

บทที่ ๕

การสิ้นไปของที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

การสิ้นไปของที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หมายถึง การที่ดินนั้นสิ้นไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งอาจสิ้นไปโดยตกเป็นของเอกชน หรือสิ้นไปเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอีกประเภทหนึ่ง

๕.๑ การสิ้นไปของที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ได้แก่การสิ้นไป

๕.๑.๑ โดยผลของกฎหมาย

๕.๑.๒ โดยสิ้นไปตามสภาพธรรมชาติ

๕.๑.๑ โดยผลของกฎหมาย การสิ้นไปของที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันโดยผลของกฎหมาย หมายถึง การสิ้นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งแบ่งได้เป็น ๔ กรณี คือ

ก. โดยการถอนสภาพ

ข. โดยการโอน

ค. โดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

ง. โดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

ก. โดยการถอนสภาพ

ความหมายของคำว่า การถอนสภาพ

การถอนสภาพที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หมายถึง การทำให้สภาพของการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันสิ้นสุดลง ซึ่งการถอนสภาพที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน อาจถูกถอนสภาพได้สามเงื่อนไขและวิธีการที่ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕ บัญญัติไว้

หลักเกณฑ์การถอนสภาพ

มาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติว่า "บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น โฉนดที่ดินมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันโดยสมควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ทั้งวั้นนี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการ เมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้"

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่โคหวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการ เมือง อาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการ เมือง รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน จัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือการโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถาพลเมืองโคเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นโคเปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีโคตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของโคใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(๒) ที่ดินที่โคใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่โคหวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการ เมืองโค ถ้าทบวงการ เมืองนั้นโคเล็กใช้ หรือโคต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อโคมีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการ เมือง ซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์โคได้ แต่ถาจะโอนต่อไปยังเอกชนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถาจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้ หรือกฎหมายอื่น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

การตราพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสอง ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย"

- ดังนั้น ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จะถูกถอดถอนสภาพโคคือ เมื่อ
๑. รัฐโคจัดหาที่ดินแปลงใหม่มาให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแทน
 ๒. พลเมืองโคเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว

๓. ที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการ เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

๔. รัฐได้จัดทำที่ดินแปลงใหม่มาให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแทน

ในกรณีที่รัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ที่ดินของรัฐซึ่งใช้เป็นที่ตั้งโรงเรียน มีอาณาเขตติดต่อกับที่สาธารณประโยชน์สำหรับใช้เลี้ยงสัตว์ ต่อมาทางการต้องการขยายโรงเรียนให้นักเรียนมีที่เรียนเพิ่มขึ้น ประกอบกับสภาพที่ตั้งของที่สาธารณประโยชน์สำหรับใช้เลี้ยงสัตว์ในปัจจุบันไม่เหมาะสมแล้ว เพราะอยู่ใกล้โรงเรียน รัฐก็อาจจัดทำที่ดินแปลงใหม่ซึ่งอยู่นอกเมืองและเหมาะสมที่จะใช้เป็นเลี้ยงสัตว์มาให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันแทน ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแปลงเก่าก็ไม่ได้ใช้ประโยชน์อีกแล้ว เมื่อนำไปใช้ประโยชน์ในกิจการอื่น ก็คงตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพเสียก่อน

นอกจากนี้การจัดทำที่ดินแปลงใหม่มาให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันแทน อาจเกิดจากเอกชน หรือรัฐวิสาหกิจ^๒ อันใดเป็นผู้จัดทำที่ดินแปลงใหม่มาให้ราษฎรหรือพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันแทนที่แปลงเก่า โดยทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนไม่ขอสิ่งแลกเปลี่ยน คือยกให้เป็นสาธารณประโยชน์โดยเสนหา เช่น รัฐวิสาหกิจจัดทำถนนมาให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันแทนทางสาธารณะเดิม และประชาชนก็หันมาใช้ประโยชน์ในทางสาธารณะใหม่ กรณีเช่นนี้ถ้าจไม่มีความจำเป็นต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงเก่าอีกต่อไป อาจทำการถอนสภาพแล้วนำไปจัดให้ประชาชน หรือนำไปจัดหาผลประโยชน์ต่อไปได้

