนใหญ่เป็นเวลากว่า 10 ปีแล้ว ไม่มีผู้ใดห้ามปรามถือว่าเจ้าของได้ยกที่ดินที่ถนนพิพาทตัดผ่านให้เป็นทางสาธารณะอันเป็นการสละที่ดินให้เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1304 ไม่จำเป็นต้องมีการจดทะเบียนยกให้เป็นทางสาธารณะต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6630 - 6631/2539 วินิจฉัยว่า ได้มีการทำถนนซอยพิพาทมาแล้วถึงประมาณ 30 ถึง 40 ปีและอนุญาตให้ประชาชนใช้เดินเข้าออกมาโดยตลอดแม้เคยมีการห้ามมิให้ส. และบุตรของ ส. เดินเพราะบุตรของ ส. ทำเสียงดังและได้เคยห้ามบุคคลที่นำรถไถนาไปวิ่งในทางพิพาทดังกล่าวนั้นก็เป็นเรื่องที่ผู้นั้นทำเสียงดังก่อความสงบสุขและเป็นเรื่องที่จะมาทำให้ถนนเสียหายเท่านั้นมิใช่เป็นเรื่องมีเจตนาที่จะหวงห้ามมิให้ประชาชนทั่วไปเดินในทางพิพาทและการที่เจ้าของที่ดินเดิมช่วยออกเงินกันเองและเรียกรับเงินกับผู้ใช้ถนนในซอยมาทำการซ่อมแซมทางพิพาทซื้อเสาไฟฟ้ามาปักก็เป็นเรื่องการปรับปรุงทางพิพาทให้ดีขึ้นและให้ทางพิพาทมีแสงสว่างสะดวกในการใช้ทางพิพาทในเวลากลางคืนมิใช่เป็นเรื่องที่แสดงถึงการสงวนสิทธิไว้ในฐานะเป็นถนนส่วนบุคคลแต่อย่างใดอีกทั้งขณะที่ ส. เจ้าของที่ดินเดิมขายที่ดินให้สิบเอก บ. สามีของจำเลยที่ 1 ในแผนที่ของหนังสือรับรองการทำประโยชน์ก็ยังคงระบุไว้ว่าถนนพิพาทเป็นถนนสาธารณประโยชน์อยู่แล้วและร้อยตรี ช. ก็ได้ซื้อที่ดินจาก ส. ในวันเดือนปีเดียวกันกับสามีจำเลยที่ 1 เช่นกัน

ก็แสดงอยู่ว่าขณะที่ซื้อมีทางสาธารณะอยู่ก่อนแล้วดังนั้นแม้ร้อยตรี ช. จะได้ทำป้ายแสดงว่าถนนดังกล่าวเป็นถนนส่วนบุคคลก็ตามก็ไม่ทำให้ทางสาธารณะประโยชน์ดังกล่าวกลับไม่เป็นทางสาธารณะไปได้ถือได้ว่าจำเลยที่ 1 กับพวกเจ้าของที่ดินเดิมยินยอมให้ที่ดินที่นำมาทำเป็นทางพิพาทเป็นทางเดินของบุคคลทั่วไปใช้เป็นทางสัญจรไปมาเป็นเวลาหลายสิบปีดังกล่าวข้างต้นย่อมถือได้ว่าจำเลยที่ 1 กับพวกได้อุทิศที่ดินถนนซอยพิพาทให้เป็นทางสาธารณะโดยปริยายแล้วทางพิพาทจึงเป็นทางสาธารณะ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1922/2539 วินิจฉัยว่า การอุทิศที่ดินเพื่อเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหากอยู่ในบังคับว่าด้วยการยกให้ไม่แม้การยกให้โดยปริยายก็มีผลทำให้ที่ดินที่ยกให้ตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว ไม่จำเป็นต้องจดทะเบียนการให้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก็สมบูรณ์ตามกฎหมาย การจดทะเบียนเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นอำนาจของเจ้าพนักงานที่จะดำเนินการ ศาลย่อมไม่อาจสั่งบังคับให้เจ้าพนักงานซึ่งมิใช่คู่ความดำเนินการจดทะเบียนที่ดินพิพาทนั้นให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 640/2538 วินิจฉัยว่า สัญญาจะซื้อขายมีข้อความว่าจำเลยทั้งสองผู้ขายตกลงขายที่ดินเนื้อที่ดิน 285 ตารางวาเป็นเงิน 7,267,500 บาทแสดงว่าคู่สัญญาได้ระบุที่ดินที่จะซื้อขายมีเนื้อที่ 285 ตารางวา ไว้ชัดเจนในหนังสือสัญญาจะซื้อขายซึ่งเป็นสาระสำคัญและยึดถือเป็นหลักในการคิดราคาที่ดินที่ซื้อขายมิใช่เป็นการขายเหมาโดยประมาณจำเลยทั้งสองจึงมีหน้าที่ต้องโอนหรือส่งมอบที่ดินจำนวนเนื้อที่ดังกล่าวให้แก่โจทก์ครบถ้วน การที่เจ้าของที่ดินยอมให้ประชาชนทั่วไปใช้ถนนซอยสัญจรไปมาเป็นเวลานานหลายสิบปีย่อมถือได้ว่าได้อุทิศที่ดินพิพาทส่วนที่เป็นถนนซอยดังกล่าวให้เป็นทางสาธารณะโดยปริยายแล้วที่ดินดังกล่าวจึงตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) ทั้งนี้โดยไม่ต้องจดทะเบียนเป็นทางสาธารณะประโยชน์ เมื่อจำเลยเนื้อที่ดินขาดไปจากจำนวนที่ระบุไว้ในสัญญาเกินกว่าร้อยละ 5 ของเนื้อที่ทั้งหมดที่จะซื้อขายกัน โจทก์ผู้ซื้อจึงชอบที่จะขอใช้ราคาลดลงตามส่วนหรือบอกปัดเสียได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 466 วรรคแรก เมื่อโจทก์ได้ฟ้องขอลดราคาลงเพื่อใช้ราคาตามส่วนกับจำเลยทั้งสองแล้วแต่จำเลยทั้งสองไม่ยอมโจทก์จึงมีสิทธิบอกปัดเสียได้จำเลยทั้งสองต้องคืนเงินมัดจำแก่โจทก์พร้อมดอกเบี้ย

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3048/2537 วินิจฉัยว่า การอุทิศที่ดินเพื่อสาธารณะไม่ตกอยู่ในบังคับว่าด้วยการให้ ผู้อุทิศอาจทำหลักฐานเป็นหนังสืออุทิศที่ดินหรืออุทิศโดยปริยายก็มีผลทำให้ที่ดินที่อุทิศตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้วหาจำต้องจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่



คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1563/2537 วินิจฉัยว่า จำเลยที่ 1 และจำเลยที่ 2 เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ร่วมกันในที่ดินตาม โฉนดที่ดินเลขที่ 16573 และ 17726 ทิศใต้ของที่ดินทั้งสองแปลงมีตำระ โคงหลอดเจ็กโปตั้งอยู่ ตำระ โคงตั้งกล่าวชาวบ้านได้ใช้เป็นทางสัญจรทางน้ำมาเป็นเวลานานนับสิบๆ ปี โดยไม่มีผู้ใดขัดขวางห้าม นอกจากนี้ทางราชการยังเคยเข้าไปขุดลอกเมื่อตำระ โคงนั้นตื้นเขิน ถือได้โดยปริยายว่าเจ้าของที่ดินได้อุทิศที่ดินส่วนที่เป็นตำระ โคงให้เป็นทางน้ำสาธารณประโยชน์แล้วตำระ โคงหลอดเจ็กโป จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) ซึ่งไม่อาจโอนให้กันได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3126/2536 วินิจฉัยว่า ทางพิพาทเกิดจากประชาชนใช้เดินเพื่อไปตักน้ำจากบ่อสาธารณะและใช้เดินเข้าออกสู่ถนนสาธารณะมานานหลายสิบปีก่อนที่โจทก์จะสร้างถนนคอนกรีตบนที่ดินทางพิพาท โดยเจ้าของที่ดินขณะนั้นไม่มีการหวงห้าม สงวนสิทธิใดๆ แม้จะไม่ได้ความว่าผู้ใดอุทิศที่ดินทางพิพาทให้เป็นทางสาธารณะโดยตรง คือโดยพิธีการก็ต้องถือว่าเจ้าของที่ดินเดิมที่ทางพิพาทนี้ผ่าน ได้อุทิศที่ดินนั้นให้เป็นทางสาธารณะโดยปริยาย ทางพิพาทจึงตกเป็นทางสาธารณะแล้วจำเลยรับ โอนที่พิพาทภายหลังจากที่เจ้าของเดิมได้อุทิศทางพิพาทไปแล้วแม้ทางพิพาทจะอยู่ในเขต โฉนดที่ดินของจำเลย จำเลยก็ไม่มีสิทธิยึดถือเอาเป็นของตนได้ เมื่อทางพิพาทเป็นทางสาธารณประโยชน์และอยู่ในเขตปกครองของเทศบาลตำบลศรีราชาโจทก์ โจทก์จึงมีอำนาจฟ้องจำเลยผู้เข้าขัดขวางปิดกั้นทางพิพาทนั้นได้ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 (2) ประกอบด้วยกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2496) ออกตามความในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ข้อ (2) และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 40

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 365/2536 วินิจฉัยว่า การที่เจ้าของที่ดินเดิมและจำเลยยอมให้ที่ดินเฉพาะส่วนที่เป็นทางพิพาทในที่ดินของจำเลยให้ประชาชนใช้สัญจรไปมาเป็นเวลานานหลายสิบปี มีการวางท่อประปา เดินสายไฟฟ้าที่ไหลทาง มีการสร้างซ่อมสะพานข้ามคู คลอง โดยใช้เงินของทางราชการในทางที่ต่อจากทางพิพาทเพื่อให้ประชาชนได้ใช้สอย ถือไม่ได้ว่าเป็นการใช้ทางเดิน โดยวิสาสะ แต่แสดงให้เห็นว่าเจ้าของที่ดินเดิมได้อุทิศที่ดินส่วนที่เป็นทางพิพาทให้เป็นทางสาธารณะ โดยปริยาย อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) เจ้าของที่ดินเดิมหาจำต้องแสดงเจตนาโดยชัดแจ้งว่าเป็นการยกให้ไม่

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3647/2529 วินิจฉัยว่า เมื่อถนนพิพาทที่โจทก์ทั้งสองสร้างในที่ดินของผู้อื่นตกอยู่ในภาวะติดพันในอสังหาริมทรัพย์โดยมีโจทก์ทั้งสองเป็นผู้รับประโยชน์เท่านั้น โจทก์ทั้งสองจึงไม่ใช่เจ้าของกรรมสิทธิ์หรือเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในถนนดังกล่าว

และไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยมิให้ใช้ถนนพิพาท ส่วนการที่โจทก์ที่ 2 ได้ซื้อที่ดินที่สร้างถนนพิพาท ส่วนที่ติดถนนใหญ่มาในภายหลังนั้น เมื่อปรากฏว่าถนนพิพาทดังกล่าวได้มีประชาชนใช้เดินผ่าน ส่วนถนนใหญ่ตั้งแต่เริ่มสร้างมาจนถึงเวลาที่ซื้อเกินกว่าสิบปีโดยเจ้าของที่ดินไม่หวงห้าม อันทำให้ ฟังได้ว่าเจ้าของที่ดิน ได้อุทิสที่ดินส่วนที่เป็นถนนพิพาทดังกล่าวให้เป็นทางสาธารณะประโยชน์ โดยปริยายแล้ว โจทก์ทั้งสองจึงไม่มีสิทธิจะยึดถือเอาถนนพิพาทเป็นของตนและไม่ใช้ผู้เสียหาย ที่มีอำนาจฟ้องจำเลยมิให้ใช้ถนนพิพาทดังกล่าวได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3169/2529 วินิจฉัยว่า การที่โจทก์ยอมให้ที่ดิน เฉพาะส่วนที่เป็นถนนซอยในที่ดินโฉนดของโจทก์เป็นทางสาธารณะสำหรับประชาชนสัญจร ไปมาจนจำเลยร่วมได้เข้าไปทำถนนและสร้างท่อระบายน้ำให้ประชาชนได้ใช้สัญจรไปมาติดต่อกัน นานกว่า 10 ปี แสดงว่าโจทก์ได้อุทิสที่ดินของโจทก์ส่วนที่เป็นถนนซอยให้เป็นทางสาธารณะ โดยปริยายที่ดินดังกล่าวจึงตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมือง ใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1304 (2) โจทก์ไม่มีสิทธิที่จะยึดถือเอาที่ดิน ส่วนนั้นกลับคืนเป็นกรรมสิทธิ์ของโจทก์ได้ เมื่อที่ดินส่วนที่เป็นถนนซอยของโจทก์ตกเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินการที่จำเลยขุดเอาที่ดินใต้ท่อระบายน้ำเดิมในที่ดินส่วนนั้นออก เพื่อวางท่อระบายน้ำให้ใหญ่ขึ้นจึงไม่เป็นการละเมิดสิทธิของโจทก์

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1498/2529 วินิจฉัยว่า เจ้าของที่ดินยอมให้โจทก์ และประชาชนใช้ทางพิพาทสัญจรไปมาเป็นเวลาช้านานหลายสิบปี ย่อมถือได้ว่าได้อุทิสที่ดินให้ เป็นสาธารณะโดยปริยายแล้ว

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2596 - 2597/2519 วินิจฉัยว่า แม้อถนนจะอยู่ในที่ดิน ตามโฉนดของโจทก์ แต่การที่โจทก์ยอมให้ทางอำเภอนำดินลูกรังมาถมขยายจากสภาพคั่นกันน้ำ ให้เป็นถนนกว้างถึง 6 เมตร กัยอมให้ราษฎรและยานพาหนะใช้เป็นทางสัญจรไปมาเป็นเวลา กว่าสิบปี ดังนี้ ถือว่าโจทก์ได้อุทิสที่ดินให้เป็นทางสาธารณะโดยปริยายแล้ว โดยไม่ต้องทำ เป็นหนังสือหรือบอกกล่าวอุทิส หรือมีการจดทะเบียนแสดงว่าเป็นทางหลวงแต่ประการใด

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 343/2508 วินิจฉัยว่า ลำรางพิพาทอยู่ในเขตโฉนด ของโจทก์ แม้โจทก์มิได้อุทิสให้เป็นทางสาธารณะก็ตาม แต่เมื่อลำรางนี้ประชาชนทั่วไปได้ใช้ประโยชน์ เป็นสัญจรไปมาหลายสิบปี ก่อนที่ที่ดินนั้นจะตกมาเป็นของโจทก์ เจ้าของที่ดินก็มีได้ว่กล่าวหวงห้าม ในการที่ประชาชนทั่วไปใช้ประโยชน์ในลำรางนี้แสดงว่าเจ้าของที่ดินเดิมได้อุทิสที่ดินส่วนที่ เป็นลำรางพิพาทนี้ให้เป็นสาธารณประโยชน์โดยปริยายแล้ว แม้จะไม่ได้แก่โฉนด ลำรางพิพาท ก็เป็นลำรางสาธารณะ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1138 - 1139/2501 วินิจฉัยว่า การอุทิสที่ดินให้เป็นทางสาธารณะไม่จำเป็นต้องมีพิธีการ ถ้าโจทก์จำเลยและประชาชนใช้เป็นทางเดินสู่ทางสาธารณะร่วมกันมาหลายสิบปีก็ต้องถือว่าได้อุทิสโดยปริยาย

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2970/2543 วินิจฉัยว่า การที่เจ้าของที่ดินพิพาทคนเดิม แสดงเจตนาที่ดินพิพาทให้เป็นทางสาธารณประโยชน์และยอมให้ประชาชนทั่วไปใช้ที่ดินพิพาทเป็นทางสัญจรไปมาเป็นเวลาหลายสิบปี ย่อมถือได้ว่ามีเจตนาอุทิสให้ที่ดินพิพาทเป็นทางสาธารณะโดยปริยายมาตั้งแต่ต้นแล้ว เมื่อที่ดินพิพาทตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) ย่อมมีผลทันทีโดยไม่ต้องจดทะเบียนเป็นทางสาธารณประโยชน์อีก และยอมไม่สามารถโอนให้แก่กันได้โดยทางนิติกรรม แม้จำเลยจะได้ซื้อที่ดินพิพาทจากการขายทอดตลาดของศาลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1330 ก็ตาม จำเลยก็ไม่ได้รับความคุ้มครองตามบทบัญญัติดังกล่าวที่ดินพิพาทจึงยังคงสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเช่นเดิม

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5337/2537 วินิจฉัยว่า การอุทิสที่ดินให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นหาจำเป็นต้องกระทำด้วยการอุทิสให้โดยชัดแจ้งแต่เพียงประการเดียวไม่อาจอุทิสให้โดยปริยายก็ได้ ที่ดินตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1304 (2) ตั้งแต่ก่อนธนาคาร อ. และโจทก์ได้รับโอนที่ดินต่อกันมาแล้ว ธนาคาร อ. และ โจทก์จึงไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินส่วนดังกล่าว การที่ธนาคาร อ. ชำระภาษีสำหรับที่ดินให้แก่ทางราชการหรือการที่ธนาคารอ. หรือโจทก์อนุญาตให้บุคคลอื่นหรือทางราชการใช้ที่ดินดังกล่าว หากทำให้ทางสาธารณะและเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปแล้วเปลี่ยนสภาพกลับคืนมาเป็นที่ดินของธนาคาร อ. หรือโจทก์ไม่

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5832/2541 วินิจฉัยว่า เดิมที่ดิน โฉนดพิพาทมีจำเลยมีชื่อเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ต่อมาจำเลยได้จัดสรรแบ่งขายโดยรังวัดแบ่งแยกออกเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยขายให้แก่บุคคลทั่วไปโดยจำเลยใช้แผนผัง โฆษณาขายที่ดินเพื่อแสดงว่าที่ดินที่จัดสรรแบ่งขายมีถนนใหญ่ตัดผ่านกลางที่ดินและมีถนนซอยผ่านที่ดินที่แบ่งขายทุกแปลงออกสู่ถนนใหญ่ และผู้ซื้อที่ดินแต่ละแปลงจะต้องสละที่ดินของตนเองทำเป็นถนนซอยของส่วนรวมส่วนถนนใหญ่จำเลยจะกันที่ดินของจำเลยไว้ให้ทำเป็นถนนใหญ่ จึงเป็นการที่จำเลยได้อุทิสโฉนดเลขที่พิพาทเป็นทางสาธารณะ คือถนนสายพิพาทเพื่อใช้เป็นทางเข้าออก แม้ภายหลัง ทางราชการทำถนนเคลื่อนจากแนวถนนเดิม ก็ห้ามผลทำให้ถนน สายพิพาทกลับกลายเป็นไม่ใช่ทางสาธารณะไม่ ถนนสายพิพาทยอมตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยสมบูรณ์ตามกฎหมาย ทั้งนี้ที่จำเลยได้แสดงเจตนา

อุทิศถนนสายพิพาทเป็นทางสาธารณะประโยชน์โดยปริยาย โดยไม่จำเป็นต้องจดทะเบียน โอนสิทธิการให้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 525

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 650/2541 วินิจฉัยว่า เจ้าของที่ดินเดิมได้อุทิศที่ดินส่วนที่เป็นถนนในโครงการศูนย์การค้าที่จัดสรรทุกสายซึ่งรวมถึงถนนที่ดินพิพาทรวมอยู่ด้วย ให้เป็นทางสาธารณะโดยปริยาย ที่ดินพิพาทจึงตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยผลของการแสดงเจตนาอุทิศดังกล่าว แม้จะยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนก็ตาม ก็ต้องถือว่าเจ้าของเดิมไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทและจะโอนแก่กันไม่ได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 947 - 958/2503 วินิจฉัยว่า การที่วัดได้ยินยอมให้มีการขยายเขตถนนเดิมซึ่งได้ใช้เส้นทางหลวงอยู่แล้วเข้าไปในที่ดินที่วัด และเมื่อทางหลวงนี้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กรณีจึงเป็นว่า วัดได้อุทิศที่ดินส่วนนี้โดยปริยาย ให้เป็นทางหลวง การอุทิศของวัดเช่นนี้มีได้ ไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 มาตรา 41 เพราะกรณีเช่นนี้ไม่เข้าลักษณะเป็นการ โอนกรรมสิทธิ์ตามที่กฎหมายนั้นระบุไว้ ฉะนั้น การที่จำเลยปลูกปกอาคารลงในเขตทางหลวงโดยมิได้รับอนุญาต ก็ย่อมเป็นความผิดตามกฎหมาย (ประชุมใหญ่ครั้งที่ 13/2503)

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4374/2539 วินิจฉัยว่า การที่วัดโจทก์ยินยอมให้เทศบาลนครกรุงเทพในขณะนั้นขยายถนนอ้อมเข้าสู่ไปในเขตที่ดินของโจทก์เป็นกรณีที่ดินยินยอมให้มีการขยายเขตถนนเดิมซึ่งเป็นทางหลวงอยู่แล้วเข้าไปในที่ดินที่วัดถือได้ว่าโจทก์ได้อุทิศที่ดินส่วนนี้โดยปริยายให้เป็นทางหลวงซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1304 (2) การอุทิศเช่นนี้ย่อมมีได้ ไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 มาตรา 7 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2477 มาตรา 3 อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น เพราะกรณีเช่นนี้ทำให้เป็นการ โอนกรรมสิทธิ์ตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดห้ามไว้ไม่ที่ดินของโจทก์ส่วนที่ขยายเป็นถนนอ้อมข้างจึงเป็นทางสาธารณะ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5426/2537 วินิจฉัยว่า โจทก์เป็นวัดในพระพุทธศาสนา ยินยอมให้จำเลยที่ 1 ดำเนินการเทศบาลนครวัดในที่ดินพิพาทเป็นฝืนเดียวกับถนนสายถนนบุรี เพื่อใช้เป็นที่จอดรถ เป็นวงเวียนให้รถอ้อม และให้สร้างป้อมตำรวจในที่ดินพิพาท แสดงให้เห็นเจตนาของโจทก์ที่จะสละสิทธิอุทิศที่ดินพิพาทให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยปริยาย กรณีดังกล่าวไม่เป็นการขัดต่อพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น

ข้อสังเกต การอุทิสที่ดินให้แก่รัฐเพื่อเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ทั้งโดยตรงและโดยปริยาย แม้ไม่ได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 525<sup>99</sup> ก็มีผลสมบูรณ์ เนื่องจากมาตรา 525 เป็น บทบัญญัติที่ใช้ระหว่งการ โอนที่ดินของเอกชนกับเอกชนด้วยกันกล่าวคือ นิติกรรมที่เอกชนยก ที่ดินให้แก่กันจะต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ มิเช่นนั้นตกเป็นโมฆะ ส่วนการที่เอกชนที่ดินให้แก่รัฐเพื่อเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน มิได้มีกฎหมายบัญญัติไว้ โดยเฉพาะเจาะจงว่าเมื่อใดที่ดินของเอกชนจะกลายเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งการอุทิส ที่ดินให้เป็นที่สาธารณะ ไม่ใช่เป็นการได้มาโดยนิติกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1299 วรรคแรก<sup>100</sup> เพราะมาตรา 1299 วรรคแรก น่าจะใช้กับการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ หรือทรัพย์สินเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ โดยนิติกรรมระหว่งเอกชนกับเอกชนด้วยกันเท่านั้น หากเป็นกรณีรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ เป็นผู้ไ้ที่ดินมาโดยการอุทิสแล้ว แม้จะเป็นการได้มา โดยนิติกรรม ก็หาจำต้องจดทะเบียนไม่<sup>101</sup>

คำพิพากษาฎีกาที่ 1042/2484 วินิจฉัยว่า การยกที่ดินให้เป็นทางสาธารณะ ไม่ว่าจะยกให้แก่รัฐหรือเทศบาลก็ไม่จำต้องจดทะเบียนอย่างการ โอนให้แก่เอกชนและถือได้ว่าที่ดินนั้น ได้ตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทันทีที่มีการแสดงเจตนา

คำพิพากษาฎีกาที่ 843/2523 วินิจฉัยว่า การอุทิสที่ดินให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ เป็นการสละที่ดินให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตามมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่จำเป็นต้องทำพิธีจดทะเบียนอย่างการ โอนให้แก่เอกชนแม้เป็นที่ดินมีโฉนดหากเจ้าของที่ดินนำที่ดินไปขายผู้ซื้อก็ไม่ได้สิทธิในที่ดินส่วนที่อุทิส ให้เป็นทางสาธารณประโยชน์แล้วซึ่งแสดงให้เห็นว่าการเป็นทางสาธารณประโยชน์ย่อมเป็นโดยสภาพ การใช้แม้ไม่ปรากฏหลักฐานทางทะเบียนก็ตาม

<sup>99</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 525 บัญญัติว่า “การให้ทรัพย์สินซึ่งถ้าจะซื้อขายกัน จะต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น ท่านว่ายอมสมบูรณ์ต่อเมื่อได้ทำเป็นหนังสือ และจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ในกรณีเช่นนี้ การให้ยอมเป็นอันสมบูรณ์โดยมิพักต้องส่งมอบ”

<sup>100</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1299 วรรคแรก บัญญัติว่า “ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติ ในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ท่านว่าการได้มาโดยนิติกรรมซึ่งอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินเกี่ยวกับ อสังหาริมทรัพย์นั้นไม่บริบูรณ์ เว้นแต่นิติกรรมจะได้ทำเป็นหนังสือและได้จดทะเบียนการได้มากับพนักงาน เจ้าหน้าที่”

<sup>101</sup> อรรถ อุโฆษิตกุล, *ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน*, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526, หน้า 77

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2128/2542 วินิจฉัยว่า อุทิศที่ดินพิพาทให้เป็นทางสาธารณะเพื่อให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรของตนและประชาชนทั่วไปใช้เป็นทางสัญจรได้ จึงย่อมมีผลตามกฎหมายทันทีนับตั้งแต่วันที่ ช. อุทิศให้โดยไม่ต้องจดทะเบียนให้ปรากฏเป็นทางสาธารณะอีกเมื่อที่ดินพิพาทเป็นทางสาธารณะแล้ว แม้อต่อมา ช.จะได้นำที่ดินดังกล่าวขายให้แก่จำเลยหรือจำเลยนำไปจดทะเบียนจำนองต่อก็คดี ก็หาทำให้ที่ดินพิพาทสิ้นสภาพเป็นทางสาธารณะไม่

จากคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การอุทิศที่ดินของตนให้แก่รัฐเพื่อใช้เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จะทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือไม่ก็ได้ถ้าทำเป็นหนังสือหรือจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะปรากฏเป็นหลักฐานชัดเจน

## 2. ผลของการเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์

เมื่อมีการอุทิศที่ดินให้เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์แล้วย่อมมีผลทำให้ที่ดินตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) มีผลให้ที่ดินนั้นเกิดสภาพดังนี้

### 2.1 การห้ามโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน<sup>102</sup>

การโอนตามมาตรา 1305 นี้หมายถึงการจำหน่ายโอนซึ่งต้องมีการส่งมอบทรัพย์สินรวมทั้งมีการแสดงเจตนาที่จะทำการโอนนั้นสมบูรณ์แบบด้วยเหตุผลที่กฎหมายห้ามมิให้มีการโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็เพราะสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินของรัฐที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชนหากอนุญาตให้มีการโอนกันง่ายๆ ก็จะทำให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นหมดไปแต่อย่างไรก็ตามกฎหมายก็เปิดช่องให้โอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้เมื่อมีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจไว้หรือโดยพระราชกฤษฎีกาสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่จะมีการโอนกันได้โดยกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 1305 นั้นกฎหมายบัญญัติไว้กว้างๆ โดยมีได้บัญญัติว่าได้แก่ สาธารณสมบัติประเภทใดบ้างและยังเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ยังใช้ประโยชน์อยู่หรือไม่ การโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ว่าจะเป็นประเภทใดก็ตามจะโอนได้ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะให้อำนาจให้มีการโอนได้เป็นเรื่องราวๆ ไปเช่น

<sup>102</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 บัญญัติว่า“ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา”

(1) เฉพาะในรูปแบบที่จะโอนเช่นประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 10 ให้อำนาจอธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจโดยวิธีจัดหาผลประโยชน์เข้ารัฐในรูปแบบต่างๆ เช่นซื้อและขายแลกเปลี่ยนให้เช่าซื้อ

(2) การโอนให้เป็นการเฉพาะเรื่องเช่นการโอนตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ซึ่งเป็นบทบัญญัติให้โอนที่ดินให้เอกชนเป็นการเฉพาะเรื่องไป

(3) การโอนที่ดินให้กับประชาชนตามประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1334 บัญญัติว่า “ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินที่มีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินนั้นท่านว่าบุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดิน” เช่นการได้มาโดยการจัดที่ดินตามมาตรา 30 และมาตรา 33

(4) การโอนเป็นการเฉพาะรายไปเช่นพระราชบัญญัติโอนที่ดินให้แก่เอกชนต่างๆ โดยฝ่ายนิติบัญญัติการโอนตามมาตรา 1305 นี้ทำให้สภาพของการเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสิ้นไปจึงจะต้องโอนโดยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติซึ่งออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติไม่ว่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใดก็ตามดังกล่าวแล้วว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 บัญญัติว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะโอนแก่กันมิได้เว้นแต่จะโอนโดยอาศัยกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น การโอนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันให้แก่เอกชนจะทำได้ดังนี้

มาตรา 8 วรรคสองแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ในกรณีต่อไปนี้

(1) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันถ้าทบวงการเมืองรัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดที่ดินไว้ให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้วการถอนสภาพหรือการโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและมีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้วการถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกาฯ

มาตรา 10 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน “ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองและมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้นให้อธิบดีมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ในการจัดหาผลประโยชน์รวมถึงการจัดทำที่ดินใช้ประโยชน์ได้ซื้อขายแลกเปลี่ยนให้เช่าและให้เช่า เป็นต้น”

จากมาตรา 8 และมาตรา 10 ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ไม่อาจโอนให้แก่เอกชนได้เลยเว้นแต่

(1) เมื่อเอกชนได้จัดหาที่ดินแปลงใหม่มาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้วเช่นนี้ ย่อมจะออกพระราชบัญญัติโอนที่ดินให้เอกชนเป็นการแลกเปลี่ยนได้

(2) เมื่อมีการถอนสภาพที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้วตามข้อยกเว้นข้อที่ 1 ดังกล่าวพิจารณาการโอนที่ดินพลเมืองใช้ร่วมกันเช่นนำไปโอนขายโอนให้ไม่อาจกระทำได้ มีเพียงกรณีเดียวที่จะกระทำได้คือกรณีที่เอกชนจัดหาที่ดินแปลงใหม่มาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน เช่นนี้รัฐจึงจะโอนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันให้แก่เอกชนเป็นการแลกเปลี่ยนได้ แต่การโอนนี้มาตรา 8 กำหนดให้กระทำการโอนโดยพระราชบัญญัติเท่านั้นเพราะเป็นกรณีสำคัญ และกระทบถึงสาธารณประโยชน์ที่รัฐสภาจะได้เข้ามารวมนิติบัญญัติด้วยและก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติ ให้โอนได้ฝ่ายบริหารต้องทำการสอบสวนให้ได้ข้อเท็จจริงว่าที่ดินเอกชนนำมาแลกเปลี่ยนทำให้รัฐ ได้รับประโยชน์มากขึ้นกว่าเดิมหรือไม่เช่นที่ดินแปลงใหม่ที่มีสภาพดีกว่าที่ดินเดิมอำนวยความสะดวก ให้แก่ประชาชนมากขึ้นมีราคาสูงกว่าที่ดินเดิมหรือมีเนื้อที่มากกว่าทั้งประชาชนผู้ใช้ประโยชน์ และในการโอนเพื่อประกอบการพิจารณาของรัฐสภาเพื่อออกพระราชบัญญัติให้โอนต่อไป

ส่วนตามข้อยกเว้นที่ 2 เรื่องการถอนสภาพที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น ไม่เป็นเหตุที่จะกล่าวอ้างได้ว่าเป็นการโอนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเพราะประมวลกฎหมาย ที่ดินมาตรา 8 บัญญัติว่าที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันถ้าพลเมืองเลิกใช้หรือที่ดินนั้นเปลี่ยนสภาพ ไปก่อนที่จะมีการโอนจะต้องมีการถอนสภาพเสียก่อนการถอนสภาพกรณีนี้ไม่ถือเป็นการโอน แต่เป็นการทำให้สภาพที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันสิ้นสภาพไปกล่าวคือสิ้นสภาพจากการเป็นที่ดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา 1304 (2) กลับสู่สภาพเดิมคือกลับเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ตามมาตรา 1304 (1) การโอนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่ถอนสภาพแล้วจึงเป็นการโอนที่ดิน รกร้างว่างเปล่านั้นเอง

## 2.2 ห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดิน<sup>103</sup>

การห้ามยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ขึ้นอายุความในพื้นที่หมายถึงอายุความ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์คือระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อการใช้ สิทธิเรียกร้องในการที่จะให้ได้สิทธิใดๆ หรือเมื่อต้องการฟ้องร้องภายในกำหนดเวลานั้น ถ้าปล่อยทิ้งไว้จนเกินกำหนดจะฟ้องร้องบังคับไม่ได้เรียกว่าอายุความเสียสิทธิหรือเมื่อใช้สิทธิ

<sup>103</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1306 บัญญัติว่า “ท่านห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อ ต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน”



ตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดก็ได้สิทธินั้นมาเรียกว่าอายุความได้สิทธิอายุความที่มาตรา 1306 ห้ามมิให้ยกเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินนั้นหมายถึงอายุความได้สิทธิและอายุความเสียสิทธิดังกล่าว การหวงห้ามมิให้ยกอายุความตามมาตรา 1306 นี้เป็นการห้ามเอกชนมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดินหรือรัฐเท่านั้นมิได้ห้ามเอกชนที่จะยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ระหว่างกันเอง การที่มาตรา 1306 ห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นกล่าวอ้างนั้นก็โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อมิให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินสามารถตกเป็นสิทธิแก่เอกชนโดยอายุความได้ฉะนั้นผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์บนที่ดินหนองน้ำที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันมาแม้จะครอบครองมาถึง 30 ปีก็มีได้สิทธิครอบครองและเมื่อเอกชนถูกฟ้องหาว่าบุกรุกทางสาธารณะอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเอกชนจะยกข้อต่อสู้เรื่องอายุความมาใช้ชั้นรัฐไม่ได้

### 2.3 ห้ามยึดทรัพย์ของแผ่นดินรวมทั้งบังคับคดี<sup>104</sup>

การยึดทรัพย์สินหมายความว่าการเอาทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษามาเพื่อดำเนินการตามกฎหมายโดยคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลซึ่งกระทำโดยพนักงานบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 285 (2) นอกจากนี้ห้ามยึดแล้วยังหมายความรวมถึงการอายัดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 254 และมาตรา 311 ด้วย กล่าวคือสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีการที่กฎหมายบัญญัติให้ที่ดินหรือทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษจากการห้ามโอน ห้ามยึดและห้ามเอกชนยกอายุความขึ้นต่อสู้ก็เพราะที่ดินหรือทรัพย์สินเหล่านี้มีไว้สำหรับให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันจึงต้องระมัดระวังมิให้ถูกรบกวนหรือถูกขัดขวางต่อการที่ประชาชนจะใช้ที่ดินทรัพย์สินนั้นๆ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 244/2545 ทรัพย์สินของแผ่นดินจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ขึ้นอยู่กับสภาพของตัวทรัพย์สินที่ว่าราษฎรได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เมื่อที่ดินพิพาทเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่ดินพิพาทจึงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แม้ทางราชการจะไม่ได้ทำหลักฐานหรือขึ้นทะเบียนไว้ ที่ดินพิพาทก็ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายที่ไม่อาจยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดินและไม่อาจโอนให้แก่กันได้ เว้นแต่จะอาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

<sup>104</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1307 บัญญัติว่า “ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์ของแผ่นดินไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2004/2544 วินิจฉัยว่า จ. อุทิศที่ดินให้เป็นถนนสาธารณะ และได้จดทะเบียนยกให้แล้ว จึงตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1304 (2) และสภาพความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่อาจสูญสิ้นไปเพราะการไม่ได้ใช้ตามมาตรา 1305 แม้กรุงเทพมหานครจำเลยจะมีได้ใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ที่ขอบริจาค และ จ. ได้กลับเข้าครอบครองใช้ประโยชน์นานเพียงใด ก็ไม่ทำให้กรรมสิทธิ์ตกไปเป็นของ จ. ได้อีก เพราะตามมาตรา 1306 ห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2970/2543 วินิจฉัยว่า เมื่อดินพิพาทตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ย่อมมีผลทันทีโดยไม่ต้องจดทะเบียนเป็นทางสาธารณประโยชน์อีกและจะโอนแก่กันโดยทางนิติกรรมมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา ฉะนั้น แม้จำเลยจะซื้อจากการขายทอดตลาดของศาล ก็ไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่ได้กรรมสิทธิ์ที่ดินพิพาท



## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์ที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์

ในปัจจุบันปัญหาเรื่องการอุทธรณ์ที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ กำลังทวีความรุนแรง และมีความซับซ้อนตามความเจริญขึ้นของสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานะที่ดินมีราคาสูง ทำให้เจ้าของที่ดินต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนอย่างสูงสุด โดยบางครั้งเจ้าของที่ดิน ได้ใช้วิธีการอุทธรณ์ที่ดินเพื่อต้องการหลีกเลี่ยงข้อกำหนดของกฎหมายอื่น และการอุทธรณ์ที่ดินก็ยังไม่ มีบทบัญญัติทางกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์ที่ดินที่ชัดเจน อีกทั้งการพิจารณาการรับอุทธรณ์ที่ดิน ก็มีได้มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาถึงประโยชน์ที่ได้รับจากการอุทธรณ์ที่ดิน และเมื่อมีการอุทธรณ์ที่ดิน ให้เป็นที่สาธารณประโยชน์แล้วก็มีได้มีบทบังคับที่ชัดเจนที่กำหนดอำนาจหน้าที่และเงื่อนไข ให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องไปดำเนินการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนที่ดิน ที่มีผู้อุทธรณ์ให้ ซึ่งปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดข้อโต้แย้งระหว่างรัฐกับเอกชนตลอดมา เกิดปัญหาในการ จัดทำบริการสาธารณะ ปัญหาการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ และการจัดการ ที่ดินสาธารณประโยชน์ไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์ที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ในประเทศไทย และกฎหมายของต่างประเทศ พบว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์ที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ ของประเทศออสเตรเลียมีเพียงการอุทธรณ์ที่ดินโดยชัดแจ้งเท่านั้น ไม่มีการอุทธรณ์ที่ดินโดยปริยาย ส่วนการอุทธรณ์ที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ของประเทศสหรัฐอเมริกาหลายเซียนามี 3 รูปแบบ คือการอุทธรณ์ที่ดินโดยชัดแจ้ง การอุทธรณ์ที่ดินโดยปริยายและการอุทธรณ์ที่ดินโดยนัย ส่วนรัฐแคลิฟอร์เนีย มี 2 วิธี คือการอุทธรณ์ตามกฎหมายคอมมอนลอว์ (common law) และ 2 การอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ ทั้งนี้การอุทธรณ์ที่ดินโดยชัดแจ้งของประเทศออสเตรเลียและประเทศสหรัฐอเมริกา มีความชัดเจน และการบริหารจัดการเป็นอย่างดี สมควรที่จะนำมาเป็นต้นแบบหรือตัวอย่างเพื่อนำมาซึ่งแนวทาง ในการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทย ดังนั้นในบทนี้ผู้วิจัยจึงศึกษาวิเคราะห์ปัญหา ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการในการรับการอุทธรณ์ที่ดินให้เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของประเทศไทย โดยจะทำการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับการอุทธรณ์ที่ดินให้เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ คำพิพากษาของศาล ปัญหาและอุปสรรคในการ อุทธรณ์ที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ มาตรการในการอุทธรณ์ที่ดินให้เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ และความไม่เหมาะสมและไม่เพียงพอของมาตรการในการอุทธรณ์ที่ดินที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

วิธีการได้มาโดยการอุทิสที่ดินสาธารณะขาดรูปแบบกระบวนการที่ชัดเจน รวมทั้งสถานะทางกฎหมายของที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่มีผู้อุทิสให้ ปัจจัยต่างๆ ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งผู้วิจัยเห็นสมควรพิจารณาเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังนี้

## 1. ปัญหาขั้นตอนและวิธีการอุทิสที่ดิน

### 1.1 การอุทิสที่ดินโดยชัดแจ้ง

#### 1.1.1 ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการอุทิสที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์โดยชัดแจ้ง

เนื่องจากการไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายอันเป็นขั้นตอนและวิธีการในการอุทิสที่ดินโดยชัดแจ้ง ซึ่งมีทั้งการอุทิสด้วยวาจาและการอุทิสเป็นหนังสือ ซึ่งทั้งสองกรณีมีผลทำให้ที่ดินนั้นตกเป็นของแผ่นดินทันทีที่มีการอุทิสโดยมิต้องมีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียน ทั้งยังไม่มีมาตรการควบคุมการอุทิสที่ดินของผู้อุทิสที่ดินเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาต่างๆ แม้ในปัจจุบันคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2550 เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติที่ทางราชการขอให้ราษฎรอุทิสที่ดินให้หรือกรณีเข้าไปดำเนินการในที่ดินของเอกชนเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ร่วมกันแต่มีมติดังกล่าวก็มีเพียงข้อพิจารณาในการรับบริจาคที่ดินจากเอกชนเพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการเท่านั้น มิได้มีข้อพิจารณาถึงการรับการอุทิสที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันแต่อย่างใด โดยหากจะนำหลักเกณฑ์พิจารณาการอุทิสที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมาเป็นแนวทางในการพิจารณาการรับการอุทิสที่ดินโดยชัดแจ้งแล้ว ย่อมไม่เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง เนื่องจากการพิจารณาว่าจะรับหรือไม่รับการอุทิสที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการ กำหนดให้รัฐต้องพิจารณาโดยใช้เกณฑ์แผนงาน โครงการของทางราชการเป็นสำคัญ แต่การพิจารณาการอุทิสที่ดินเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น จะต้องคำนึงถึงการให้ประโยชน์ของประชาชนเป็นเกณฑ์ เช่นหากมีผู้ขูดดินในที่ดินของตนเพื่อขายดิน ต่อมาเมื่อเลิกขูดแล้วและเห็นว่าที่ดินของตนนั้นไม่มีประโยชน์ต่อตนเองอีกต่อไป แต่เห็นว่าอาจจะใช้เป็นบ่อน้ำเพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ จึงได้อุทิสที่ดินของตนให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งหากข้อเท็จจริงปรากฏว่าบ่อน้ำนั้นประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ หรือหน่วยงานของรัฐเล็งเห็นว่าสามารถนำไปใช้ประโยชน์ต่อประชาชน ดังนั้นหน่วยงานของรัฐก็สมควรที่จะรับการอุทิสที่ดิน หรือกรณีที่เจ้าของที่ดินอุทิสของตนให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ และประชาชนก็สามารถใช้ประโยชน์ในทางนั้นได้ เช่นนี้หน่วยงานของรัฐก็สมควรที่จะรับการอุทิสที่ดิน แต่หากทางราชการใช้มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นเกณฑ์พิจารณาแล้ว