^๑ เอกชน หมายถึง บุคคลธรรมดา รวมทั้งนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

^๒ รัฐวิสาหกิจ หมายถึง หน่วยงานอิสระของรัฐที่ดำเนินงานเกี่ยวกับกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะ เช่น การรถไฟ การประปา การไฟฟ้า องค์การโทรศัพท์ ร.ส.พ.



๒. พลเมืองเลิกไช้ประโยชน์ในที่กินนั้นแล้ว

ที่กินสำหรับพลเมืองไ้ร่วมกันถึงแม้ราษฎรจะเลิกไช้แล้วก็ไม่ทำให้สภาพของ
การ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองไ้ร่วมกันเสียไปแต่อย่างใดไม่ ดังคำ
พิพากษาฎีกาที่ ๘๒๘/๒๕๑๑ วินิจฉัยไว้ว่า

"ลาคลองที่ยังเป็นทางนำสำหรับประชาชนไ้สัญจรไปมาร่วกัน แม้จะขึ้นเงินไป
โดยธรรมชาติ ไม่มีสภาพเป็นคลองมา ๓๐ ปีเศษแล้วและยังไม่มีราษฎรไ้ประโยชน์ก็ตาม
แต่เมื่อยังไม่มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่กินนั้นจากการ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตาม
มาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และทางราชการยังถือ เป็นที่หลวงหวงห้ามอยู่ จึงยัง
คงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ เช่นเดิม"

คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๓๔๕/๒๕๑๕ วินิจฉัยไว้ว่า

"ป่าช้าซึ่งประชาชนเคยไ้ประโยชน์ในการ เผาและฝังศพ เป็นสาธารณสมบัติของ
แผ่นดิน แม้จะไม่ได้ขึ้นทะเบียนของทางราชการไว้และหมดสภาพเป็นป่าช้า เพราะโจทก์เข้า
ครอบครอง ประชาชนจึงไม่ได้ไ้มาหลายปีก็ตาม ทรายโคที่ทางราชการยังไม่ได้ถอนสภาพ
ก็ยังเป็นป่าช้าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่นั่นเอง"

การที่พลเมืองเลิกไช้ประโยชน์ในที่กินสำหรับพลเมืองไ้ร่วมกัน จะต้องเป็นการ
เลิกไช้โดยเด็ดขาดหรือเลิกสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันโดยเด็ดขาด เช่น ทางสาธารณะ
ซึ่งในต่อน้ำ น้ำท่วมไ้ไม่ได้ชั่วคราวนั้น หากไ้เป็นการเลิกไช้แต่อย่างใดไม่"

แต่อย่างไรก็ดี การที่ประชาชนเลิกไช้ประโยชน์ในที่กินสำหรับพลเมืองไ้ร่วมกัน
ก็เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่ทำให้ที่ดินแปลงนั้นอาจถูกถอนสภาพตามมาตรา ๔ แห่งประมวล
กฎหมายที่ดินได้ ที่กินสำหรับพลเมืองไ้ร่วมกัน ผู้ไ้คือประชาชน การเลิกไช้จึงต้องเกิด
จากประชาชนผู้ไ้ประโยชน์ในที่กินนั้น เช่น ตามตางจังหวัดจะมีการสงวนที่ไว้เป็นที่ป่าช้า
ฝังศพ ต่อมามีบ้านเมืองเจริญขึ้น ตางวัดตาง ๆ มีการสร้างเมรุเผาศพขึ้น ประชาชนจึง
หันไปไ้เมรุเผาศพของวัดกันหมด ความจำเป็นในการมีป่าช้าสาธารณะจึงไม่มีประโยชน์อีก

คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๕๐/๒๕๓๕.