ย่อมมิอาจรับการอุทิศที่ดินได้ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐผู้รับการอุทิศจะต้องมีแผนงานโครงการของทางราชการก่อน ซึ่งจะเป็นผลเสียต่อประชาชนได้ แต่หากใช้เกณฑ์การพิจารณาจากใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชน ก็จะเห็นได้ว่าหน่วยงานของรัฐสมควรที่จะรับการอุทิศที่ดินนั้น หรือกรณีที่ดินมีระเบียบกฎหมายในการรับการจดทะเบียนโอนเป็นที่สาธารณประโยชน์ หรือ แบ่งหักเป็นที่สาธารณประโยชน์ แต่ก็มีได้มีบทบัญญัติที่กำหนดแนวทางหรือหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลยพินิจเพื่อพิจารณาการรับการอุทิศที่ดิน โดยยึดการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชนแต่อย่างใด ดังนั้นการหักแบ่งที่ดินให้เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ดำเนินการโดยกรมที่ดิน อาจจะสร้างปัญหาในอนาคตได้เนื่องจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณประโยชน์อาจจะเลยมิได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือขาดการจัดทำบริการสาธารณในที่ดินดังกล่าว อีกทั้งยังอาจเป็นการหักแบ่งเพื่อประโยชน์ส่วนตนของผู้หักแบ่งก็ได้ เช่น นาย ก. มีลูก 5 คน และต้องการแบ่งที่ดินให้ลูก ทั้ง 5 คน โดยมีการหักแบ่งที่ดินบางส่วนให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ เพื่อให้ที่ดินทุกแปลงสามารถมีทางออกไปสู่ทางสาธารณะได้ จะเห็นได้ว่าการหักแบ่งที่ดินให้เป็นทางสาธารณประโยชน์กรณีนี้ย่อมเป็นประโยชน์ต่อ นาย ก. และเครือญาติของ นาย ก. เป็นส่วนใหญ่ หรืออาจจะไม่มีประโยชน์ต่อประชาชนเลย แต่จะเป็นภาระของหน่วยงานรัฐที่จะต้องไปดูแลรักษาที่ดินและการจัดทำบริการสาธารณในที่ดินนั้น หรือกรณีที่ นาย ข. ประสงค์ที่จะจัดสรรที่ดิน แต่เพื่อเป็นหลีกเลี่ยงการจัดทำบริการสาธารณจึงได้มีการ หักแบ่งที่ดินออกเป็น 9 แปลง และ อุทิศที่ดิน 1 แปลงให้เป็นทางสาธารณประโยชน์เพื่อให้ที่ดินทุกแปลงสามารถมีทางออกไปสู่ทางสาธารณะได้ เมื่อเป็นทางสาธารณประโยชน์แล้ว หน่วยงานของรัฐก็ต้องมีหน้าที่ที่จะต้องดูแลรักษาและจัดทำบริการสาธารณะแต่ประชาชนทั่วไปแทบจะไม่ได้ใช้ประโยชน์จากที่ดินที่ทำการอุทิศเลย หรืออาจมีการอุทิศที่ดินเพื่อหลีกเลี่ยงภาระอันจะต้องทำเช่น กรณี นาย ค. ชุดดินขาย โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการอนุญาตชุดดินหรือถมดิน<sup>105</sup> หรือมีประชาชนได้รับความเสียหายหรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจได้รับความเสียหายจากการชุดดินของ นาย ค. เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงได้ออกคำสั่งให้ นาย ค. ผู้ชุดดินหรือเจ้าของที่ดิน

<sup>105</sup> พระราชบัญญัติการชุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 17 ผู้ใดประสงค์จะทำการชุดดิน โดยมีความลึกจากระดับพื้นดินเกินสามเมตร หรือมีพื้นที่ปากบ่อดินเกินหนึ่งหมื่นตารางเมตร หรือมีความลึกหรือพื้นที่ตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศกำหนด ให้แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่น...

ดำเนินการจัดการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นหรือจัดการแก้ไขการขูดดินนั้น<sup>106</sup> ซึ่งอาจมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจำนวนมาก และหากนาย ก. เห็นว่าที่ดินที่ขูดดินนั้นไม่มีประโยชน์กับตนเองอีกต่อไป จึงได้ไปจดทะเบียนอุทิสที่ดินกับสำนักงานที่ดิน และสำนักงานที่ดินก็ได้รับการอุทิสที่ดินนั้น โดยมีได้พิจารณาถึงประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการอุทิสที่ดิน อันจะมีผลให้ที่ดินของนาย ก. ตกเป็นของรัฐทันทีและมีผลให้นาย ก. ไม่ต้องดำเนินการแก้ไขปัญหอันเกิดจากการขูดดินแต่อย่างใด จะเห็นได้ว่าการกระทำของนาย ก. ก็เพื่อหลีกเลี่ยงการที่จะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการแก้ไขปัญหอันเกิดจากการขูดดิน ดังนั้นการอุทิสที่ดินของนาย ก. จึงไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน อีกทั้งยังมีได้มีการพิจารณากลับกรองจากหน่วยงานของรัฐในการรับการอุทิสที่ดินนั้นแต่อย่างใด จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างจากการอุทิสที่ดินโดยซัดแจ้งของออสเตรเลียและสหรัฐอเมริกา ซึ่งหากจะมีการอุทิสที่ดินให้เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ จะต้องมีการพิจารณาจากหน่วยงานรัฐเสียก่อนว่าควรจะรับการอุทิสหรือไม่ ซึ่งหน่วยงานของรัฐสามารถพิจารณารับการอุทิสที่ดินนั้นได้หากเห็นว่าเป็นประโยชน์ หรืออาจให้ผู้อุทิสที่ดินไปดำเนินการแก้ไขสาธารณูปโภคให้อยู่ในสภาพดีก่อน หรือจะกำหนดให้ผู้อุทิสที่ดินชดใช้เป็นเงินให้กับหน่วยงานของรัฐเพื่อการดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์นั้นก็ได้ จากปัญหาดังกล่าวผู้วิจัยเห็นว่าประเทศไทยควรนำหลักกฎหมายของออสเตรเลียและสหรัฐอเมริกามาปรับใช้กับการอุทิสที่ดินโดยซัดแจ้งในประเทศไทย โดยกำหนดให้การอุทิสที่ดินให้เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์โดยซัดแจ้ง จะต้องมีการพิจารณาจากหน่วยงานรัฐเสียก่อนว่าควรจะรับการอุทิสหรือไม่ ซึ่งหน่วยงานของรัฐสามารถพิจารณารับการอุทิสที่ดินนั้นได้หากเห็นว่าเป็นประโยชน์ หรืออาจให้ผู้อุทิสที่ดินไปดำเนินการแก้ไขสาธารณูปโภคให้อยู่ในสภาพดีก่อน หรือจะกำหนดให้ผู้อุทิสที่ดินชดใช้เป็นเงินให้กับหน่วยงานของรัฐเพื่อการดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์นั้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้มีการอุทิสที่ดินเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของผู้อุทิสที่ดินและและผลภาระของรัฐที่จะต้องดูแลรักษาและจัดทำบริการสาธารณะในที่ดินที่มีการอุทิสนั้น

<sup>106</sup> พระราชบัญญัติการขูดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 29 ผู้ใดได้รับความเสียหายหรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจได้รับความเสียหายจากการขูดดินหรือถมดินอันไม่ปฏิบัติตามมาตรา 20 มาตรา 24 หรือมาตรา 27 มีสิทธิร้องขอให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งให้หยุดการขูดดินหรือถมดินนั้นได้

เมื่อได้รับคำร้องขอตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบสถานที่ขูดดินหรือถมดินและรายงานต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่าความเสียหายได้เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นจากการขูดดินหรือถมดินนั้น ให้มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือสั่งให้ผู้ขูดดินผู้ถมดิน หรือเจ้าของที่ดินหยุดทำ การขูดดินหรือถมดิน หรือจัดการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นหรือจัดการแก้ไขการขูดดินหรือถมดินนั้นได้ตามที่เห็นสมควร

### 1.1.2 ข้อพิจารณาประโยชน์ในการรับอุทกที่ดินโดยชัดแจ้ง

1) การอุทกที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public interest) คือการอุทกที่ดินเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของคนส่วนใหญ่ ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ของกลุ่มใดหรือคนใดโดยเฉพาะ ซึ่งเน้นผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลักสำคัญ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อประโยชน์สุขแก่กลุ่มบุคคลทั้งหลายในสังคม แต่การที่จะนิยามว่าการอุทกที่ดินแบบใดเป็นสาธารณประโยชน์ให้ครอบคลุมชัดเจนนั้นทำได้ยาก จึงอาจต้องกำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อที่จะสามารถดำเนินการและเป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมกับประชาชน โดยแนวทางดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของคนส่วนใหญ่และวิธีการดำเนินการของรัฐหรือองค์กรฝ่ายปกครอง รวมทั้งความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยรวม ด้วยเหตุที่ที่ดินสาธารณประโยชน์เป็นประโยชน์ของส่วนรวม (General Interest) กล่าวคือ เป็นประโยชน์ทั่วไปในสังคม โดยมีได้เจาะจงแก่บุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใดเป็นพิเศษเป็นการมองสังคมในภาพรวม (As a whole) จึงไม่อาจวัดจำนวนคนที่พึงจะได้รับประโยชน์สาธารณะประโยชน์ (Public Interest) จึงเป็นการมองประโยชน์ของกลุ่มคนใน โดยที่ผลประโยชน์ที่ปัจเจกชนแต่ละคนได้รับเป็นเพียงผลพลอยได้เท่านั้น สาธารณประโยชน์จึงมิใช่ผลรวมของความต้องการของราษฎรแต่ละคน<sup>107</sup> ซึ่งหมายความว่า การอุทกที่ดินนั้นประชาชนบางคนอาจไม่ต้องการใช้ประโยชน์ก็ได้ เช่น กรณีที่ผู้อุทกที่ดินได้อุทกที่ดินของตน เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทำถนน หรืออุทกที่ดินของตนให้เป็นสวนสาธารณะ หรืออุทกที่ดินของตนให้เป็นแหล่งน้ำสาธารณะประโยชน์ โดยมีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อหลีกเลี่ยงข้อจำกัดของการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายอื่น ดังนั้นหน่วยงานของรัฐจึงสมควรที่จะรับการอุทกที่ดินไว้

2) การอุทกที่ดินประชาชนได้ประโยชน์ร่วมกัน (Common Interest) หมายถึง การที่ผู้อุทกที่ดินและประชาชนได้ใช้ที่ดินที่อุทกเพื่อประโยชน์ร่วมกัน และประโยชน์ดังกล่าวเป็นผลมาจากการอยู่ร่วมกันในอาณาเขตบริเวณเดียวกัน Common Interest เป็นประโยชน์ที่เฉลี่ยกันระหว่างปัจเจกชน เช่นกรณีที่ผู้อุทกที่ดินได้อุทกที่ดินของตนซึ่งติดอยู่กับทางสาธารณะประโยชน์ เพื่อขยายทางสาธารณะประโยชน์ให้กว้างขึ้น โดยมีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อหลีกเลี่ยงข้อจำกัดของการใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่นในที่ดินนั้น แต่อุทกเพื่อทำให้เกิดความสะดวกในการใช้ทางสาธารณะประโยชน์มากขึ้น จึงมีประโยชน์ร่วมกัน Common Interest ในเรื่องการใช้ถนน กล่าวคือผู้อุทกที่ดินและประชาชนทุกคนได้ใช้ทางสาธารณะประโยชน์ หรือการที่ผู้จัดสรรที่ดินจัดสรรได้ยกสาธารณูปโภคในที่ดินจัดสรรให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ ตามพระราชบัญญัติ

<sup>107</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2540, หน้า 21

การจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543<sup>108</sup> ให้กับทางราชการซึ่งเดิมเป็นทางตันเพื่อให้สามารถเชื่อมต่อกับทางสาธารณะอื่นได้ ก็จะมีประโยชน์ร่วมกัน (Common Interest) ในเรื่องการใช้ถนนในที่ดินจัดสรรดังกล่าวคือ ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรและประชาชนทั่วไปได้ใช้ทางที่เชื่อมต่อกับทางสาธารณะประโยชน์ได้ หรือกรณีที่ผู้อุทิศที่ดินซึ่งมีที่ดินอยู่ติดกับแหล่งน้ำสาธารณะประโยชน์ และปรกติก็ใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำนั้น ต่อมาได้อุทิศที่ดินของตนเพื่อให้ทางราชการสามารถขุดลอกและขยายแหล่งน้ำนั้น เพื่อให้สามารถกักเก็บน้ำได้เพิ่มมากยิ่งขึ้น ผู้อุทิศที่ดินดังกล่าวก็จะมี **ประโยชน์ร่วมกัน** (Common Interest) ในการใช้แหล่งน้ำนั้นกับประชาชนทั่วไป ซึ่งจะเห็นได้ว่าการอุทิศที่ดินประเภทนี้คือการเดิมผู้อุทิศที่ดินได้ใช้ประโยชน์ในที่สาธารณะประโยชน์นั้นอยู่แล้ว ต่อมาได้อุทิศที่ดินของตนเพื่อเพิ่มขีดจำกัด หรือเพิ่มประสิทธิภาพประสิทธิผลในการใช้ที่สาธารณะประโยชน์นั้น กรณีการอุทิศที่ดินอันมีประโยชน์ร่วมกันนี้ หน่วยงานของรัฐจึงสมควรที่จะรับการอุทิศที่ดินไว้

3) การอุทิศเพื่อประโยชน์ของตนเอง (*private interest*) คือ การอุทิศที่ดินที่มีเป็นการเพิ่มพูนประโยชน์หรือปกป้องการสูญเสียของสิทธิบางอย่างของเจ้าของที่ดินที่ ซึ่งการอุทิศที่ดินเพื่อประโยชน์ส่วนตัวนี้ยังเป็นปรปักษ์กับประโยชน์ต่อประชาชนด้วย เช่นการที่ผู้อุทิศที่ดินที่มีได้มีเจตนาที่จะอุทิศเพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอย่างแท้จริง แต่เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของผู้อุทิศซึ่งต้องการหลีกเลี่ยงข้อจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์โดยบทบัญญัติของกฎหมายอื่น เช่นกรณีที่สำนักควบคุมและตรวจสอบอาคารได้ตอบข้อหารือว่า<sup>109</sup> หากบริษัทมีการอุทิศที่ดินให้เป็นทางสาธารณะประโยชน์และทำให้ที่ดินใช้เป็นที่ตั้งอาคารมีด้านใดด้านหนึ่งยาวไม่น้อยกว่า 12 เมตร ดาดถนนสาธารณะที่มีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า 10 เมตร ยาวต่อเนื่องกัน

<sup>108</sup> มาตรา 44 ผู้จัดสรรที่ดินจะพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภค ตามมาตรา 43 เมื่อได้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ภายหลังจากครบกำหนดระยะเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินรับผิดชอบการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ตามมาตรา 23 (5) แล้วตามลำดับ ดังต่อไปนี้

(2) ผู้จัดสรรที่ดินได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค หรือดำเนินการจดทะเบียนโอนทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์

<sup>109</sup> หนังสือของสำนักควบคุมและตรวจสอบอาคาร กรมโยธาธิการและผังเมือง ที่ มท 0710/6443 ลงวันที่ 9 ธันวาคม 2559 เรื่อง ขอรื้อที่ดินที่เป็นที่ตั้งอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษ



โดยตลอดจนไปเชื่อมต่อกับถนนสาธารณะอื่นที่มีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า 10 เมตร การก่อสร้างอาคารของบริษัท ย่อมเป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 50 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ข้อ 2 วรรคหนึ่ง<sup>110</sup> ก็สามารถก่อสร้างอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษที่มีพื้นที่ไม่เกิน 30,000 ตารางเมตรได้ กรณีนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าการอุทิศที่ดินการอุทิศที่ดินดังกล่าว มิได้เกิดประโยชน์เพิ่มขึ้นต่อประชาชนแต่อย่างใด และอาจจะเกิดโทษในการระงับเหตุเพลิงไหม้ และความสะดวกของประชาชนในการใช้ถนนในการสัญจรซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ที่แท้จริงในการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 50 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และเห็นได้ว่าการอุทิศที่ดินดังกล่าวเป็นประโยชน์ในการสร้างตึกสูงของผู้อุทิศที่ดินเท่านั้น แต่ประชาชนไม่ได้ประโยชน์จากการอุทิศที่ดินนั้นแต่อย่างใด ดังนั้นหน่วยงานของรัฐจึงไม่สมควรที่จะรับการอุทิศที่ดินไว้ หรือตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง อาทิเช่น กฎกระทรวง ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 ที่กำหนดเงื่อนไขของความกว้างของถนนหรือตรอก ซอย ที่จะสร้างอาคารหรือที่พักอาศัย อันมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันปัญหาต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้น เช่น กรณี ไฟไหม้ หากอาคารชุด อยู่ในซอยแคบ รถดับเพลิงขนาดใหญ่เข้าไปไม่ถึงหรือไม่สะดวก อาจเกิดความเสียหายรุนแรง นอกจากนี้ยังมีเรื่องปัญหาการจราจรภายในซอย เนื่องจากหากมีอาคารชุดก็จะทำให้ซอยนั้นเกิดการจราจรแออัด จึงมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารประเภทต่างๆ กับขนาดของทางหรือถนนสาธารณะดังนั้นจึงทำให้เจ้าของที่ดินที่อยู่ติดทางสาธารณะประโยชน์ที่มีขนาดความกว้างของทางน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดอุทิศที่ดินในส่วนของตนให้เป็นทางสาธารณะเพื่อต้องการหลีกเลี่ยงข้อกำหนดเขตการปลูกสร้างอาคารนั้นหรืออาจมีผู้อุทิศที่ดินบางส่วนของตน ซึ่งเป็นที่ดินตาบอดให้เป็นทางสาธารณะประโยชน์

<sup>110</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 50 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

ข้อ 2 ที่ดินใช้เป็นที่ตั้งของอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษที่มีพื้นที่อาคารรวมกันทุกชั้น ไม่เกิน 30,000 ตารางเมตร ต้องมีด้านหนึ่งด้านใดของที่ดินนั้นยาวไม่น้อยกว่า 12 เมตร ติดถนนสาธารณะที่มีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า 10 เมตร ยาวต่อเนื่องกัน โดยตลอดจนไปเชื่อมต่อกับถนนสาธารณะอื่นที่มีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า 10 เมตร

สำหรับที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งของอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษที่มีพื้นที่อาคารรวมกันทุกชั้นมากกว่า 30,000 ตารางเมตร ต้องมีด้านหนึ่งด้านใดของที่ดินนั้นยาวไม่น้อยกว่า 12.00 เมตร ติดถนนสาธารณะที่มีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า 18.00 เมตร ยาวต่อเนื่องกัน โดยตลอดจนไปเชื่อมต่อกับถนนสาธารณะอื่นที่มีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า 18.00 เมตร

ที่ดินด้านที่ติดถนนสาธารณะตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ต้องมีความกว้าง ไม่น้อยกว่า 12.00 เมตร ยาวต่อเนื่องกัน โดยตลอดจนถึงบริเวณที่ตั้งของอาคาร และที่ดินนั้นต้องว่าง เพื่อสามารถใช้เป็นทางเข้าออกของรถดับเพลิงได้โดยสะดวกด้วย

เพื่อให้ปรากฏขึ้นในทางทะเบียนว่าที่ดินนั้นติดทางสาธารณประโยชน์โดยมีเจตนาในการหลอกลวงผู้อื่นให้เข้าใจว่าที่ดินแปลงนั้นมีทางสาธารณะผ่าน

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการอุทธรณ์ที่ดิน ที่มีลักษณะเป็นการอุทธรณ์เพื่อประโยชน์ส่วนตัว (private interest) นั้น ไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนแต่อย่างใด ดังนั้นหน่วยงานของรัฐจึงไม่สมควรที่จะรับการอุทธรณ์ที่ดินไว้

## 1.2 การอุทธรณ์โดยปริยาย

### 1.2.1 ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์ที่ดินโดยปริยาย

เนื่องจากการอุทธรณ์ที่ดิน โดยปริยายเกิดจากการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชนดังนั้นจึงไม่มีปัญหาในการที่จะต้องพิจารณาว่าเป็นการอุทธรณ์ที่ดินเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือไม่ แต่การที่จะระบุว่าที่ดินแปลงใด เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทที่มีการอุทธรณ์ให้โดยปริยายหรือไม่นั้น ย่อมทำได้ยากเนื่องจากการอุทธรณ์ที่ดินโดยปริยายนั้นมิได้มีแบบของนิติกรรมแต่อย่างใด อาศัยเพียงพฤติการณ์การปล่อยให้ประชาชนเข้าใช้สอยประโยชน์โดยไม่มีการสงวนหวงห้ามของผู้อุทธรณ์เท่านั้น และบางกรณีผู้อุทธรณ์ที่ดิน โดยปริยายหรือทายาทของผู้อุทธรณ์ที่ดิน โดยปริยายอาจเกิดความเสียหายที่ดินดังกล่าว เนื่องจากในสภาวะปัจจุบันที่ดินมีราคาสูง ก็จะเอาเอกสารสิทธิมายกขึ้นกล่าวอ้างความเป็นเจ้าของซึ่งการที่จะหาพยานเอกสารมาหักล้างเอกสารสิทธิของผู้อุทธรณ์ที่ดินโดยปริยายมีอยู่นั้น ย่อมทำได้ลำบากมาก มีเพียงแนวทางที่ศาลฎีกาวินิจฉัยไว้เป็นแนวทางโดยมีข้อพิจารณาจาก ผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน เจตนาของเจ้าของที่ดินและระยะเวลาในการให้ประชาชนใช้ที่ดิน

### 1.2.2 ข้อพิจารณาการอุทธรณ์ที่ดินโดยปริยาย

#### 1) ลักษณะการใช้ประโยชน์ของประชาชน

การใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชนนั้นหมายถึง ประชาชนทั่วไป มิใช่ประชาชนเพียงกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด หรือ บุคคลเพียงคนเดียวใดเท่านั้น และการใช้แบบร่วมกันมีลักษณะดังนี้<sup>111</sup>

(1) การใช้แบบร่วมกันเป็นการใช้แบบทั่วไปไม่จำกัดเฉพาะบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นความสามารถในการเข้าใช้ในลักษณะทั่วไปโดยไม่จำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนผู้ใช้ไม่ได้สิทธิพิเศษในการใช้เฉพาะบุคคลแต่เป็นเรื่องสิทธิของทุกคนโดยไม่จำกัดจำนวนและมีได้ระบุว่าเป็นสิทธิของบุคคลใดที่จะใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินภายใต้หลักเกณฑ์ซึ่งกำหนดไว้เป็นการทั่วไปการใช้แบบนี้ไม่มีเอกชนคนใดมีสิทธิในการใช้โดยเฉพาะดีกว่าผู้อื่น

<sup>111</sup> สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 83

(2) การใช้แบบร่วมกันนี้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าใช้ประโยชน์ได้พร้อมๆ กัน เช่นการขับรถโดยบุคคลคนหนึ่งไม่เป็นการขัดขวางให้ผู้อื่นไม่สามารถขับรถได้การวิ่งในสายสาธารณะหรือการนั่งชมธรรมชาติในเขตอุทยานของบุคคลหนึ่งไม่กระทบสิทธิของผู้อื่น

(3) การใช้แบบร่วมกันมีลักษณะการใช้ที่ไม่คงทนถาวรมีการหยุดและเริ่มต้นใหม่อยู่ตลอดเวลาถือเป็นการใช้ชั่วคราวในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งเท่านั้น

(4) การใช้แบบร่วมกันเป็นการใช้แบบปกติตามวัตถุประสงค์แห่งทรัพย์สินนั้นนั่นเองการใช้แบบปกติเป็นการใช้ที่สอดคล้องกับสภาพทรัพย์สินนั้นถ้าการใช้ไม่สามารถไปกันได้กับทรัพย์สินการใช้เช่นนั้นเป็นการต้องห้ามการใช้แบบเฉพาะราย<sup>112</sup> มีลักษณะดังนี้

ก. การใช้แบบเฉพาะรายเป็นผลทางกฎหมายที่ทำให้เอกชนคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะมีสิทธิในการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งสิทธิพิเศษนี้มาจากการอนุญาตของฝ่ายปกครองการได้รับอนุญาตจากฝ่ายปกครองเป็นหลักการสำคัญที่ขาดไม่ได้สำหรับการใช้แบบเฉพาะรายนี้

ข. การได้รับอนุญาตจากฝ่ายปกครองทำให้ผู้ได้รับอนุญาตได้รับสิทธิพิเศษโดยเป็นผู้มีสิทธิเหนือสาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่เพียงผู้เดียวเพราะการได้รับอนุญาตเป็นการตัดสิทธิของผู้อื่นมิให้ใช้ทรัพย์สินอีกตัวอย่างเช่นการอนุญาตให้ผู้ขออนุญาตตั้งร้านขายกาแฟบนทางเท้าแล้วยอมไม่สามารถอนุญาตให้ผู้อื่นเข้าใช้พื้นที่บริเวณนั้นได้อีก

ค. การใช้แบบเฉพาะรายมีลักษณะถาวรแม้การอนุญาตให้ใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินแบบเฉพาะรายทุกครั้งจะมีลักษณะไม่ถาวรและสามารถเพิกถอนได้แต่ในเมื่อยังไม่มีการเพิกถอนสิทธิของผู้ได้รับอนุญาตก็ยังคงมีอยู่อย่างถาวรสมบูรณ์

ง. การใช้แบบเฉพาะรายมักเป็นการใช้แบบไม่ปกติเพราะเป็นการใช้ของเอกชนคนเดียวในทรัพย์สินที่มีอยู่เพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชนโดยทั่วไปเช่นการตั้งร้านกาแฟบนท้องถนนการตั้งแผงหนังสือพิมพ์บนทางเท้าและการวางท่อใต้ทางสาธารณะนั้นมิได้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของทรัพย์สินเหล่านั้นเลย

<sup>112</sup> สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 84

2) ลักษณะการกระทำที่ถือได้ว่ามีเจตนาอุทิศให้เป็นที่สาธารณประโยชน์

โดยปริยาย

การที่จะกำหนดว่าเจ้าของที่ดินมีเจตนาที่จะอุทิศที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่นั้นอาจจำแนกได้เป็น 2 กรณีคือ

(1) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐมิได้ดำเนินการจัดทำสาธารณูปโภคในที่ดิน

จากแนวคำพิพากษาศาลฎีกาของไทยซึ่งเป็นหลักกฎหมายดั้งเดิม และหลักกฎหมายคอมมอนลอว์เกี่ยวกับการอุทิศที่ดินโดยนัย<sup>113</sup> ของสหรัฐอเมริกา มีหลักเกณฑ์ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ เจ้าของที่ดินมิได้มีการเจตนาที่จะอุทิศที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ ประกอบกับประชาชนได้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น โดยเจ้าของที่ดินมิได้แสดงการสงวนหวงห้ามหรือสงวนสิทธิการใช้ที่ดินโดยชัดแจ้ง และจะต้องมิใช่การให้ใช้อย่างวิสาสะ

(2) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการจัดทำสาธารณูปโภคในที่ดิน

กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐได้ตั้งใจ หรืออาจสำคัญผิดว่าที่ดินแปลงนั้นได้มีการให้ประชาชนใช้สอยประโยชน์โดยเจ้าของที่ดินมิได้สงวนหวงห้ามหรืออาจเข้าใจว่าที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์นั้นเป็นที่สาธารณประโยชน์ ก็อาจเข้าไปดำเนินการบริการสาธารณะในที่ดินนั้น กรณีนี้จะถือว่าเจ้าของที่ดินมีเจตนาอุทิศที่ดินหรือไม่อย่างไร ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกามีหลักกฎหมายการอุทิศที่ดินโดยปริยายที่คล้ายคลึงการกรณีนี้<sup>114</sup> โดยกำหนดให้ที่ดินที่หน่วยงานปกครองได้ดูแลรักษาหรือจัดทำบริการสาธารณะในทางและถนน

<sup>113</sup> Collins v. Zander, 61 So.2d 897 (La. App. 1952) ; Robinson, *Dedication of Streets and Alleyways in Louisiana*, 25 TUL. L. REv. 88 (1950).

<sup>114</sup> LA. R.S. 48: 491 (1950): “All roads or streets in this state that are opened, laid out or appointed by virtue of any act of the legislature or by virtue of an order of any parish governing authority in any parish, or any municipal governing authority in any municipality, or which have been or are hereafter kept up, maintained or worked for a period of three years by authority of any parish governing authority in its parish or by authority of any municipal governing authority in its municipality shall be public roads or streets as the case may be. Also all roads or streets made on the front of their respective tracts of lands by individuals when the lands have their front on any of the rivers or bayous within this state shall be public roads when located outside of municipalities and shall be public streets when located inside of municipalities.”

เป็นเวลาสามปี เป็นการอุทิศที่ดิน โดยปริยาย<sup>115</sup> โดยที่การจัดทำบริการสาธารณะและการบำรุงรักษา จะต้องเป็นการกระทำโดยประจักษ์อย่างชัดเจน<sup>116</sup> และจะต้องทำโดยไม่ต้องบีบบังคับเจ้าของที่ดิน<sup>117</sup> โดยไม่จำเป็นต้องมีการแสดงเจตนาของผู้อุทิศและต้องทำเท่าที่จำเป็นเพียงพอที่หน่วยงานปกครอง หรือเทศบาลต้องการใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ ดังนั้นควรนำหลักกฎหมายการอุทิศที่ดิน เพื่อสาธารณประโยชน์โดยปริยายของสหรัฐอเมริกามาใช้ ดังนั้น จึงควรกำหนดหลักเกณฑ์ ให้ที่ดินที่หน่วยงานของรัฐเข้าไปจัดทำบริการสาธารณะหรือการบำรุงรักษาโดยประจักษ์อย่างชัดเจน

3) ข้อพิจารณาระยะเวลาในการอุทิศโดยปริยายให้เป็นที่สาธารณประโยชน์

การกำหนดระยะเวลาที่ถือได้ว่าเป็นการอุทิศโดยปริยายนั้นมีความสำคัญ เนื่องจากจะเป็นข้อยุติได้ว่าการที่เจ้าของที่ดินยินยอมให้ประชาชนใช้สอยประโยชน์จากที่ดินนั้น ถือเป็นการอุทิศที่ดินหรือไม่แต่จะกำหนดระยะเวลาเท่าใดนั้น ปัจจุบันยังไม่มียกกฎหมายที่ชัดเจน ว่าระยะเวลาที่จะถือได้ว่าเป็นการอุทิศที่ดินโดยปริยายนั้นคือเท่าใด ซึ่งอาจจำแนกได้เป็น 2 กรณี

(1) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐมิได้ดำเนินการจัดทำ

สาธารณูปโภคในที่ดิน

เมื่อพิจารณาจากคำพิพากษาของศาลฎีกาของไทยหรือหลักกฎหมาย คอมนอนลอร์วของสหรัฐอเมริกาพบว่ามิได้มีกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนที่จะถือว่าระยะเวลาในการ ที่เจ้าของที่ดิน ได้ให้ประชาชนเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนอันจะถือได้ว่าเป็นการอุทิศที่ดิน โดยปริยายคือเท่าใด แต่ศาลฎีกาได้วางหลักเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาในการที่เจ้าของที่ดินได้ให้ ประชาชนเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของตน โดยมีได้แสดงการสงวนหวงห้ามหรือสงวนสิทธิการใช้ ที่ดินอันจะถือได้ว่าเป็นการอุทิศที่ดินโดยปริยาย เพียงว่ามีระยะเวลาที่สิบปี ประกอบกับประเทศไทย ได้นำหลักอายุความได้สิทธิมาใช้กับการครอบครองปรบักษ์ซึ่งมีกำหนดสิบปี ดังนั้นผู้วิจัยเห็นว่า จึงควรกำหนดระยะเวลาในการใช้สอยที่ดินของประชาชนที่ถือได้ว่าเป็นการอุทิศที่ดินโดยปริยาย ให้ชัดเจนโดยนำหลักกฎหมายปิดปากและหลักอายุความได้สิทธิมาใช้ ผู้วิจัยเห็นว่ากรณีที่ประชาชนได้ เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินแบบสาธารณประโยชน์ โดยเจ้าของที่ดินมิได้แสดงการสงวนหวงห้าม เป็นระยะเวลาที่สิบปีนับแต่วันที่ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นเป็นการอุทิศที่ดินโดยปริยาย

<sup>115</sup> Part of the original act, providing for an arbitrary measure of compensation for deprivation of the land, was declared unconstitutional in *Gibbon v. Parish of St. Mary*, 140 La. 854, 74 So. 172 (1916).

<sup>116</sup> *Bordelon v. Heard*, 33 So.2d 88 (La. App. 1947).

<sup>117</sup> *Elliot v. Evangeline Parish*, 132 So. 368 (La. App. 1931).

(2) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการจัดทำ  
 สาธารณูปโภคในที่ดิน

กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเข้าไปดำเนินการบริการ  
 สาธารณะในที่ดินของเอกชน ซึ่งอาจเกิดจากความจงใจหรือเกิดจากความสำคัญผิดว่าที่ดินแปลงนั้น  
 เป็นที่สาธารณประโยชน์ โดยเจ้าของที่ดินทราบการดำเนินการนั้นแล้วแต่ก็นิ่งเฉยมิได้โต้แย้งเกี่ยวกับ  
 สิทธิในที่ดินนั้นแต่อย่างใด กรณีนี้จะถือว่าเป็นการอุทิสที่ดินตั้งแต่เมื่อใด ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกา  
 รัฐลุยเซียนา ได้กำหนดให้ที่ดินที่รัฐเข้าไปจัดทำบริการสาธารณะหรือการบำรุงรักษาโดยประจักษ์  
 อย่างจริงจัง เป็นระยะเวลาสามปี ให้ถือว่าเป็นการอุทิสที่ดินโดยปริยาย แต่ศาลฎีกาไทยยังไม่มี  
 คำพิพากษาที่ชัดเจนในการพิจารณาว่าที่ดินที่หน่วยงานของรัฐเข้าไปดำเนินการบริการสาธารณะ  
 ในที่ดินของเอกชน โดยเจ้าของที่ดินทราบการดำเนินการนั้นแล้วแต่ก็นิ่งเฉยมิได้โต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิ  
 ในที่ดินนั้นแต่อย่างใดตกเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ตั้งแต่เมื่อใด กรณีนี้หากจะกำหนดระยะเวลา  
 ให้ที่ดินตกเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์โดยการอุทิสโดยปริยายเมื่อพ้นกำหนดสามปีกฎหมาย  
 ของตามหลักประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐลุยเซียนา ก็จะทำให้เกิดปัญหาว่าระหว่างระยะเวลานั้น  
 ใครเป็นเจ้าของเนื่องจากเจ้าของที่ดินเนื่องจากโดยหลักแล้วที่ดินจะต้องมีเจ้าของ ผู้วิจัยเห็นว่า  
 เจ้าของที่ดินมีเจตนาสละกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินของตน เพื่อให้ประชาชนใช้สอย  
 ประโยชน์จากที่ดินนั้นแล้ว ที่ดินนั้นจึงควรตกเป็นสาธารณประโยชน์โดยทันที เนื่องจาก  
 เจ้าของที่ดินสามารถเห็นเป็นประจักษ์อย่างชัดเจน ว่าการดำเนินการของรัฐมีความประสงค์  
 ที่จะให้ประชาชนใช้สอยประโยชน์จากที่ดินนั้น อย่างที่สาธารณประโยชน์ ดังนั้นหากเจ้าของที่ดิน  
 ทราบการดำเนินการนั้นแล้วแต่ก็นิ่งเฉยมิได้โต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินนั้นแต่อย่างใดแสดงว่า  
 เจ้าของที่ดินมีความประสงค์ที่จะอุทิสที่ดินแปลงนั้นแล้ว

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 1. บทสรุป

การอุทิศที่ดินให้เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ คือ การสละกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนเอง เพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินตามวัตถุประสงค์ของการอุทิศที่ดินนั้น โดยไม่จำกัดเฉพาะบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น ซึ่งสามารถกระทำได้ 2 วิธี คือ การอุทิศที่ดินโดยชัดแจ้งและการอุทิศโดยปริยาย ปัจจุบันปัญหาที่เกิดจากการอุทิศที่ดินให้เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ ซึ่งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทหนึ่งกำลังเป็นปัญหาที่ทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นอันเนื่องมาจากการไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการอุทิศที่ดิน โดยมีสภาพปัญหาคือ

ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการอุทิศที่ดินสาธารณประโยชน์ โดยชัดแจ้งทำให้บางกรณี ผู้อุทิศที่ดินมิได้มีเจตนาที่จะอุทิศที่ดินอันมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอย่างแท้จริง แต่เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของผู้อุทิศ ซึ่งต้องการหลีกเลี่ยงข้อจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นเช่นกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคารหรือกฎหมายเกี่ยวกับการผังเมืองซึ่งมีข้อกำหนดเกี่ยวกับที่ดินที่ใช้ปลูกสร้างอาคารบางประเภทจะต้องมีพื้นที่ติดทางสาธารณะไม่น้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด และทางสาธารณะนั้นก็ต้องมีความกว้างไม่น้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดด้วย ทั้งนี้เพื่อสามารถใช้เป็นทางเข้าออกของรถดับเพลิงได้โดยสะดวก และเพื่อป้องกันปัญหาการจราจรในถนนหรือซอยที่คับแคบด้วย หรือการหักแบ่งที่ดินของตนบางส่วนซึ่งเป็นที่ดินตาบอดอุทิศที่ดินให้เป็นทางสาธารณประโยชน์เพื่อให้ปรากฏขึ้นในทางทะเบียนว่าที่ดินนั้นติดทางสาธารณประโยชน์ โดยมีเจตนาในการหลอกลวงผู้อื่นให้เข้าใจว่าที่ดินแปลงนั้นมีทางสาธารณะผ่านที่ดิน ซึ่งปัจจุบันคณะรัฐมนตรี<sup>118</sup> ได้มีมติกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติที่ทางราชการขอให้ราษฎรอุทิศที่ดินให้หรือกรณีเข้าไปดำเนินการในที่ดินของเอกชนเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ร่วมกันแต่มีมติดังกล่าวก็มีเพียงข้อพิจารณาในการรับการอุทิศที่ดินจากเอกชนเพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการเท่านั้น มิได้มีข้อพิจารณาถึงการรับการอุทิศที่ดินเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ร่วมกันแต่อย่างใด โดยการ

---

<sup>118</sup> มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2550 เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติที่ทางราชการขอให้ราษฎรอุทิศที่ดินให้หรือกรณีเข้าไปดำเนินการในที่ดินของเอกชนเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ร่วมกัน

แก้ไขปัญหาดังกล่าวสมควรนำหลักการอุทิสที่ดินของสหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย และประโยชน์สาธารณะมาแก้ไขปัญหานี้

ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการอุทิสที่ดินสาธารณะประโยชน์ โดยปริยายทำให้ขาดการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณะประโยชน์ หรือปัญหาการกระทำละเมิดของฝ่ายปกครองต่อเอกชนอันเนื่องมาจากการจัดทำบริการสาธารณะเข้าไปในที่ดินของเอกชนหรือ ปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ของประชาชนและปัญหาฝ่ายปกครองขาดการจัดทำบริการสาธารณะในที่ดินสาธารณะประโยชน์อันเป็นเหตุให้ประชาชนไม่ได้รับการบริการสาธารณะจากรัฐตามสมควรเนื่องจากฝ่ายปกครองไม่กล้าดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่มีการอุทิสโดยปริยายทำให้การพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคมของประชาชนไม่สามารถดำเนินได้อย่างเหมาะสม อีกทั้งยังทำให้เกิดคดีข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลทั้งในศาลยุติธรรมและศาลปกครอง โดยการอุทิสที่ดินโดยปริยายของประเทศไทย มีลักษณะคล้ายกับการอุทิสที่ดินให้เป็นที่สาธารณะประโยชน์โดยนัยของสหรัฐอเมริกา โดยมีข้อพิจารณาคือ 1) ต้องมีการเข้าใช้ประโยชน์ของประชาชน โดยเป็นการเข้าใช้ของประชาชนทั่วไป มิใช่ประชาชนเพียงกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดหรือบุคคลเพียงคนเดียวคนใดเท่านั้น 2) พฤติการณ์หรือเจตนาของเจ้าของที่ดินที่จะถือว่าเป็นการอุทิสที่ดิน โดยต้องพิจารณาจากพฤติการณ์การให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยเจ้าของที่ดินมิได้แสดงการสงวนหวงห้าม และจะต้องมิใช่การให้ใช้อย่างวิสาสะ หรือเจ้าของที่ดินนิ่งเฉยมิได้โต้แย้งสิทธิในที่ดินกรณีหน่วยงานของรัฐเข้าไปดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในที่ดินของตน และ 3) ระยะเวลาที่จะถือได้ว่าเป็นการอุทิสที่ดินโดยปริยาย โดยการกำหนดระยะเวลาที่จะถือได้ว่าเป็นการอุทิสที่ดินโดยปริยาย ควรนำหลักกฎหมายปิดปากและหลักอายุความการได้สิทธิมาปรับใช้เพื่อเป็นข้อยุติปัญหาว่าที่ดินนั้นจะตกเป็นสาธารณะประโยชน์ แต่ทั้งนี้บางกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐอาจได้ดำเนินการจัดทำสาธารณูปโภคในที่ดิน ซึ่งอาจเกิดจากการจงใจหรือเกิดจากการสำคัญผิดว่าที่ดินนั้นเป็นที่สาธารณะประโยชน์ และโดยเจ้าของที่ดินทราบการดำเนินการนั้นแล้วแต่ก็นิ่งเฉยมิได้โต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินนั้นแต่อย่างใด ซึ่งคล้ายกับการอุทิสที่ดินให้เป็นที่สาธารณะประโยชน์โดยปริยาย ของสหรัฐอเมริกา กรณีดังกล่าวผู้วิจัยเห็นว่าเจ้าของที่ดินมีเจตนาสละกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินของตน เพื่อให้ประชาชนใช้สอยประโยชน์จากที่ดินนั้น อย่างที่สาธารณะประโยชน์แล้ว ที่ดินนั้นจึงควรตกเป็นสาธารณะประโยชน์โดยทันที โดยการจัดทำสาธารณูปโภคนั้นจะต้องเป็นบริการสาธารณะที่เห็นเป็นประจักษ์อย่างชัดเจน เพราะเจ้าของที่ดินสามารถรู้เห็นการดำเนินการของหน่วยงานรัฐ ได้อย่างชัดเจนว่า การดำเนินการของรัฐมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนได้ใช้สอยประโยชน์จากที่ดินนั้นอย่างที่สาธารณะประโยชน์แล้ว ดังนั้นหากเจ้าของที่ดินทราบการดำเนินการนั้นแล้วแต่ก็นิ่งเฉยมิได้โต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินนั้น