ต่อไป ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๕ จึงบัญญัติให้มีการถอนสภาพที่ดินสำหรับพลเมือง
ใช้ร่วมกันที่ประชาชนเลิกใช้แล้วเสีย แต่การถอนสภาพตามมาตรา ๕ นี้กฎหมายมิได้บังคับ
ว่าจะต้องถอนสภาพทุกกรณีไป รัฐอาจจะเสนอให้มีการถอนสภาพเมื่อเห็นว่ามีความจำเป็น
เช่น จะนำที่ดินไปจัดให้แก่ราษฎรใช้เป็นที่ทำกินโดยเปิดให้จับจอง หรือนำไปจัดหาผล
ประโยชน์ก็ได้ การถอนสภาพในกรณีนี้จะคงกระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

การที่ราษฎร เลิกใช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์ อันเนื่องจากสาเหตุที่มี
ราษฎรบุกรุกที่ดินดังกล่าวเต็มเนื้อที่หมดแล้ว กรณีเช่นนั้น ไม่อาจถือว่าราษฎรเลิกใช้ด้วยความ
สมัครใจ อันจะอ้างเหตุให้มีการถอนสภาพได้ เพราะราษฎรมิได้เลิกใช้ แต่เป็นการเข้า
ไปใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์ร่วมกันไม่ได้ อันเนื่องจากราษฎรบุกรุกเข้า
ครอบครองเอาไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัวเสีย

๓๐. ที่ดินได้เปลี่ยนสภาพไปจากเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

การเปลี่ยนสภาพในที่นี้หมายถึง การที่ตัวทรัพย์สินได้เปลี่ยนสภาพไปจากการ
เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน กลายเป็นที่ดินประเภทอื่น ทั้งนี้เพราะสาธารณสมบัติ
ของแผ่นดินบางอย่างเมื่อได้ใช้สอยหรือทอดทิ้งไว้เป็นเวลานานก็อาจเปลี่ยนสภาพไปใน
ตัวเองเพราะธรรมชาติบังคับกาลได้

ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่เปลี่ยนสภาพไปจนเป็นเหตุที่ทำให้ถูกถอนสภาพ
ได้นี้ ต้องเป็นการ เปลี่ยนสภาพไปจนไม่อาจใช้ประโยชน์เพื่อสาธารณประโยชน์สำหรับ
พลเมืองใช้ร่วมกัน ได้ เช่น แม่น้ำ ซึ่งเป็นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้

ศิริ เกวลินสฤกษ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, หน้า ๔๘.

๒. ประมูล สุวรรณศรี, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑
ว่าด้วยทรัพย์สิน, หน้า ๒๗.

๓. ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
กฎหมายลักษณะทรัพย์สิน, หน้า ๔๒.

ร่วมกัน ค่อมมาเกิดคืนเงินขึ้นจนเป็นพื้นที่ธรรมดา หรือทางน้ำที่เปลี่ยนทางเดิน ส่วนที่ไม่มี
น้ำไหลผ่านได้คืนเงินขึ้นจนเป็นที่ดินธรรมดา แม่น้ำที่เปลี่ยนสภาพไปจนกลายเป็นพื้นที่
ธรรมดา สาธารณชนยอมหมกประโยชน์ที่จะใช้สอยหรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน
การที่แม่น้ำได้เปลี่ยนสภาพไป ก็หาทำให้พื้นสภาพจากการ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
ประเภทที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไม่ จนกว่าจะมีการถอนสภาพ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๒๘/๒๕๑๑ วินิจฉัยว่า

"ศาลคลองที่ยังเป็นทางน้ำสำหรับประชาชนใช้สัญจรไปมาด้วยกัน แม้จะคืนเงิน
ไปโดยธรรมชาติ ไม่มีสภาพเป็นคลองมา ๓๐ ปีเศษแล้วและไม่มีราษฎรใช้ประโยชน์ก็ตาม
แต่เมื่อยังไม่มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินนั้นจากการ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็ตาม
มาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและทางราชการยังถือ เป็นที่หลวงหวงห้ามอยู่ จึงยัง
คงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ เช่นเดิม"