แต่อย่างไรก็ตามแสดงว่าเจ้าของที่ดินมีความประสงค์ที่จะอุทิศที่ดินแปลงนั้น ทั้งนี้หากมีการกำหนดหลักเกณฑ์การอุทิศที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์โดยปริยายแล้วไว้ในกฎหมายแล้ว ย่อมสามารถแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งระหว่างรัฐกับเอกชนเกี่ยวกับการอุทิศที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์โดยปริยาย

## 2. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับที่ดินอันเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ประกอบกับการศึกษากฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ ศึกษาสถานะทางกฎหมายของที่ดินสาธารณประโยชน์ วิธีการอุทิศที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ อันเป็นการศึกษาเพื่อเป็นตัวอย่างอันเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ของประเทศไทย และนำผลที่ได้รับจากศึกษากฎหมายของต่างประเทศมาเป็นแนวทางในการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายที่ดินในประเทศไทย เพราะกฎหมายการอุทิศที่ดินของต่างประเทศมีความเป็นระบบ มีการวางโครงสร้างการบริหารจัดการ การใช้ประโยชน์ในที่ดิน ได้อย่างเหมาะสม ในขณะที่เดียวกันกฎหมายก็มีความยืดหยุ่นเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน ดังนั้นผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งระหว่างรัฐกับเอกชนเกี่ยวกับการอุทิศที่ดินของประเทศไทย ดังต่อไปนี้

### 2.1 ให้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการอุทิศที่ดินให้เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์โดยชัดแจ้ง

เนื่องจากการไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ชัดเจนในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการอุทิศที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์โดยชัดแจ้งทำให้เกิดปัญหาเรื่องประโยชน์ที่ได้รับจากการอุทิศที่ดิน เนื่องจาก ผู้อุทิศกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของตนเองเพื่อต้องการหลีกเลี่ยงข้อจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินบางประการ โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่น หรือเป็นการอุทิศโดยมีเจตนาในการหลอกลวงผู้อื่น จากปัญหาดังกล่าวเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเกี่ยวกับการอุทิศที่ดินให้เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์โดยชัดแจ้งดังนี้

“ที่ดินที่จะอุทิศให้เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ต้องเป็นที่ดินที่เจ้าของที่ดินมีกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองในที่ดินนั้น โดยชอบด้วยกฎหมาย หากที่ดินนั้นมีภาระผูกพันให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียทราบก่อนการพิจารณารับอุทิศที่ดินสาธารณประโยชน์ จะต้องมีการพิจารณาจากหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์นั้นก่อนว่าควรจะรับการอุทิศหรือไม่

โดยอาจให้ผู้อุทิศที่ดินไปดำเนินการแก้ไขสาธารณูปโภคในที่ดินที่ทำการอุทิศให้อยู่ในสภาพดีก่อน หรือจะกำหนดให้ผู้อุทิศที่ดินชดใช้เป็นเงินให้กับหน่วยงานของรัฐเพื่อการดูแลรักษาที่ดิน สาธารณประโยชน์นั้นก่อนก็ได้ และการพิจารณารับอุทิศที่ดินสาธารณประโยชน์ต้องเป็นไป เพื่อความสงบเรียบร้อยและประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ”

## 2.2 ให้มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอุทิศที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์โดยปริยาย

เนื่องจากการไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ชัดเจนในการกำหนดหลักเกณฑ์ การอุทิศที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์โดยปริยายทำให้เกิดปัญหา หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่กล้าที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ เช่น อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาคุ้มครองป้องกัน หรือการจัดทำบริการสาธารณะ ในที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทที่มีการอุทิศให้โดยปริยาย อันจะทำให้ประชาชนเสียประโยชน์และเสียโอกาสในการใช้ที่ดินหรือได้รับบริการสาธารณะ จากหน่วยงานของรัฐบนที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทที่มีการอุทิศให้โดยปริยายนั้น

จากปัญหาดังกล่าวเห็นควรให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเกี่ยวกับการอุทิศที่ดินให้เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์โดยปริยาย ซึ่งมี 2 กรณีดังนี้

1) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการจัดทำสาธารณูปโภค ในที่ดิน

ควรมีข้อกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคือ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐได้ดำเนินการจัดทำสาธารณูปโภคในที่ดินแปลงใด และเจ้าของที่ดินนั้นรู้หรือควรจะรู้ ถึงการกระทำนั้นแล้วแต่มิได้โต้แย้งแต่อย่างใด ให้ถือว่าเป็นการอุทิศที่ดินโดยปริยายทันที นับแต่วันที่อยู่หรือควรจะรู้ว่าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการนั้น

2) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐมิได้ดำเนินการจัดทำสาธารณูปโภค ในที่ดิน

ควรมีข้อกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคือ ที่ดินซึ่งเจ้าของได้ให้สาธารณชน ใช้สอยโดยมิได้สงวนหวงห้ามหรือสงวนสิทธิการใช้ที่ดินโดยชัดแจ้ง และเจ้าของได้ให้สาธารณชน ใช้สอยที่ดินนั้นติดต่อกันเป็นเวลาไม่น้อยสิบปี ให้ถือว่าเป็นการอุทิศให้เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ โดยปริยาย

บรรณานุกรม



## บรรณานุกรม

- กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย. (2562). การจดทะเบียนโอนเป็นที่สาธารณประโยชน์และการจดทะเบียนแบ่งหักเป็นที่สาธารณประโยชน์. สืบค้นจาก <https://www.dol.go.th/registry/DocLib3/%E0%B9%82%E0%B8%AD%E0%B8%99%20%E0%B9%81%E0%B8%9A%E0%B9%88%E0%B8%87%E0%B8%AB%E0%B8%B1%E0%B8%81%20%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%98%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%93%E0%B8%B0.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2562). ความเป็นมาของการออกโฉนดที่ดิน. สืบค้นจาก <http://www.dol.go.th/Pages/%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B9%80%E0%B8%9B%E0%B9%87%E0%B8%99%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%82%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%AD%E0%B8%AD%E0%B8%81%E0%B9%82%E0%B8%89%E0%B8%99%E0%B8%94%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B8%94%E0%B8%B4%E0%B8%99.aspx>
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2546). ที่มาของกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2537). กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.
- บัญญัติ สุชีวะ. (2518). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยทรัพย์. กรุงเทพมหานคร: การศาสนา.
- ประมุล สุวรรณสร. (2498). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ว่าด้วยทรัพย์ ตอนที่ 2. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปัทมาวดี โพนกุล ชูชุกิ. (2562). กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สืบทอดกับปัญหาสิ่งแวดล้อม ในเอกสารประกอบคำบรรยาย เศรษฐศาสตร์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (ศ. 372) หน้า 2 (ออนไลน์). สืบค้นจาก <http://econ.tu.ac.th/archan/Patamawadee/ระบบกรรมสิทธิ์.doc>
- พงษ์อาจ ตรีกิจวัฒนากุล. (2525). กฎหมายปิดปาก. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.

- พรชัย สุนทรพันธุ์. (2558). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะมรดก*. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษา  
กฎหมาย เนติบัณฑิตยสภา.
- วิกรณ์ รักษ์ปวงชน. (2548). การอุทิศที่ดินให้เพื่อสาธารณประโยชน์. *วารสารกฎหมาย  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช*, 17(2).
- \_\_\_\_\_. (2550). คำพิพากษาฎีกาที่ 7382/2558 เจตนาสละกรรมสิทธิ์.  
*วารสารกฎหมาย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช*, 19(2), 111-114.
- สำนักงานตรวจราชการ กรมที่ดิน. (2550). บอกเล่าความคิด. *อุตสาหกรรม*, 1(10), 4
- สุนทรียา เหมือนพะวงศ์. (2537). *การใช้และการคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน*.  
(วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,  
กรุงเทพมหานคร.
- เสนีย์ ปราโมช. (2520). *คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะทรัพย์*.  
กรุงเทพมหานคร: อักษรศาสตร์.
- อรทัย อุโฆสิตกุล. (2526). *ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน*. (วิทยานิพนธ์ปริญญา  
นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.
- Lloyd P. Derby. (1965). *Dedication of Land In California*, 53 CALIF. L. REV. 559. Link to publisher  
version (DOI). Retrieved from <https://doi.org/10.15779/Z38KF5W>
- Thomas D. Hardeman. (1956). *Dedication of Land to Public Use*, 16 La. L. Rev.  
Retrieved from <https://digitalcommons.law.lsu.edu/lalrev/vol16/iss4/19>



ภาคผนวก



ที่ นร ๐๕๐๕/ว ๑๑๑

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี  
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๒ สิงหาคม ๒๕๕๐

เรื่อง การปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเรื่อง แนวทางปฏิบัติการทางราชการขอให้ราษฎรอุทิศที่ดินให้ หรือกรณีเข้าไปดำเนินการในที่ดินของเอกชนเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ร่วมกัน

เรียน รอง-นรม., รัฐ-นร., กระทรวง/กรม

- อ้างถึง ๑. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๕/ว ๑๒๖ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๔๕
๒. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ส่วนมาก ที่ นร ๐๕๐๖/ว ๕ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๐

สิ่งที่ส่งมาด้วย หลักการและแนวทางปฏิบัติการที่ทางราชการขอให้ราษฎรอุทิศที่ดินให้ หรือกรณีเข้าไปดำเนินการในที่ดินของเอกชนเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ร่วมกัน

เดิมคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๕ เรื่อง แนวทางปฏิบัติการทางราชการขอให้ราษฎรอุทิศที่ดินให้ หรือกรณีเข้าไปดำเนินการในที่ดินของเอกชนเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ร่วมกัน และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๕๐ เรื่อง การรับบริจาคที่ดินจากเอกชน ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวมีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กัน สมควรนำมารวมไว้ในฉบับเดียวกัน เพื่อความสะดวกในการใช้อ้างอิงและถือปฏิบัติต่อไป จึงได้ดำเนินการปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้ให้เป็นฉบับเดียว พร้อมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมประเด็นให้ชัดเจนสมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยกระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงสาธารณสุขได้เสนอความเห็นมาเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย

/คณะรัฐมนตรี ...

- ๒ -

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๐ เห็นชอบตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอ ดังนี้

๑. ให้อยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๕ เรื่อง แนวทางปฏิบัติกรณีทางราชการขอให้ราษฎรอุทิศที่ดินให้ หรือกรณีเข้าไปดำเนินการในที่ดินของเอกชน เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ร่วมกัน และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๔๐ เรื่อง การรับบริจาคที่ดินจากเอกชน รวม ๒ มติ

๒. หลักการและแนวทางปฏิบัติกรณีทางราชการขอให้ราษฎรอุทิศที่ดินให้ หรือกรณีเข้าไปดำเนินการในที่ดินของเอกชน เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ร่วมกัน รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนยืนยันมา/จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และขอได้แจ้งให้หน่วยงานในสังกัดทราบและถือปฏิบัติต่อไปด้วย

ขอแสดงความนับถือ



(นายรองทอล เจริญพันธุ์)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำนักพัฒนายุทธศาสตร์และติดตามนโยบายพิเศษ

โทร. ๐ ๒๒๔๐ ๑๔๔๕

โทรสาร ๐ ๒๒๔๒ ๗๑๔๓

www.cabinet.go.th

สหราชอาณาจักร

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี



**หลักการและแนวทางปฏิบัติกรณีที่ทางราชการขอให้ราษฎรอุทิศที่ดินให้  
หรือกรณีเข้าไปดำเนินการในที่ดินของเอกชนเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ร่วมกัน**

**หลักการในการรับบริจาคที่ดิน**

ให้ทุกส่วนราชการถือปฏิบัติว่า ในการรับบริจาคที่ดินจากเอกชนเพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการนั้น หากส่วนราชการใดไม่มีแผนงานหรือโครงการที่ชัดเจนรองรับการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามวัตถุประสงค์ของผู้ที่แสดงความประสงค์จะยกที่ดินให้แก่ทางราชการ ส่วนราชการนั้น ๆ ไม่ควรรับบริจาคที่ดินดังกล่าวไว้ตั้งแต่ต้น เนื่องจากจะเป็นปัญหาในภายหลัง หากทางราชการมิได้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นจริง และผู้ยกให้หรือทายาทได้แจ้งความประสงค์ขอที่ดินคืน

**แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดให้มีเอกสารหลักฐาน กรณีที่ทางราชการขอให้ราษฎรอุทิศที่ดินให้  
หรือกรณีราษฎรแสดงความประสงค์จะอุทิศที่ดิน หรือกรณีเข้าไปดำเนินการในที่ดินของเอกชน**

๑. กรณีที่มีผู้อุทิศที่ดินให้กับทางราชการ หรือจะให้ทางราชการเข้าไปดำเนินการเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ซึ่งได้รับอุทิศที่ดินจากราษฎรหรือเข้าไปดำเนินการในที่ดินเอกชน จัดทำหนังสือแสดงความประสงค์เกี่ยวกับการอุทิศที่ดินให้กับทางราชการหรือยินยอมให้ทางราชการเข้าไปดำเนินการ โดยให้มีรายละเอียด ดังนี้

๑.๑ ที่ดินที่จะอุทิศให้กับทางราชการหรือจะให้ทางราชการเข้าไปดำเนินการ ต้องเป็นที่ดินที่เจ้าของที่ดินมีกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองในที่ดินนั้นโดยชอบด้วยกฎหมาย หากที่ดินนั้นมีภาระผูกพัน ให้เจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบก่อน

๑.๑.๑ หากที่ดินแปลงที่อุทิศหรือให้ทางราชการเข้าไปดำเนินการ ตั้งอยู่ในเขตที่ดินของรัฐ ให้ส่วนราชการที่จะรับการอุทิศหรือเข้าไปดำเนินการในที่ดิน ประสานกับส่วนราชการที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐตามกฎหมาย เพื่อเสนอเรื่องให้คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดตรวจสอบว่า ผู้ที่ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นได้ที่ดินมาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

๑.๑.๒ หากที่ดินแปลงที่อุทิศหรือให้ทางราชการเข้าไปดำเนินการมีข้างเคียงติดกับที่ดินของรัฐ ให้ส่วนราชการที่จะรับการอุทิศหรือเข้าไปดำเนินการในที่ดิน ประสานกับส่วนราชการที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐตามกฎหมาย เพื่อตรวจสอบแนวเขตที่ดินของรัฐด้านที่มีข้างเคียงติดกับที่ดินของเอกชนดังกล่าวให้มีความชัดเจนก่อน หากเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตที่ดินของรัฐทั้งแปลงหรือบางส่วน ให้ดำเนินการตามนัยข้อ ๑.๑.๑

๑.๒ ให้เจ้าหน้าที่จัดทำรายละเอียดเกี่ยวกับการอุทิศที่ดินหรือยินยอมจะให้ทางราชการเข้าไปดำเนินการ รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งปลูกสร้างและพืชผลต่าง ๆ ที่อยู่บนที่ดิน พร้อมแผนที่แสดงขอบเขตและเนื้อที่ของที่ดินที่จะอุทิศหรือยินยอมจะให้ทางราชการเข้าไปดำเนินการ แล้วให้เจ้าของที่ดินและ  
/ผู้มีหน้าที่...

ผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณะประโยชน์ ลงชื่อรับรองไว้เป็นหลักฐานต่อหน้าพยาน ในกรณีมีเอกสารสิทธิ ตามประมวลกฎหมายที่ดินให้สำเนาประกอบเรื่องไว้ด้วย

๑.๓ การจัดทำรายละเอียดเกี่ยวกับการอุทิศที่ดินหรือยินยอมให้ทางราชการเข้าไป ดำเนินการดังกล่าว ให้จัดทำ ๔ ชุด มีข้อความและรายละเอียดถูกต้องตรงกัน เก็บไว้ที่หน่วยงาน ของเจ้าหน้าที่ เจ้าของที่ดิน หน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณะตามกฎหมาย และสำนักงาน ที่ดินท้องที่ แห่งละ ๑ ชุด

๒. หากหน่วยงานของรัฐและเจ้าของที่ดินสามารถทำการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมรับโอน ที่ดินหรือการใช้ประโยชน์ร่วมกันกับสำนักงานที่ดินให้ถูกต้องครบถ้วนได้ ก็ให้ดำเนินการด้วย

๓. สำหรับกรณีที่ราษฎรอุทิศที่ดินให้รัฐหรือรัฐเข้าไปดำเนินการในที่ดินของเอกชนซึ่งได้ดำเนินการ มาแล้ว หากหน่วยงานของรัฐและเจ้าของที่ดินสามารถดำเนินการตามข้อ ๑ และข้อ ๒ ได้เพียงใด ก็ให้ดำเนินการต่อไปด้วย

๔. ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้อุทิศที่ดินให้กับทางราชการหรือ ยินยอมให้ทางราชการเข้าไปดำเนินการ เท่าที่พอจะดำเนินการให้ได้ เช่น อาจกำหนดให้เจ้าหน้าที่เข้าไป ดำเนินการ ณ ภูมิลำเนาหรือที่ผู้อุทิศที่ดินให้ไว้เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้อุทิศที่ดิน เป็นต้น



(สำเนา)

ที่ บ๕๐๒/๒๕๐๐

กระทรวงมหาดไทย

๒๕ เมษายน ๒๕๐๐

เรื่อง การดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน  
เวียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัด

อ้างถึง หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ ๒๐๑๑๘/๒๔๘๘ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๔๘๘

ตามที่กระทรวงมหาดไทยได้กำชับทางปฏิบัติในการดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครอง  
ป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันมาไว้จังหวัด เทศบาล  
และสุขาภิบาลถือ เป็นแนวทางปฏิบัติโดยเคร่งครัด นั้น

บัดนี้ ปรากฏพฤติการณ์อยู่เสมอว่าในการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินก็ดี หรือรังวัดเพื่อ  
แบ่งแยกโฉนดที่ดินก็ดี เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายให้ไประวางแนวเขตที่ดินสาธารณะประโยชน์ไม่  
ปฏิบัติให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ทำให้เกิดกรณียุ่งยากฉิบหายหลัง เป็นตนว่า เจ้าของที่ดิน  
ได้ขอทำการแบ่งแยกที่ดินแปลงหนึ่ง ในที่ดินดังกล่าวนี้มีทางแถม ๆ ติดอยู่ด้วย เจ้าหน้าที่ที่ออก  
ไประวางแนวเขตที่ดินสาธารณะประโยชน์ได้กันทางไหนกว้างออกไปในขณะทำการรังวัด เจ้าของ  
ที่ดินยินยอม ต่อมาใคร่องว่าที่ยอมรับรองแนวเขตเพราะกลัวเรื่องจะไม่แล้วเสร็จจึงลงลาซาไป  
ท้องถิ่นการร้องขอเพิกถอนคำยินยอมเสีย ซึ่งเป็นการเข้าใจผิดในหน้าที่เกี่ยวกับการกันเขตที่ดิน  
สาธารณะประโยชน์อยู่ ประหนึ่งว่าจะกันใดก็ตามชอบใจของเจ้าหน้าที่หรือตามแต่เจ้าของที่ดินจะ  
ยินยอมให้เพียงใดหรือไม่ ความจริงการปฏิบัติเช่นนี้ยังไม่เป็นการถูกต้อง ที่ถูกนั้นก่อนที่จะดำเนินการ  
การกันเขตที่ดินสาธารณะประโยชน์ เจ้าหน้าที่จะต้องศึกษาเรื่องราวของที่ดินบริ เวณนั้นและพิจารณา  
สภาพที่ดินให้ละเอียดเสียก่อน ถ้าปรากฏว่ามีที่ดินสาธารณะประโยชน์อยู่ ก็จะต้องมีหลักฐานและ  
เหตุผลโดยต้องแท้ว่า เป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์เพราะเหตุใด เช่นเคยเป็นทางมาก่อนและ  
เจ้าลักษณะซึ่งตามกฎหมายถือว่าเป็นทางสาธารณะประโยชน์ การจะถือว่าเป็นทางสาธารณะ  
ประโยชน์ใด ก็ควรมีหลักฐานเช่นทำการสอบสวนจากพยานบุคคลแล้วตั้งเรื่องไว้ และถ้าเชื่อได้  
ว่าควร เป็นเช่นนี้แล้ว ก็ควรจะยืนยันไปตามนั้น ไม่ใช่ว่าจะกันออกหรือไม่กันออกก็ได้ เพราะ  
ที่ดินที่มีสภาพเป็นที่สาธารณะประโยชน์จะ เปลี่ยนแปลง เป็นอย่างอื่นได้โดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมาย  
เท่านั้น ส่วนในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้รับมอบหมายไประวางแนวเขตเห็นควรกันเขตที่ดินสาธารณะ  
เช่นทางสาธารณะไหนกว้างออกไปจากเดิมโดยรุกล้ำเข้าไปในที่ดินของเจ้าของที่ดินหรือเห็นควร  
ขอกันที่ดินเป็นทางสาธารณะ เชื่อความเจริญของท้องถิ่น ซึ่งแม้จะเป็นเจตนาอันบริสุทธิ์ก็ตามก็  
ไม่ควรกระทำไปในทำนองให้เจ้าของที่ดินให้ความยินยอมในขณะนั้น เพราะอาจเป็นข้อครหาว่า  
เป็นการบังคับทางอ้อมให้ตกลงยอมเพื่อให้เรื่องเสร็จไปโดยรวดเร็ว ในกรณีเช่นนี้ เจ้าหน้าที่  
ควร เสนอเรื่องให้ผู้มีอำนาจในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณะประโยชน์ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด  
นายอำเภอ ประธานสุขาภิบาลหรือนายกเทศมนตรีแล้วแต่กรณีพิจารณาสมควรจะดำเนินการ  
อย่างไร ถ้าเห็นสมควรขอร้องให้เจ้าของที่ดินอุทิศที่ดินให้เป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ก็ขอที่จะ

/เจรจา

๒.

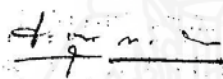
เจรจาขอร้องให้เจ้าของที่ดินนั้นอุทิศให้โดยความสมัครใจ ถ้าไม่เป็นที่ตกลงกัน ก็จะถือเป็นเหตุไม่รับรอง เขตที่ดินตามที่เจ้าของที่ดินขอรังวัดออกโฉนดหรือขอรังวัดแบ่งแยกหาได้ไม่  
ฉะนั้น จึงเรียนมาเพื่อขอให้สั่งเทศบาล, สุขาภิบาลและเจ้าหน้าที่ถือเป็นทางปฏิบัติโดยเคร่งครัดต่อไป.

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง  
(ลงชื่อ) ศักดิ์ ไทยวัฒน์  
(นายศักดิ์ ไทยวัฒน์)

รองปลัดกระทรวง ลงนามแทน  
ปลัดกระทรวงมหาดไทย

กรมที่ดิน  
ท.ก. ๑๕

สำเนาอันถูกต้อง

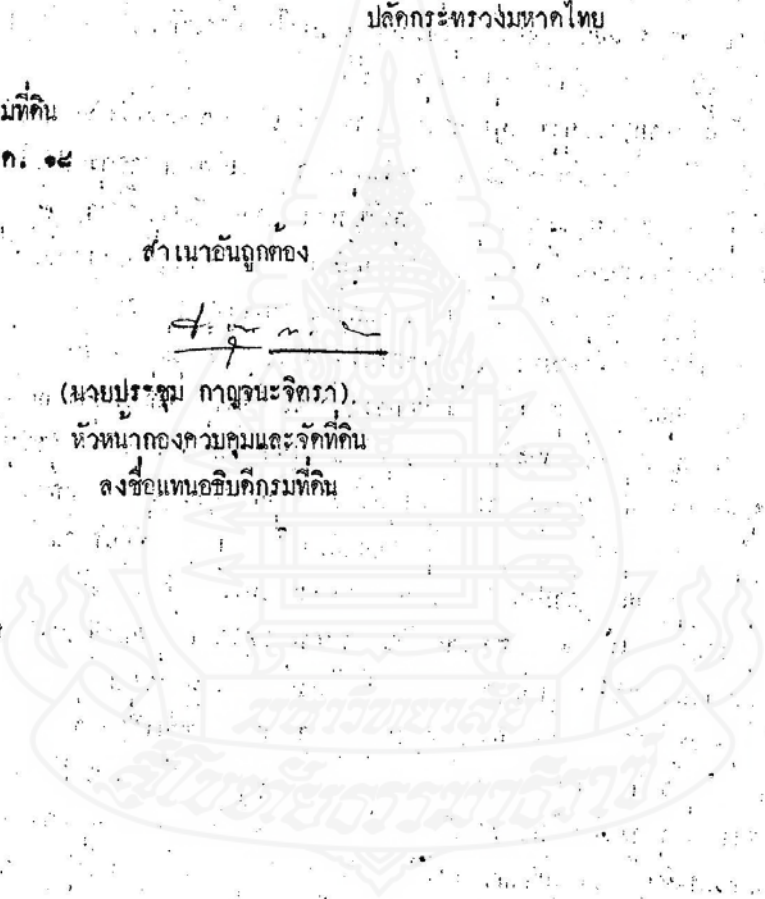


(นายประจักษ์ ก้าวจนะจิตรว)

หัวหน้ากองควบคุมและจัดที่ดิน

ลงชื่อแทนอธิบดีกรมที่ดิน

สมฤทธิ พ.  
มลิ ท.



คำสั่งกรมที่ดิน  
ที่ ๒๔/๒๕๑๓  
เรื่อง การจดทะเบียนแบ่งหักที่สาธารณประโยชน์

ด้วยได้พิจารณาเห็นว่าในการขอรังวัดแบ่งหักที่ดินให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ด้วยความสมัครใจ มิใช่แบ่งตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือตามกฎหมายอื่นใด โดยได้รับเงินทดแทนจากทางราชการด้วย ถ้าได้ตกลงในเรื่องเงินค่าทำขวัญก่อนขอรังวัดแบ่งหักที่สาธารณะ การตกลงดังกล่าวมีลักษณะเป็นสัญญาต่างตอบแทนโดยฝ่ายหนึ่งได้ที่ดินไป อีกฝ่ายหนึ่งได้เงินค่าที่ดินนั้นมา มีลักษณะเช่นการซื้อขายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๔๕๓ ดังนั้น เมื่อมีผู้มาขอทำธุระเกี่ยวกับที่ดินตามนัยดังกล่าว จึงต้องดำเนินการตามระเบียบวิธีการว่าด้วยการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในประเภทขาย

สำหรับการขอแบ่งหักที่ดินของผู้เยาว์หรือคนไร้ความสามารถให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ หากเข้าลักษณะดังกล่าว ก็ต้องให้ผู้แทนโดยชอบธรรมของผู้เยาว์หรือคนไร้ความสามารถ (เฉพาะผู้อนุบาลประเภทที่ต้องนำบทบัญญัติว่าด้วยความปกครองมาใช้บังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๘๑) ขออนุญาตศาลตามมาตรา ๑๕๔๖ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก่อนด้วย

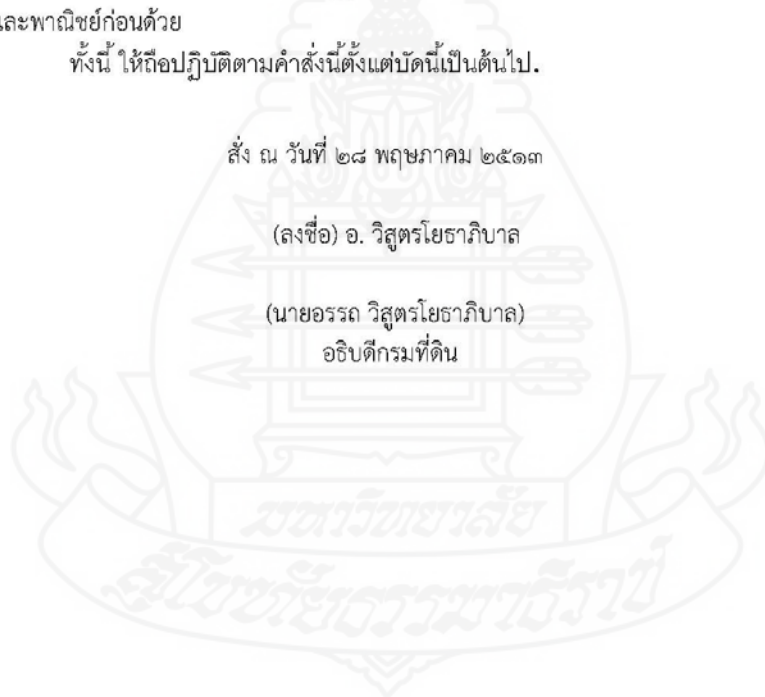
ทั้งนี้ ให้ถือปฏิบัติตามคำสั่งนี้ตั้งแต่วันที่นี้เป็นต้นไป.

สั่ง ณ วันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๑๓

(ลงชื่อ) อ. วิสูตรโยธาภิบาล

(นายอรุณ วิสูตรโยธาภิบาล)

อธิบดีกรมที่ดิน



(สำเนา)

ที่ มท ๐๖๐๘/๒๕๓๓๓

กรมที่ดิน

๖ กรกฎาคม ๒๕๖๕

เรื่อง การจดทะเบียนแบ่งขายที่ดินที่ถูกเขตทางหลวง

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดชุมพร

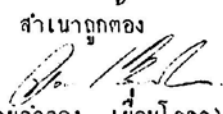
อ้างถึง วิทยุที่ ขพ ๑๕/๑๕๕๔๔ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๖๕

ตามที่หาหรือทางปฏิบัติในกรณีการรังวัดแบ่งแยกที่ดินที่ถูกเขตทางหลวง ตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดิน กับกรมทางหลวง พ.ศ. ๒๕๖๕ (ฉบับที่ ๓) ข้อ ๑๓ วรรค ๒ ที่ว่า "กรมทางหลวงไม่ขอรับโอนคดีที่ดินเฉพาะส่วนที่ถูกเขตทางหลวง" แต่ในหนังสือสัญญาแบ่งขาย (พ.ศ. ๑๓ ก) ข้อ ๑ ระบุว่า "ผู้ขายยอมขายที่ดินตามที่กล่าวข้างบนนี้เพียงเฉพาะตอนเลขที่ดิน.....ซึ่งโคกหมายสี่เหลี่ยมไว้บนแผนที่ ฯ" นั้น สำนักงานที่ดินจะต้องสร้างโฉนดแปลงแยกหรือไม่ เพราะตงให้เลขที่ดินและหน้าสำรวจแปลงแยก หากต้องสร้างโฉนดแปลงแยกค่าธรรมเนียมใครจะเป็นผู้เสีย และถ้าโฉนดจะเขียนในใบแจ้งหนี้ค่าธรรมเนียมที่ดินหรือจะเขียนใบเสร็จรับเงิน จึงขอให้พิจารณาตอบจังหวัดโดยด่วน นั้น

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อข้อตกลงระบุชัดแจ้งว่า กรมทางหลวงไม่ขอรับโอนคดีที่ดินเฉพาะส่วนที่ถูกเขตทางหลวง ก็ไม่จำเป็นต้องเขียนโฉนดต่อเลขที่ดินหน้าสำรวจ และเรียกค่าธรรมเนียม ค่าโฉนดแต่อย่างใด แม้ในแบบพิมพ์สัญญาแบ่งขายจะมีช่องให้ช้เลขที่ดินไว้ก็หาเป็นข้อขัดข้องอย่างใดไม่ แต่ให้ช้ช้ในข้อ ๑ เฉพาะคำที่ว่า "ตอนเลขที่ดิน" ออกแล้วเติมข้อความว่า "เนื้อที่.....ไร่.....งาน.....วา" ลงในช่องว่างนั้น ส่วนในรูปแผนที่ก็ให้หมายสี่เหลี่ยมตามระเบียบ โดยหมายเหตุให้ทราบว่าได้แบ่งขายเป็นทางสาย.....ตามวิธีการหักที่สาธารณประโยชน์โดยอนุโลม จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและส่งเจ้าหน้าที่ถือเป็นทางปฏิบัติต่อไป.

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง  
(ลงชื่อ) อ. วิสูตร โยธาภิบาล  
(นายอรุณ วิสูตร โยธาภิบาล)  
อธิบดีกรมที่ดิน

กองทะเบียนกรรมสิทธิ์  
โทร ๒๒๖๑๓๑ ต่อ ๒๓๔

สำเนาถูกต้อง  
  
(นายจำลอง เมื่อนโสภา)  
หัวหน้าแผนกควบคุมทะเบียนกรรมสิทธิ์

ประยอม คัค/ทาน

(สำเนา)

ที่ มท ๐๖๐๔/๓๖๖๔๔

กรมที่ดิน

๓๐ สิงหาคม ๒๕๖๕

เรื่อง การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามผังปรับปรุงบริเวณเพลิงไหม้

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์

ด้วยสำนักผังเมืองมีหนังสือที่ มท.๑๑๐๔/๑๖๔๔ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๖๕

ขอให้กรมที่ดินพิจารณาทบทวนอีกครั้งหนึ่ง เกี่ยวกับประเภทการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เพื่อประโยชน์แก่การปรับปรุงผังเมืองในบริเวณเพลิงไหม้ในท้องที่ ตำบลสะเคียง ตำบลในเมือง อำเภอเมืองเพชรบูรณ์ ซึ่งกรมที่ดินได้เคยตอบข้อหารือจังหวัดเพชรบูรณ์ ตามหนังสือ ที่ มท ๐๖๐๔/๓๖๖๔ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๖๕ ว่าควรจดทะเบียนในประเภทขายหรือแบ่งขาย ตามความเห็นของจังหวัด ข้อ ๑ สำนักผังเมืองเห็นว่า การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดินในกรณีนี้เป็นการจดทะเบียนในประเภทแบ่งหักเป็นที่สาธารณประโยชน์ หรือโอนเป็นที่สาธารณประโยชน์ (กรณีโอนเต็มแปลง) โดยเรียกค่าธรรมเนียม เช่นเดียวกับการจดทะเบียนขายหรือแบ่งขาย จึงควรจดทะเบียนในประเภทแบ่งหักเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือโอนเป็นที่สาธารณประโยชน์ตาม ข้อ ๒ ในหนังสือกรมที่ดินดังกล่าว ซึ่งเป็นข้อหารือของจังหวัดเพชรบูรณ์ ทั้งนี้ เพื่อจะได้นำที่ดินมาสร้างเป็นทางสาธารณประโยชน์ ซึ่งเรียกว่าทางหลวงเทศบาล อันเป็นระเบียบที่สำนักผังเมืองได้ถือปฏิบัติเป็นประจำอยู่ทุกท้องที่ แม้แต่จังหวัดเพชรบูรณ์เองก็ได้มีการจดทะเบียนโอนที่ดินในบริเวณเพลิงไหม้แห่งเดียวกันนี้ ในทำนองดังกล่าวมาแล้วถึง ๓๕ ราย ถ้าหากว่ากรมที่ดินเห็นชอบกับวิธีดังกล่าวนี้ สำนักผังเมืองขอให้แจ้งให้จังหวัดทราบและดำเนินการด้วย นั้น

กรมที่ดินได้พิจารณาทบทวนเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่งแล้วเห็นว่า เนื่องจากบันทึกในสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือ ที่ สร.๐๔๐๓/๒๔ ลงวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๕ แจ้งว่าสภามหาวิทยาลัยเทคโนโลยีมีมติเห็นชอบกับความเห็นของคณะที่ปรึกษากฎหมายว่า ความพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๖๒ กระทรวงการคลังไม่มีอำนาจหน้าที่ในกิจการอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กระทรวงการคลังจึงไม่สามารถที่จะเป็นคู่สัญญาในการทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินต่อไป แม้ว่าเงินที่จะซื้อที่ดินนั้นจะเป็นเงินงบประมาณก็ตาม ฉะนั้น ความที่กรมที่ดินตอบข้อหารือจังหวัดตามหนังสือ ที่ มท ๐๖๐๔/๓๖๖๔ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๖๕ ว่าควรจดทะเบียนในประเภทขายหรือแบ่งขายตามความเห็นของจังหวัด ข้อ ๑ นั้น เมื่อปรากฏว่าหลักการได้เปลี่ยนแปลงไปเช่นนี้ การดำเนินการจดทะเบียนในกรณีนี้จึงต้องปรับปรุงให้เข้ากันชัดแจ้งจริง และเมื่อทางราชการได้จ่ายเงินงบประมาณเป็นค่าตอบแทนแก่เจ้าของที่ดินที่ถูกตัดและขยายถนน การตกลงเช่นนั้นเข้าไปในลักษณะซื้อขาย จะต้องมิใช่คู่สัญญาในการทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินนั้น แต่เมื่อสภาคณะปฏิวัติ มีมติว่า กระทรวงการคลังไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว ดังนั้น กระทรวงการคลังจึงเป็นคู่สัญญาในการทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวนี้ไม่ได้ ความจริงสำนักผังเมืองมีความประสงค์จะให้

/จดทะเบียน

- ๒ -


จดทะเบียนโอนในประเภทแบ่งหักที่สาธารณประโยชน์ หรือโอนเป็นที่สาธารณประโยชน์ เพื่อจะได้  
ที่ดินนั้นเป็นทางหลวงเทศบาล แล้วมอบให้เทศบาลเป็นผู้ก่อสร้างและดูแลรักษาต่อไป

ฉะนั้น เพื่อให้การใช้เงินงบประมาณในการสาธารณประโยชน์ ตามที่สำนักผังเมือง  
ขอไว้ และตรงกับข้อเท็จจริงในการใช้ที่ดินนั้น จึงให้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เกี่ยวกับที่ดิน  
ดังกล่าวในประเภทแบ่งหักที่สาธารณประโยชน์ หรือโอนเป็นที่สาธารณประโยชน์ (กรณีโอนทั้งแปลง)  
ส่วนค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม นั้น ถ้ามีค่าตอบแทนให้เรียกเก็บร้อยละ  
๑.๐๐ บาท ตามกฎกระทรวงฯ ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๕๗) ข้อ ๕ (๑) ถ้าเจ้าของที่ดินมีเจตนา  
แบ่งหักเป็นที่สาธารณประโยชน์ หรือโอนเป็นที่สาธารณประโยชน์ โดยไม่มีค่าตอบแทนให้เรียกเก็บ  
ค่าธรรมเนียมแปลงละ ๑๕ บาท จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและสั่งเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินการต่อไป.

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(ลงชื่อ) นายอิทธิ เสวตรรินทร์  
(นายอิทธิ เสวตรรินทร์)  
รองอธิบดี ทำการแทน  
อธิบดีกรมที่ดิน

กองทะเบียนกรรมสิทธิ์  
โทร. ๒๒๖๑๓๑ ก่อ ๒๓๘.

สำเนาถูกต้อง  
  
(นายจิตต์ ฐักว่อง)

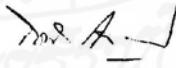
รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการกองทะเบียนกรรมสิทธิ์

บุคเชิด ด้ถิ/หวน

ที่ มท ๐๖๐๘/วธ. ๕๓๐๘๒ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๖๕

เรียน ผู้อำนวยการจังหวัด ทุกจังหวัด

กรมที่ดินขอส่งสำเนาหนังสือข้างต้นนี้มาเพื่อโปรดทราบ และสั่งเจ้าหน้าที่ถือเป็นทาง  
ปฏิบัติต่อไป.

  
(นายอิทธิ เสวตรรินทร์)  
รองอธิบดี ทำการแทน  
อธิบดีกรมที่ดิน

กองทะเบียนกรรมสิทธิ์  
โทร. ๒๒๖๑๓๑ ก่อ ๒๓๘.