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๘๗ - ๑๘๘/๒๕๒๑ วินิจฉัยว่า

"สำรางคืนเงินเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันตาม
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒)"

การ เปลี่ยนสภาพไปจากการ เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนี้ จะคงเป็น
การ เปลี่ยนสภาพไปตามธรรมชาติ มิใช่มนุษย์เป็นผู้กระทำ เช่น แม่น้ำที่คืนเงินขึ้นเองมิใช่
เกิดจากการถมที่ของราษฎร

ตัวอย่าง คลองสาธารณะอยู่ติดกับที่ของจำเลย จำเลยได้ถมจนคลองคืนเงิน
ค่อมมาเจ้าพนักงานไต่ออกโฉนดที่ดินรวมไปกับที่ดินของจำเลย ทั้งนี้ หาทำให้จำเลยมี
กรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของคลองสาธารณะนั้นได้ไม่"

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๘๑/๒๕๓๒.

ข้อสำคัญของการ เปลี่ยนสภาพของที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็คือ การเปลี่ยนสภาพนั้นจะต้องยังไม่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลใดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะที่ดินที่เปลี่ยนสภาพไปและตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลใดนั้น กฎหมายมิได้บัญญัติเรื่องการถอนสภาพไว้แต่อย่างใด เมื่อที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปที่ดินนั้นย่อมสิ้นสภาพการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันทันที และกฎหมายยังบัญญัติให้ ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินริมคตินั้น

แต่อย่างไรก็ดี การเปลี่ยนสภาพนั้นจะต้องไขข้อเท็จจริงว่าเป็นการ เปลี่ยนสภาพไปจากการ เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๘ (๒) จริง ๆ มิใช่เป็นการ เปลี่ยนลักษณะการใช้ประโยชน์จากการใช้เพื่อประโยชน์อย่างหนึ่งไปใช้เพื่อประโยชน์อย่างหนึ่งในลักษณะที่ยังเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่ เช่น แม่น้ำที่ตื้นเขินขึ้น ย่อมเปลี่ยนสภาพจากการ เป็นแม่น้ำสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เพราะประชาชนไม่อาจใช้ประโยชน์เป็นที่สัญจรไปมาทางน้ำได้ ต่อมาเมื่อราษฎรเข้าไปใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นทางเดินเขาสู่หมู่บ้าน จนกลายเป็นทางสาธารณะ กรณีเช่นนี้ถือได้ว่า แม่น้ำได้เปลี่ยนสภาพมาเป็นทางสาธารณะแล้ว ซึ่งแม่น้ำและทางสาธารณะเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันทั้งคู่ การ เปลี่ยนสภาพของแม่น้ำจึงไม่ต้องถอนสภาพตามมาตรา ๘ อีก เพราะมาตรา ๘ บัญญัติไว้ชัดแจ้งว่า "เปลี่ยนไปจากการ เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน" เมื่อแม่น้ำได้เปลี่ยนสภาพไป แต่กลายเป็นทางสาธารณะซึ่งเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่เช่นเดิม กรณีนี้จึงไม่ต้องถอนสภาพอีก

ฉะนั้น จึงสรุปจากมาตรา ๘ ได้ความว่า ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แม้ประชาชนจะเลิกใช้แล้ว หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการ เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ก็หาเป็นเหตุทำให้ที่ดินนั้นสิ้นสภาพการ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภท

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๘ บัญญัติว่า "ที่ดินแปลงใดเกิด ที่งอกริมคตินั้น ที่งอกย่อมเป็นทรัพย์สินของ เจ้าของที่ดินแปลงนั้น"

พลเมืองใช้ร่วมกันไม่ จนกว่าที่ดินนั้นจะไ้ถูกถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕ โดยกฎหมายบัญญัติให้มีการถอนสภาพที่ดินดังกล่าวโดยพระราชกฤษฎีกา