ที่ มท ๐๖๒๓/๑/ว.10515

กรมที่ดิน

ศก. พฤษภาคม ๒๕๒๒

เรื่อง การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนประเภท "โอนเป็นที่สาธารณประโยชน์" หรือ "แบ่งพื้นที่สาธารณประโยชน์"

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัด (เว้นกรุงเทพมหานคร)

โดยที่ปรากฏว่า พนักงานเจ้าหน้าที่บางจังหวัดมีปัญหว่า การจดทะเบียนประเภท "โอนเป็นที่สาธารณประโยชน์" หรือ "แบ่งพื้นที่สาธารณประโยชน์" จะได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมตามมาตรา ๑๐๓ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ จึงไต่หาข้อเท็จจริง

กรมที่ดินพิจารณาแล้ว ขอเรียนขอความเห็นว่า การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่จะได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมตามมาตรา ๑๐๓ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้น จะต้องเป็นกรณีที่เจ้าของสิ่งหาวิมทรัพย์สินบริจาคให้แก่ทางราชการ โดยไม่มีค่าตอบแทนหรือเงื่อนไขที่จะต้องให้ทางราชการปฏิบัติตอบแทนแต่อย่างใด และการบริจาคตามความหมายในมาตรา ๑๐๓ ทวิ ดังกล่าวนั้นรวมถึงการ โอนที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ด้วย ซึ่งแม้จะไม่มีผู้รับ แต่เมื่อโอนแล้วสิ่งหาวิมทรัพย์สินนั้นตกอยู่ในความดูแลรักษาของทางราชการ ก็ย่อมถือได้ว่าเป็นการบริจาคให้แก่ทางราชการ ได้

ดังนั้น ในการจดทะเบียนประเภท "โอนเป็นที่สาธารณประโยชน์" หรือ "แบ่งพื้นที่สาธารณประโยชน์" รายใด เจ้าของสิ่งหาวิมทรัพย์สินได้โอนให้แก่ทางราชการ โดยไม่มีค่าตอบแทนหรือเงื่อนไขที่จะต้องให้ทางราชการปฏิบัติตอบแทนแล้ว ก็ย่อมได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมตามมาตรา ๑๐๓ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

อนึ่ง การจดทะเบียนประเภท โอนเป็นที่สาธารณประโยชน์ หรือแบ่งพื้นที่สาธารณประโยชน์ ตามหนังสือกรมที่ดินที่ มท ๐๖๒๓/๑/ว.๔๓๒๓ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๑๔ เรื่อง การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดินที่ถูกต้องตามกฎหมาย และหนังสือกรมที่ดินที่ มท ๐๖๐๔/๓๒๒๔๔ ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๑๕ ตอบขอหารือจังหวัดเพชรบูรณ์ เรื่องการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมความมีปรับปรุงบริเวณเพลิงไหม้ ซึ่งกรมที่ดินได้แจ้งเวียนให้ทุกจังหวัดทราบและถือปฏิบัติตามหนังสือที่ มท ๐๖๐๔/ว.๔๓๐๓๒๒ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๑๕ หากไม่มีค่าตอบแทนถือได้ว่าเป็นการบริจาคตามนัยที่กล่าวแล้ว และการจดทะเบียน เช่นว่านั้น ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมเหมือนกัน

- ๒ -

คณะ จึง มีมติว่าเพื่อทราบ และ ไม่ให้ คงไว้ ส่วนที่ ๒๓ และ ๒๔ ของข้อบังคับ  
และถือปฏิบัติต่อไปด้วย.

ศาสตราจารย์ ดร. วิจิตร บุญรอด

*(ลายเซ็น)*

(ดร. วิจิตร บุญรอด)

อธิการบดี

ศาสตราจารย์ ดร. วิจิตร บุญรอด

โทร. ๒๕๒๒๒๒๒



18 -  
1 ลงบังคับใช้ทั่วส่ว ที่ มท 0612/1/ว. 37528  
ค.ร. 8 ตุลาคม 2519 หน้า 38  
2 ลงบังคับใช้ทั่วส่ว ที่ มท 0612/1/ว. 10515,  
ค.ร. 31 พฤษภาคม 2522. เนื้อหาสาระเกี่ยวกับ  
ที่เริ่มนับวัน ค.ร. 2 ของฉบับนี้



ที่ มท 0612/1/ว.

8723

กรมที่ดิน

๒๐ พฤษภาคม ๒๕๑๔

เรื่อง การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดินที่ออกเขตทางหลวง

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัด

โดยที่ได้มีพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ไขบังคับแล้ว และบางจังหวัด  
มีผู้ท้าวที่ดินที่ออกเขตทางหลวงจะเป็นที่ราชพัสดุ อันจะคงต้องชื่อกระทรวงการคลัง เป็นผู้รับโอน  
ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ หรือไม่ กรมที่ดิน  
พิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ดินที่ออกเขตทางหลวง มีเป็นที่ราชพัสดุ ตามบัญชีมาตรา ๔ (๒) แห่งพระราช  
บัญญัติดังกล่าว จึงขอขอความเข้าใจเกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดินที่ออกเขต  
ทางหลวง ดังนี้

๑. ให้จดทะเบียนในประเภท "โอนเป็นที่สาธารณประโยชน์" หรือ "แบ่งที่  
ที่สาธารณประโยชน์" แลวแต่กรณี ส่วนในของผู้รับโอนหรือรับสัญญาให้ลงชื่อ "ทางหลวงสาย...."  
ไม่ว่าการโอนดังกล่าวจะมีค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม

๒. การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนตามข้อ ๑. ถ้ามีค่าตอบแทน  
ให้เรียกเก็บร้อยละ ๒.๐๐ บาท ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๑๓) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม  
โดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๓ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ไว้ประมวลกฎหมาย  
ที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๓ หรือ ๕(๑) แต่ถ้าไม่มีค่าตอบแทนให้เรียกเก็บแบ่งหนึ่งรายละ ๑๔ บาท ตาม  
กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๑๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ไว้ประมวลกฎหมายที่ดิน  
พ.ศ. ๒๕๑๓ หรือ ๕ (๔)

ฉะนั้น จึงเรียนมาเพื่อทราบและขอใ้โปรดสั่งให้เจ้าหน้าที่ที่ดินถือปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(เอก รทม. มหาทักษิณ)  
อธิบดีกรมที่ดิน

กองทะเบียนที่ดิน

(สำเนา)

ที่ มท ๐๖๒๒/๑/๒๕๖๑๕

กรมที่ดิน

๖๔ สิงหาคม ๒๕๖๔

เรื่อง การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดินที่ถูกเขตทางหลวง

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดโคกเคียน

อ้างถึง หนังสือที่ 1/น.๑๕/๕๐๖๔ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๖๔

ตามที่ทราบว่า เมื่อได้มีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดินที่ถูกเขตทางหลวง  
ในประเภท "โฉนดที่ดินสาธารณะประโยชน์" (โฉนดทั้งแปลง) ตามนัยหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท  
๐๖๒๒/๑/ว.๕๕๓๓ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๔ แล้ว การเก็บโฉนดที่ดินฉบับเจ้าของที่ดินและ  
ฉบับสำนักงานที่ดินจะปฏิบัติอย่างไร นั้น

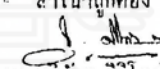
กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า การเก็บโฉนดที่ดินดังกล่าวควรอนุโลมปฏิบัติตาม  
คำสั่งกรมที่ดินที่ ๑/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๑ เรื่อง การจดทะเบียนเวนคืนที่ดินตาม  
พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้เก็บโฉนดฉบับเจ้าของที่ดินเข้าระบบ  
ส่วนโฉนดฉบับสำนักงานที่ดินให้คงไว้ในเล่มตามเดิม

ฉะนั้น จึงเรียนมาเพื่อทราบ และโปรดส่งในพนักงานเจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติต่อไป.

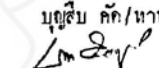
ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(ลงชื่อ) รัชม มหากรานนท์  
(ร.ต.ท.รัชม มหากรานนท์)  
อธิบดีกรมที่ดิน

กองทะเบียนที่ดิน  
โทร ๒๒๒๖๑๑ ต่อ ๒๓๕

สำเนาถูกต้อง  
  
(นายรัชม มหากรานนท์)

ผู้อำนวยการกอง กองทะเบียนที่ดิน

บุญสืบ คัค/นาน  


ที่ มท ๐๖๒๒/๑/ว. ๒๕๓๐๖

๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๔

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัด

กรมที่ดินขอส่งสำเนานี้ถึงสำนักงานตั้งต้นมาเพื่อโปรดส่งเจ้าหน้าที่ที่ดินทราบ และถือ  
เป็นทางปฏิบัติต่อไป.

  
(นายจิตต ฒ ตะกั่วทุ่ง)

รองอธิบดี ปฏิบัติราชการแทน  
อธิบดีกรมที่ดิน



ที่ มท ๐๖๑๒/๑/ว. ๔๖๑๒๔

กรมที่ดิน

เรื่อง ข้าราชการกรมที่ดินขอขานพระรัตนตรัยและอธิษฐานขอรับบำเหน็จรางวัล

อ้างถึง หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๑๒/๑/ว. ๔๖๑๒๔ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๑๔

ซึ่งที่ส่งมาด้วย หนังสือกรมที่ดินเรื่องเงินค่าตอบแทนที่ดิน

ตามที่กรมที่ดินได้ขอความเข้าใจและวางหางปฏิบัติเกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดินที่ออกเขตทางหลวง มาเพื่อทราบและให้เจ้าหน้าที่ที่ดินได้ปฏิบัติ ด้วยความละเอียดถี่ถ้วนแล้ว นั้น

บันทึก กรมทางหลวงแจ้งว่ามีความประสงค์ขอให้ปรากฏประวัติการโอน และมีหลักฐานการจ่ายเงินค่าทดแทนแก่เจ้าของที่ดิน ซึ่งได้กำหนดแบบบันทึกการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินรับและได้รับอนุมัติจากกระทรวงการคลังแล้ว ดังปรากฏตามแบบบันทึกซึ่งมาพร้อมหนังสือนี้ กับขอความร่วมมือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้จดทะเบียนสงวนและประจักษ์ตราประจำตำแหน่ง โฉมที่ติดกิ่งก้านกล้วย

ฉะนั้น เพื่อให้การปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้สอดคล้องกับความประสงค์ของกรมทางหลวงจึงขอความเข้าใจและวางหางปฏิบัติเพิ่มเติม ดังนี้

๑. ให้กรรมาธิการเรื่องราวจกทะเบียนสิทธิและนิติกรรม (ท.ก.๑) และหมายเรียกในรายการจดทะเบียนด้วยสิทธิรับแจ้งว่า "การโอนเป็นหลักฐานประจักษ์ (หรือแบบที่สาธารณประโยชน์) รายนี้ ผู้โอนได้รับค่าทดแทนจากกรมทางหลวง หรือไม่ได้รับค่าทดแทนจากกรมทางหลวง" แล้วแต่กรณี

๒. การจัดทำบันทึกการจ่ายเงินค่าทดแทน เจ้าหน้าที่ของกรมทางหลวงจะไม่ผู้จัดพร้อม รวม ๑ ฉบับ เพื่อไปพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้จดทะเบียนตรวจสอบความถูกต้องและลงนามประจักษ์ตราประจำตำแหน่ง แล้วแต่กรณีให้เก็บไว้ในสำเนาที่ตนมีอยู่ ๑ ฉบับ ส่วนอีก ๒ ฉบับมอบให้พนักงานเจ้าหน้าที่กรมทางหลวง

กรมที่ดิน

จึงเรียนมาเพื่อทราบ และโปรดส่งใบรายงานผลการปฏิบัติงานต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

*[Handwritten Signature]*  
(ร.ต.ท. วัฒน วัฒนวิมล)

อธิบดีกรมที่ดิน

กองทะเบียนที่ดิน

กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย

ตามที่... (faint text)

... (faint text)

... (faint text)

... (faint text)

... (faint text)

(38/1)

บันทึกการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดิน

บันทึกฉบับนี้ทำขึ้นเมื่อวันที่ ..... เดือน ..... พ.ศ. ....

เพื่อเป็นหลักฐานแสดงว่า.....

..... เจ้าของที่ดิน โฉนด.....  
..... น.ส.ด.....  
เนื้อที่.....ไร่.....งาน.....วา (.....ไร่.....งาน.....

.....วา) ซึ่งตั้งอยู่ที่.....ตำบล.....อำเภอ.....  
จังหวัด..... ได้จดทะเบียน..... ให้เป็นเขตทางหลวงสายหมายเลข.....

..... ตอน.....  
ระหว่าง ก.ม. .... ถึง ก.ม. ....

เนื้อที่.....ไร่.....งาน.....วา (.....ไร่.....งาน.....  
.....วา) แล้ว ตั้งแต่วันที่ ..... เดือน..... พ.ศ. .... ที่

..... โดยได้รับเงินค่า

ตอบแทนจากกรมทางหลวง

๒. กรมทางหลวงได้จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเขตทางหลวงตามข้อ ๑ เป็นเงิน  
.....บาท.....สตางค์ (.....)

ให้.....รับไปแล้ว เมื่อวันที่.....เดือน.....

พ.ศ. .... ตามใบเสร็จรับเงินเลขที่..... ลงวันที่.....เดือน.....

พ.ศ. .... ต่อหน้าเจ้าพนักงานที่ดิน/นายอำเภอ

ลงนาม..... ผู้รับเงิน

ลงนาม..... ผู้แทนกรมทางหลวงผู้จ่ายเงิน

ลงนาม..... พยาน

ลงนาม..... พยาน

ลงนาม.....

เจ้าพนักงานที่ดิน/นายอำเภอ

ลงนาม..... ผู้เขียน, พิมพ์

ลงนาม..... ผู้ตรวจ

เรื่อง คำอธิบาย วิธีการใช้แบบบันทึกการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดิน

- ๑. ผู้เขียน, ผู้พิมพ์ คือเจ้าหน้าที่ในหน่วยจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ดำเนินการจัดกรรมสิทธิ์ทางสายนั้น ๆ
- ๒. ผู้ตรวจ คือ พนักงานจัดหาที่ดินที่ดำเนินการจัดกรรมสิทธิ์ทางสายนั้น ๆ
- ๓. จำนวนที่ต้องจัดทำ เป็นตนฉบับ ๑ ฉบับ คูณฉบับ ๒ ฉบับและสำเนาอีก ๒ ฉบับรวม ๕ ฉบับ เพื่อใช้ดังนี้.-

ตนฉบับ ใช้แนบใบสำคัญส่ง คตง.

คูณฉบับ ใช้แนบเรื่องเดิมเพื่อเก็บไว้เป็นหลักฐานที่สำนักงานนั้น ๆ ๑ ฉบับและมอบให้พนักงานที่ดินอีก ๑ ฉบับ

สำเนา ส่งให้หน่วยบัญชีผู้เบิกจ่ายแนบใบสำคัญชดเชยเป็นหลักฐาน ๑ ฉบับ และใช้แนบเรื่องเดิมเพื่อเก็บไว้เป็นหลักฐานอีก ๑ ฉบับ

ในกรณีแขวง ๆ หรือศูนย์ ๆ เป็นผู้ดำเนินการให้ทำสำเนาเพิ่มอีก ๑ ฉบับ เพื่อส่งให้เขต ๆ แนบเรื่องไว้เป็นหลักฐาน

๔. ต้องจัดทำให้เสร็จเรียบร้อยพร้อมกับการจ่ายเงินรายนั้น ๆ

๕. พยานต้องเป็นพนักงานจัดหา ซึ่งทำหน้าที่ผู้ตรวจเอกสารนี้ ๑ นายและอีก ๑ นาย ควรเป็นเจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ดินรวมในการจดทะเบียนโอนรายนั้น ๆ

๖. ก่อนทำบันทึกให้ตรวจสอบเอกสารการจดทะเบียนเป็นเขตทางหลวงด้วยว่า ถูกต้องทุกประการแล้ว จึงนำมามบันทึกต่อไป.

กองจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน

กันยายน ๒๕๑๘



661



ที่ มท ๐๓๑๐/ว ๙๗

กรมที่ดิน

ถนนพระพิพิธ กท ๑๐๒๐๐

๓ มกราคม ๒๕๓๔

เรื่อง การสอบเขตและแบ่งแยกที่ดินที่มีทางสาธารณประโยชน์

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัด (เว้นกรุงเทพมหานคร)

เนื่องจากมีปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการรังวัดสอบเขตหรือแบ่งแยกที่ดินที่มีทางผ่าน เจ้าของที่ดินผู้นำรังวัดบางรายยอมแบ่งหักให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ แต่บางรายไม่ยอมแบ่งหักให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ โดยอ้างว่าไม่ใช่ทางสาธารณประโยชน์ เจ้าหน้าที่ควรจะถือปฏิบัติอย่างไร


กรมที่ดินได้พิจารณาแล้ว ถ้าที่ดินที่ขอรังวัดสอบเขตหรือแบ่งแยก สภาที่ดินมีทางสาธารณประโยชน์ ให้ถือปฏิบัติดังนี้

๑. ให้แนะนำเจ้าของที่ดินผู้ขอรังวัดนำรังวัดแบ่งแยกหรือกันเขตทางสาธารณประโยชน์ โดยการแบ่งหักเป็นทางสาธารณประโยชน์

๒. หากผู้ขอรังวัดไม่ยอมแบ่งหักเป็นทางสาธารณประโยชน์ โดยอ้างว่าไม่ใช่ทางสาธารณประโยชน์ ให้บันทึกถ้อยคำของผู้ขอและให้คงทำการรังวัดไว้ก่อน แล้วทำหนังสือสอบถามไปยังผู้ดูแลรักษาว่า ทางในที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นทางสาธารณประโยชน์หรือไม่ ถ้าได้รับการยืนยันว่าเป็นทางสาธารณประโยชน์ ให้แจ้งผู้ขอทราบเพื่อนำทำการรังวัดแบ่งหักเป็นทางสาธารณประโยชน์ แต่ถ้าผู้ขอรังวัดไม่ยอมนำรังวัดแบ่งหักเป็นทางสาธารณประโยชน์ ก็ให้บันทึกถ้อยคำไว้แล้วคงการดำเนินการ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและสั่งให้เจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติต่อไป.

ขอแสดงความนับถือ

  
(นายอรุณ วาทีอารยะ)  
อธิบดีกรมที่ดิน

กองทะเบียนที่ดิน

โทร ๒๒๒๖ ๑๕๖

คาท: 2504

34



ที่ มท ๐๖๔๑/ว. 1238

กระทรวงศึกษาธิการ  
ถนนรัชดาภิเษก กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๒๙ พฤษภาคม ๒๕๓๕

เรื่อง การพิจารณาแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์  
เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด (เว้นกรุงเทพมหานคร)

ด้วยปรากฏว่า ในภาวะเศรษฐกิจปัจจุบันได้มีการซื้อที่ดินติดต่อกันเป็นอันมาก โดยมีลักษณะเป็นการปิดล้อมที่สาธารณะหรือที่ดินของรัฐ เช่น ภูเขา หนองน้ำสาธารณะ ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งหากมีการออกโฉนดที่ดินตามการซื้อขายดังกล่าว จะมีผลเป็นการปิดล้อมที่สาธารณประโยชน์หรือที่ดินของรัฐ อันอาจเป็นผลให้ราษฎรไม่สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ และหากไม่มีการกำหนดมาตรการหรือวิธีป้องกันไว้ล่วงหน้าก็สาธารณประโยชน์หรือที่ดินของรัฐดังกล่าวก็อาจถูกผูกขาดในที่สุด

กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้วเห็นว่า จากสภาพข้อเท็จจริงทั่วไป ที่สาธารณประโยชน์จะมีเส้นทางที่ประชาชนใช้สัญจร เข้า - ออก ที่สาธารณประโยชน์อยู่แล้ว ซึ่งทางดังกล่าวก็จะกลายเป็นทางสาธารณะด้วย ดังนั้น เมื่อมีการออกโฉนดที่ดินบริเวณนี้ เจ้าหน้าที่ควรกันเขตทางสาธารณะก่อนแล้วจึงออกโฉนดที่ดินให้ไป แต่หากเป็นกรณีที่ไม่มีทาง เข้า - ออก ที่สาธารณประโยชน์ ในปัจจุบัน ยังไม่มีกฎหมายหรือระเบียบใดให้อำนาจเจ้าหน้าที่หรือบังคับให้เจ้าของที่ดินจะตกลงกันที่ดินของตนให้เป็นทางไว้ ในชั้นนี้ จึงจำเป็นต้องใช้หลักทางรัฐศาสตร์ โดยผู้ปกครองท้องถิ่นอาจขอรองให้เจ้าของที่ดินเห็นแก่ประโยชน์ร่วมกันของประชาชน โดยบริจาคที่ดินบางส่วนเป็นทาง ซึ่งได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑๐๓ หรือ

จึงเรียนมาเพื่อทราบและถือปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

ร้อยตรี  
(เชษฐกฤต มีกะระชัย)

รองปลัดกระทรวง ปฏิบัติราชการแทน  
ปลัดกระทรวงมหาดไทย

กรมที่ดิน  
กองสำรวจและควบคุมที่ดินของรัฐ โทร. ๗๒๒ - ๑๔๕๐



ที่ มท ๐๕๑๘/ว 10464

กรมที่ดิน

ถนนพระพิพิธ กทม. ๑๐๒๐๐

๕ เมษายน ๒๕๕๕

เรื่อง การจดทะเบียนแบ่งเป็นที่สาธารณประโยชน์ (ทางสาธารณประโยชน์)

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัด

ด้วยปรากฏว่าในการแก้ไขรายการจดทะเบียนตามมาตรา ๖๑ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีกรณีต้องแก้ไขรายการจดทะเบียนจากประเภท "แบ่งหักเป็นที่สาธารณประโยชน์ (ทางสาธารณประโยชน์)" เป็นประเภท "แบ่งในนามเดิม" จำนวนหลายราย เนื่องจากเจ้าของที่ดินผู้ขอจดทะเบียนอ้างว่า การจดทะเบียนแบ่งหักเป็นที่สาธารณประโยชน์ (ทางสาธารณประโยชน์) ไม่ตรงตามเจตนาคือขอแบ่ง โดยผู้ขอมีเจตนาจะขอแบ่งเป็นทางส่วนบุคคล แต่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้รังวัดและจดทะเบียนแบ่งหักเป็นที่สาธารณประโยชน์ (ทางสาธารณประโยชน์) ทำให้มีการจดทะเบียนไปโดยคลาดเคลื่อน

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อไม่ให้เกิดการจดทะเบียนที่ตั้งกล่าวผิดพลาดคลาดเคลื่อนไปตรงตามเจตนาของผู้ขออีก กรมที่ดินจึงขอวางแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

๑. กรณีมีผู้ยื่นคำขอรังวัดแบ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์ ก่อนรับคำขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอชี้แจงให้ผู้ขอเข้าใจว่าการแบ่งเป็นทางนั้น มีสองกรณีคือ การแบ่งเป็นทางส่วนบุคคลกับการแบ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์ ซึ่งทั้งสองกรณีมีความแตกต่างกัน โดยการแบ่งเป็นทางส่วนบุคคลนั้น ที่ดินส่วนที่เป็นทางยังคงมีชื่อบุคคลที่ขอแบ่งเป็นเจ้าของซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้กับผู้ขอแบ่ง และทางนั้นใช้ได้เฉพาะบุคคลผู้เป็นเจ้าของหรือบุคคลที่เจ้าของประสงค์จะให้ใช้ เจ้าของมีสิทธิที่จะห้ามบุคคลโดยทั่วไปไม่ให้ใช้ทางนั้นได้ ส่วนการแบ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์นั้นผู้ขอแบ่งให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ไม่ได้เป็นเจ้าของต่อไปแล้ว โดยที่ดินส่วนนั้นจะกลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยการอุทิศและเจ้าของที่ดินจะถอนคืนการอุทิศไม่ได้ บุคคลโดยทั่วไปสามารถเข้าไปใช้ได้โดยพลการ เจ้าของที่ดินเดิมไม่มีสิทธิที่จะหวงห้าม เมื่อผู้ขอเข้าใจทั้งสองกรณีดีแล้ว ให้สอบถามว่าจะแบ่งเป็นทางส่วนบุคคล (แบ่งในนามเดิม

- / หรือ แบ่งกรรมสิทธิ์รวม ...