ปัญหาว่า ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่ราษฎร เลิกใช้หรือที่ดินนั้นไ้เปลี่ยนแปลงไปจากการ เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจะสิ้นสภาพไ้ จะต้องมีการถอนสภาพก่อนทุกกรณีหรือไม่

กฎหมายที่บัญญัติให้มีการถอนสภาพที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน นั้น มี ๒ ฉบับ คือ

ก. พระราชบัญญัติหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๔

ข. ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๗

ก. พระราชบัญญัติหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า ๗ พ.ศ. ๒๔๗๔ บัญญัติเรื่องการถอนสภาพไว้ในมาตรา ๗ ซึ่งบัญญัติว่า

"ถ้การหวงห้ามนั้นมีไ้กำหนดเวลาไว้ เมื่อจะถอนการหวงห้ามทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ก็ไ้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา ในพระราชกฤษฎีกานั้นจะระบุเงื่อนไขในการถอนไว้ก็ไ้

การถอนหวงห้ามแต่บางส่วนให้นำบทบัญญัติแห่งมาตรา ๕ และมาตรา ๖ ว่าด้วยแผนที่มาใช้โดยอนุโลม

การถอนหวงห้ามที่ว่างนั้น ไ้รวมทั้งการหวงห้ามที่มีไว้ก่อนใช้พระราชบัญญัตินี้ด้วย"

กฎหมายเรียกการถอนสภาพว่า การถอนการหวงห้าม ไ้ถอนการหวงห้ามที่ดินที่ไ้หวงห้ามไว้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า พ.ศ. ๒๔๗๔ และการหวงห้ามที่มีไว้ก่อนใช้พระราชบัญญัตินี้ ซึ่งไ้แก่การหวงห้ามที่เกิดจากประกาศของทรงราชการ จะถอนการหวงห้ามไ้โดยทำเป็นพระราชกฤษฎีกา

๗. ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๘ บัญญัติให้มีการถอนสภาพ
ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันได้ในกรณีต่อไปนี้

"(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมืองรัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน
จัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือการโอนให้กระทำโดย
พระราชบัญญัติ แต่ถาพลเมืองใดเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพ
ไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีโคกคกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลใดตาม
อำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำเป็นพระราชกฤษฎีกา"

ประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติให้มีการถอนสภาพที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน
ที่ราษฎร เลิกใช้หรือสภาพของที่ดินเปลี่ยนแปลงไป โดยให้กระทำเป็นพระราชกฤษฎีกา
มาตรา ๘ ใช้คำว่า ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งต่างกับมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติ
ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า พ.ศ. ๒๔๙๕ ที่ใช้คำว่า ถอนการหวงห้าม
คำว่า "ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน" มีความหมายกว้างกว่าคำว่า "การหวงห้าม"
โดยหมายถึงทั้งที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่เกิดโดยผลของกฎหมาย หรือเกิดโดยสภาพ
ไม่ว่าจะเป็นโดยสภาพธรรมชาติของทรัพย์สินนั้น หรือโดยสภาพการใช้ของราษฎร

ฉะนั้นในการพิจารณาว่าจะต้องมีการถอนสภาพที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน
ที่ราษฎร เลิกใช้หรือที่ที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปหรือไม่ จึงควรต้องแยกพิจารณาที่ดินสำหรับ
พลเมืองใช้ร่วมกันที่เกิดขึ้นโดยผลของกฎหมายออกจากที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่
เกิดโดยสภาพของทรัพย์สิน

ถ้าเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่เกิดขึ้นโดยผลของกฎหมายไม่ว่าจะเป็น
โดยประกาศของทางราชการ หรือโดยการออกพระราชกฤษฎีกาหวงห้าม หรือโดยการสงวน
ตราบไคที่ยังไม่มีกฎหมายออกมายกเลิกการหวงห้าม นั้น ก็ยังคงเป็นที่สงวนหวงห้ามอยู่

แต่ถ้าเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่เกิดโดยสภาพ ไม่ว่าจะโดยสภาพ
ธรรมชาติหรือโดยการใช้ร่วมกันของราษฎร เมื่อที่ดินนั้นหมดสภาพจากการเป็นที่สาธารณะ

ก็ไม่จำเป็นจะต้องมีการถอนสภาพอีก ซึ่งมีคำพิพากษากฎีกาวินิจฉัยไปในทำนองนี้หลายฉบับ
ควยกันคือ

คำพิพากษากฎีกาที่ ๒๓๐/๒๔๗๖ วินิจฉัยว่า

"ค.สาธารณะที่ดินเงินไซ้เป็นทางเรือเดินไม่ได้แล้วและไม่ปรากฏว่าราษฎร
คนใดได้ไซ้ทางนี้ ทานว่าได้เปลี่ยนสภาพมาเป็นท้องที่ว่างเปล่าของรัฐบาลและไม่ไซ้ทาง
สาธารณะ เจ้าพนักงานผูกครองมีอำนาจทำสัญญาให้เอกชนเช่าได้"

คำพิพากษากฎีกาที่ ๒๐๘/๒๔๗๗ วินิจฉัยว่า

"คลองสาธารณประโยชน์ซึ่งดินเงินไซ้เป็นทางเดินเรือไม่ได้แล้ว เมื่อรัฐบาล
ออกโฉนดให้แก่ผู้ใด ผู้นั้นก็ไต่ที่เป็นสิทธิ"

คำพิพากษากฎีกาที่ ๒๗๖ - ๒๗๗/๒๔๘๕ วินิจฉัยว่า

"แม่น้ำลำคลองโดยสภาพย่อมเป็นทางซึ่งสาธารณชนใช้สัญจรไปมา อันถือได้ว่า
เป็นทางสาธารณะหรือทางหลวง เว้นแต่จะใดก็ตามว่าแม่น้ำลำคลองนั้นดินเงินไซ้สาธารณชน
ไม่อาจไซ้เป็นทางสัญจรไปมาต่อไปได้"

คำพิพากษากฎีกาเหล่านี้ล้วนเป็นคำพิพากษากฎีกาที่ตัดสินไว้ก่อนปี พ.ศ. ๒๔๘๗
และเป็นคำพิพากษากฎีกาเกี่ยวกับเรื่องที่ดินสำหรับพลเมืองไซ้รวมกันที่เกิดขึ้นโดยสภาพ
ธรรมชาติของทรัพย์สิน เช่น แม่น้ำ ลำคลอง เมื่อมีการขึ้นเงินขึ้น ศาลฎีกาเห็นว่า
ที่ดินนั้นได้หมดสภาพการ เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองไซ้รวมกันแล้วโดยไม่ต้องถอนสภาพทั้ง ๆ ที่
ในขณะนั้นพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า พ.ศ. ๒๔๗๕ ยังใช้
บังคับอยู่

แต่ถ้ามหากทางราชการยังสงวนหวงห้ามที่ดินที่ขึ้นเงินอยู่ ที่ดินนั้นก็ยังคงสภาพ
เป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ปรากฏตามหนังสือกระทรวงการคลัง
ที่ ก.ค ๐๔๐๖/๔๑๖๒๔ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๒๑.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๗๘/๒๔๗๗ วินิจฉัยว่า

"ที่ดินซึ่งเดิมเป็นลาคลอง ภายหลังขึ้นเงินขึ้นจนไร่เป็นทางเดินเรือไม่สะดวก แต่เจ้าพนักงานยังปกครองดูแลอยู่นั้น ก็คงสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่"

แต่อย่างไรก็ดี มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่นำสนใจอยู่ฉบับหนึ่งที่วินิจฉัยให้มีการถอนสภาพ ความประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๔ กรณีที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่เกิดขึ้นโดยสภาพ และต่อมาได้เปลี่ยนแปลงสภาพไปตามธรรมชาติ คือ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๒๘/๒๕๑๑ ซึ่งวินิจฉัยว่า