หรือ แบ่งกรรมสิทธิ์รวม แล้วแต่กรณี) หรือจะแบ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์ หากผู้ขอยืนยันจะขอรังวัดแบ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่บันทึกการรับทราบคำชี้แจงดังกล่าวและความประสงค์ของผู้ขอ แล้วให้ผู้ขอลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน เสร็จแล้วจึงดำเนินการให้ผู้ขอตามระเบียบต่อไป

๒. กรณีที่ผู้ขอไต่ยื่นคำขอรังวัดแบ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์ไว้แล้ว หรือกรณีที่ผู้ขอไต่ยื่นคำขอรังวัดประเภทอื่นไว้โดยมิไต่ยื่นคำขอรังวัดแบ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์ แต่ในวันนำทำการรังวัดผู้ขอมีความประสงค์เพิ่มเติม โดยนำรังวัดแบ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์ด้วย ทั้งสองกรณีก่อนทำการรังวัดให้ช่างผู้ทำการรังวัดชี้แจงให้ผู้ขอรังวัดเข้าใจเรื่องการแบ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์และบันทึกไว้โดยให้ปฏิบัติทำนองเดียวกับข้อ ๑

๓. กรณีที่ผู้ขอไต่ยื่นคำขอรังวัดประเภทอื่นไว้โดยมิไต่ยื่นคำขอรังวัดแบ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์ แต่ในวันนำทำการรังวัดผู้ขอรังวัดได้นำรังวัดแบ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์เพิ่มเติม แม้ช่างผู้ทำการรังวัดได้ปฏิบัติตามข้อ ๒ ไว้แล้วก็ตาม ในวันยื่นคำขอแก้ไขคำขอรังวัดเพิ่มเติมโดยขอแบ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์ ก่อนรับคำขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอชี้แจงให้ผู้ขอเข้าใจและบันทึกไว้โดยให้ปฏิบัติทำนองเดียวกับข้อ ๑ ด้วยเพื่อยืนยันเจตนาของผู้ขอรังวัดที่ได้นำรังวัดไว้อีกครั้งหนึ่ง

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบและถือปฏิบัติต่อไป

ให้ทราบทั่วกัน

12 เม.ย. ๒549

ขอแสดงความนับถือ

ว่าที่ ร.ต. *มังคละ,*  
(ชั้นช่วย วิศวกรรม)  
รองอธิบดี ปฏิบัติราชการแทน  
อธิบดีกรมที่ดิน

สำนักมาตรฐานการทะเบียนที่ดิน

โทร. ๐ ๒๒๒๒ ๖๑๔๖

โทรสาร ๐ ๒๒๒๑ ๓๘๗๓

โทร. มท ๕๐๘๐๑-๑๒ ต่อ ๒๒๕

สมท. ๒ *๕/*



ที่ มท ๐๗๑๐/๒๕๕๙

สำนักควบคุมและตรวจสอบอาคาร  
กรมโยธาธิการและผังเมือง  
ถนนพระรามที่ ๖ เขตพญาไท  
กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐

๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙

เรื่อง ขอรื้อที่ดินที่เป็นที่ตั้งอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษ

เรียน บริษัท จำกัด (มหาชน)

อ้างถึง หนังสือบริษัท จำกัด (มหาชน) ที่ LAP. 1639/2559 ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๙

ตามหนังสือที่อ้างถึง บริษัท จำกัด (มหาชน) แจ้งว่า บริษัทฯ เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์  
ในที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๗๘ เลขที่ดิน ๒๓๖ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๘๒ เลขที่ดิน ๒๓๗ ซึ่งใช้เป็นที่ตั้งของอาคาร  
สูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษ โดยบริษัทฯ ได้นำแปลงที่ดินโฉนดที่ดิน ๕๗๘ เลขที่ดิน ๒๓๖ อุทิศที่ดินบางส่วน  
ให้เป็นถนนสาธารณะประโยชน์ถนนสุขุมวิท ๕๕ แยกทองหล่อซอย ๒ เพื่อให้แปลงที่ดินนี้มีด้านใดด้านหนึ่ง  
มีความยาว ๑๒.๐๐ เมตร ตรงไปยังที่ตั้งของอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษตามที่กำหนดในข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวง  
ฉบับที่ ๓๓ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๐ (พ.ศ. ๒๕๕๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติ  
ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ข้อ ๒ ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ บริษัทฯ ได้มีหนังสือสอบถามไปยังสำนักการโยธา  
กรุงเทพมหานคร ว่าสามารถขออนุญาตสร้างเป็นอาคารสูงเพื่อใช้เป็นอาคารชุดพักอาศัยได้หรือไม่ ซึ่งต่อมา  
สำนักการโยธา กรุงเทพมหานคร ได้แจ้งตอบว่า หากที่ดินดังกล่าวเข้าตามเงื่อนไขตามข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว  
ก็สามารถที่จะกระทำได้เท่าที่ไม่ขัดกับกฎหมายควบคุมอาคาร แต่เนื่องจากคณะอนุกรรมการผู้ชำนาญการ  
รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมยังไม่แน่ชัด และขอให้บริษัทฯ นำเรื่องมาหารือต่อสำนักควบคุม  
และตรวจสอบอาคาร กรมโยธาธิการและผังเมือง อีกทางหนึ่งเสียก่อน บริษัทฯ จึงขอหารือว่า โฉนดที่ดินเลขที่ ๕๗๘  
เลขที่ดิน ๒๓๖ ซึ่งได้มีการแบ่งหักที่ดินด้านหน้าบางส่วนให้เป็นถนนสาธารณะประโยชน์แล้ว จะสามารถสร้างอาคารสูง  
หรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษ ที่มีพื้นที่ไม่เกิน ๓๐,๐๐๐ ตารางเมตร ได้หรือไม่ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

สำนักควบคุมและตรวจสอบอาคารได้พิจารณาแล้วขอเรียนว่า กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๓ (พ.ศ. ๒๕๓๕)  
ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๐ (พ.ศ. ๒๕๕๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร  
พ.ศ. ๒๕๒๒ ข้อ ๒ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งของอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษที่มีพื้นที่อาคาร  
รวมกันทุกชั้นไม่เกิน ๓๐,๐๐๐ ตารางเมตร ต้องมีด้านหนึ่งด้านใดของที่ดินนั้นยาวไม่น้อยกว่า ๑๒.๐๐ เมตร  
ติดถนนสาธารณะที่มีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า ๑๐.๐๐ เมตร ยาวต่อเนื่องกันโดยตลอดจนไปเชื่อมต่อกับถนนสาธารณะอื่น  
ที่มีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า ๑๐.๐๐ เมตร ดังนั้น หากบริษัทได้มีการอุทิศที่ดินให้เป็นทางสาธารณะประโยชน์  
และทำให้ที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคารมีด้านใดด้านหนึ่งยาวไม่น้อยกว่า ๑๒.๐๐ เมตร ติดถนนสาธารณะที่มีเขตทาง

/กว้าง...

กว้างไม่น้อยกว่า ๑๐.๐๐ เมตร ยาวต่อเนื่องกันโดยตลอดจนไปเชื่อมต่อกับถนนสาธารณะอื่นที่มีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า ๑๐.๐๐ เมตร ก็สามารถก่อสร้างอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษที่มีพื้นที่ไม่เกิน ๓๐,๐๐๐ ตารางเมตร ได้

จึงเรียนมาเพื่อทราบ

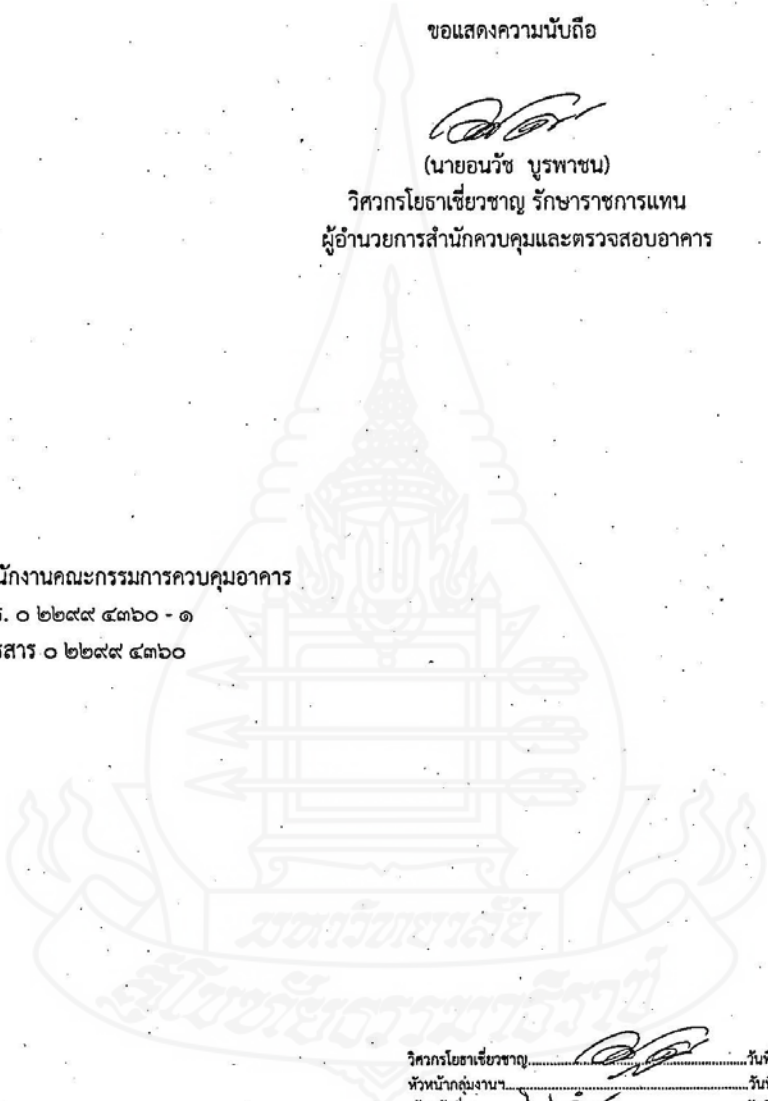
ขอแสดงความนับถือ

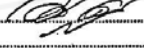


(นายอนวัช บุรพาชน)

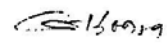
วิศวกรโยธาเชี่ยวชาญ รักษาราชการแทน  
ผู้อำนวยการสำนักควบคุมและตรวจสอบอาคาร

สำนักงานคณะกรรมการควบคุมอาคาร  
โทร. ๐ ๒๒๙๙ ๔๓๖๐ - ๑  
โทรสาร ๐ ๒๒๙๙ ๔๓๖๐



วิศวกรโยธาเชี่ยวชาญ		วันที่ 16 กรกฎาคม 2562
หัวหน้ากลุ่มงาน		วันที่ 15 สิงหาคม 2562
เจ้าหน้าที่	นางสาว	วันที่ 15 สิงหาคม 2562
พิมพ์ทาน	สุตารัตน์	วันที่ 15 สิงหาคม 2562

D๐๖/สุตารัตน์ /นำพล/จน.พท.กษ.เรียสเขต.ทหรืออาคารสูง/๕๕





กฤษฎีกา  
ที่ LAP.1639/2559

17 พฤศจิกายน 2559

สำนักควบคุมและตรวจสอบอาคาร
กรมโยธาธิการและผังเมือง
เลขรับที่ 6203
วันที่ 22 พ.ย. 2559
เวลา 19.58

กลุ่มงานด้านอาคาร
สำนักควบคุมและตรวจสอบอาคาร
เลขรับที่ 2044
วันที่ 23 พ.ย. 2559
เวลา .....

เรื่อง ขอรื้อที่ดินที่เป็นที่ตั้งอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษ

เรียน ผู้อำนวยการสำนักควบคุมและตรวจสอบอาคาร กรมโยธาธิการและผังเมือง

- สิ่งที่ส่งมาด้วย
1. ผังบริเวณโครงการ
  2. สำเนาโฉนดที่ดินโครงการ
  3. สำเนาหนังสือ สำนักการโยธา กรุงเทพมหานคร ที่ กท 0907/อ.940 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2559

ตามรายละเอียดในสิ่งที่ส่งมาด้วย (1 และ 2) บริษัท จำกัด (มหาชน) สำนักงานตั้งอยู่เลขที่

ถนนพหลโยธิน แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร โดย นาย และ

นางสาว ผู้รับมอบอำนาจกระทำการแทนบริษัทฯ เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดินเลขที่ 578 เลขที่ดิน 236 และโฉนดที่ดินเลขที่ 582 เลขที่ดิน 237 แขวงคลองตันเหนือ เขตคลองเตย กรุงเทพมหานคร โดยที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ 578 เลขที่ดิน 236 และโฉนดที่ดินเลขที่ 582 เลขที่ดิน 237 ซึ่งใช้เป็นที่ดินที่ตั้งของอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษ โดยบริษัทฯ ได้นำแปลงที่ดินโฉนดเลขที่ 578 เลขที่ดิน 236 อุทิศที่ดินบางส่วนให้เป็นถนนสาธารณะประโยชน์ถนนสุขุมวิท 55 แยกทองหล่อซอย 2 เพื่อให้แปลงที่ดินนี้มีด้านใดด้านหนึ่ง มีความยาวได้ 12.00 เมตร ตรงไปยังที่ตั้งของอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษตามที่กำหนดในข้อ 2 แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ.2535) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 50 (พ.ศ.2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ข้อ 2 ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้ บริษัท จำกัด (มหาชน) ได้มีหนังสือ ที่ LAP.0365/2559 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2559 สอบถามไปยังผู้อำนวยการสำนักการโยธา กรุงเทพมหานคร ว่าสามารถขออนุญาตสร้างเป็นอาคารสูงเพื่อใช้เป็นอาคารชุดพักอาศัยได้หรือไม่ ซึ่งต่อมาสำนักการโยธา กรุงเทพมหานคร ได้มีหนังสือ ที่ กท 0907/อ.940 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2559 (สิ่งที่ส่งมาด้วย 3) แจ้งให้ทราบว่าหากที่ดินดังกล่าวเข้าตามเงื่อนไข ตามข้อ 2 แห่งกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวข้างต้น ก็สามารถที่จะกระทำได้เท่าที่ไม่ขัดกับกฎหมายควบคุมอาคาร แต่เนื่องจากคณะอนุกรรมการผู้ชำนาญการรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมยังไม่แน่ใจ และขอให้บริษัทฯ นำเรื่องนี่ยานหรือต่อสำนักควบคุมและตรวจสอบอาคาร กรมโยธาธิการและผังเมือง อีกทางหนึ่งเสียก่อน

บริษัทฯ จึงขอหรือว่าโฉนดที่ดินเลขที่ 578 เลขที่ดิน 236 ซึ่งได้มีการแบ่งที่ดินด้านหน้าบางส่วนให้เป็นถนนสาธารณะประโยชน์แล้ว จะสามารถสร้างอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษ ที่มีพื้นที่ไม่เกิน 30,000 ตารางเมตรได้หรือไม่ เพื่อบริษัทฯ จะนำไปชี้แจงในคณะอนุกรรมการผู้ชำนาญการรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาตอบข้อหารือด้วย และขอขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

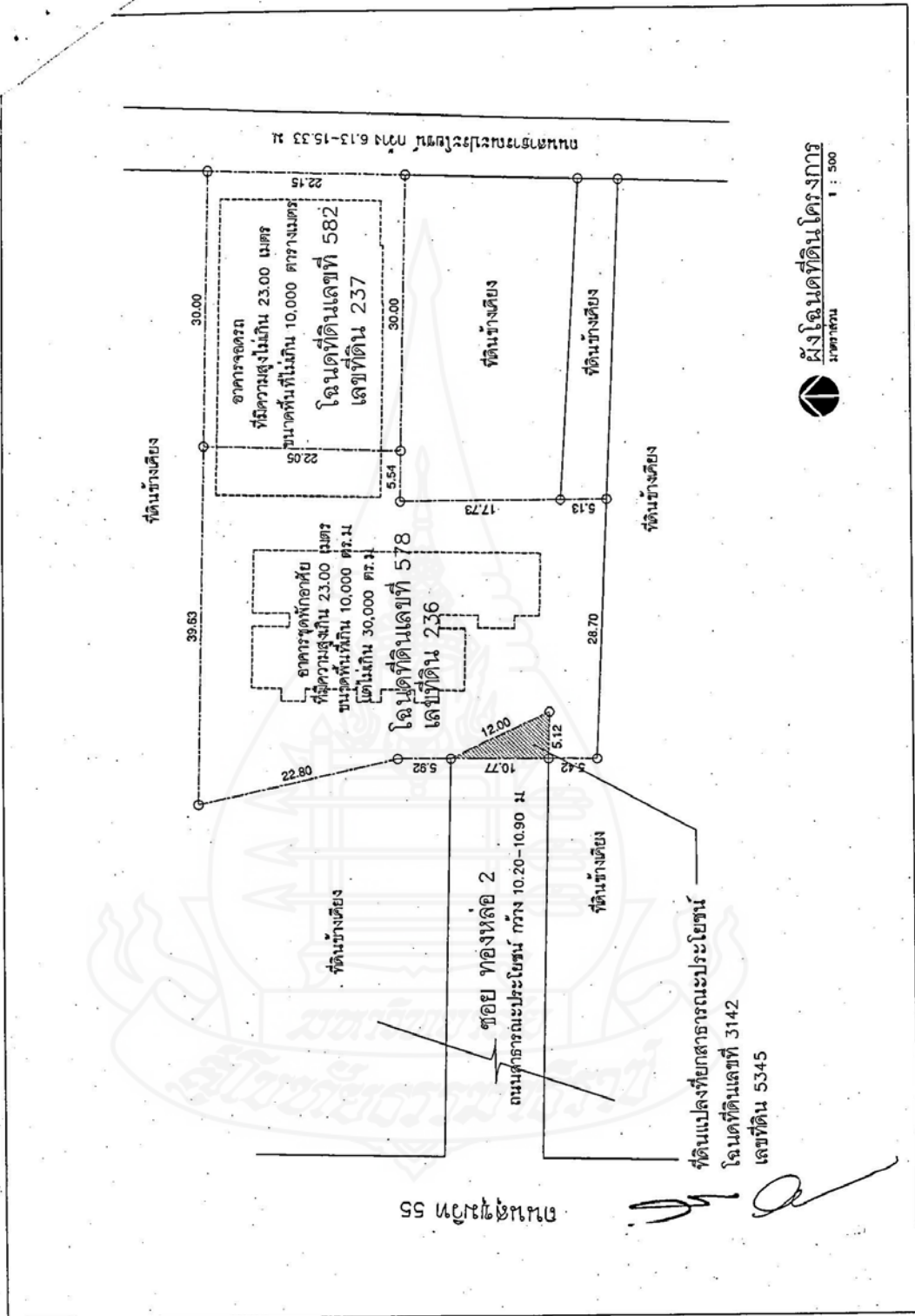
ผู้รับมอบอำนาจกระทำการแทน

- เลือก  ผ.ท.  ก.ท.  ก.ค.ม.  ก.ด้านอาคาร  ค.ว.อ.  ก.ด้านอุทธรณ์  ก.ท.  ก.ด้านชุดดินและถมดิน

ฝ่ายจัดสรรและพัฒนาที่ดิน

โทรศัพท์

- เพื่อโปรดพิจารณาและดำเนินการต่อไป  
 เพื่อโปรดทราบและแจ้งเจ้าหน้าที่ในสังกัดเพื่อทราบต่อไป  
 อื่นๆ





## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายอภิวัตร ชาญนอก
วัน เดือน ปีเกิด	21 พฤษภาคม 2527
สถานที่เกิด	เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร
ประวัติการศึกษา	น.บ. มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2550
สถานที่ทำงาน	องค์การบริหารส่วนตำบลคลองวาฬ อำเภอเมืองประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
ตำแหน่ง	นิติกรชำนาญการ