"ลาคลองที่เป็นทางน้ำสำหรับประชาชนใช้สัญจรไปมารวมกัน แม้จะขึ้นเงินไป โดยธรรมชาติไม่มีสภาพเป็นลาคลองมา ๓๐ ปีเศษ และไม่มีราษฎรใ้ประโยชน์ก็ตาม แต่เมื่อยังไม่มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินนั้นจากการ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ความมาตรา ๔ ประมวลกฎหมายที่ดิน และทางราชการยังถือเป็นที่หวงห้ามอยู่ จึงยังคง เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่เช่นเดิม"

คำพิพากษาศาลฎีกาฉบับนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่เกิดขึ้น โดยสภาพ ต่อมาเกิดการขึ้นเงินขึ้นโดยธรรมชาติจนไม่มีสภาพเป็นลาคลอง ศาลฎีกา เห็นว่า ลาคลองนั้นก็ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ จนกว่าจะถูกถอนสภาพตาม มาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ศาสตราจารย์บัญญัติ สุธวัระ ได้บันทึกหมายเหตุท้ายคำพิพากษาศาลฎีกาฉบับนี้ว่า คำพิพากษาศาลฎีกาฉบับนี้แปลกกว่าฉบับอื่น เพราะมีการอ้างมาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมาย ที่ดินด้วย

ท่านมีความเห็นว่า บทบัญญัติแห่งมาตรา ๔ ไร่กับที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่ยังมีสภาพเดิม เพียงแต่ราษฎรเลิกใช้ประโยชน์จากที่ดินเท่านั้น เช่น ทูตงูที่ส่งวนไว้ สำหรับราษฎรใช้เลี้ยงสัตว์ร่วมกัน แต่ต่อมาราษฎรมิได้ใช้ทูลงูที่ส่งวนนั้นเลี้ยงสัตว์อีกต่อไป กรณี เช่นนี้ย่อมจะถอนสภาพจากการ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในฐานะที่ส่งวนไว้เพื่อ ประโยชน์ร่วมกันเสียได้ และเมื่อถอนสภาพแล้วที่ดินนั้นก็ตกเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า

แต่ถ้าที่ดินนั้นกลายเป็นสภาพจากการที่ราษฎรจะใช้ประโยชน์ร่วมกัน เพราะสภาพ
 ของที่ดินเอง เช่น ล้ำคลองที่ดิน เงินขึ้นจนเป็นส่วนหนึ่งของแผ่นดิน กรณีเช่นนี้จะต้องมีการ
 ถอนสภาพที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๔ อีกหรือไม่ เป็นปัญหาที่นาคิด เพราะ
 โดยสภาพราษฎรจะใช้ประโยชน์ร่วมกันก็มีอยู่ในตัวแล้ว ที่ดินนั้นน่าจะหมดสภาพจากการ
 ที่ให้ใช้เพื่อประโยชน์ร่วมกันไปเองโดยไม่จำเป็นต้องมีการถอนสภาพอีก แต่อย่างไรก็ตาม
 ล้ำคลองที่ดินเงินนั้นก็ยังมีสภาพเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
 ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑) อยู่กันเอง ราษฎรจะได้สิทธิ
 ก็โดยปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน จะอ้างเหตุครอบครองปรปักษ์ตามประมวลกฎหมาย
 แพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๔๒ หาได้ไม่

ตามความเห็นของศาสตราจารย์บัญญัติ สุธีวะ สรุปได้ว่า ถ้าเป็นที่ดินสาธารณะ
 โดยสภาพแล้ว ที่ดินนั้นได้สิ้นไปเพราะสภาพของตัวเอง ถือว่าที่ดินนั้นได้หมดสภาพการ เป็น
 สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) กลายเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าตาม
 มาตรา ๑๓๐๔ (๑) ไปทันทีโดยไม่จำเป็นต้องมีการถอนสภาพตามมาตรา ๔ อีก

แต่มีนักกฎหมายบางท่านไม่เห็นด้วยกับความเห็นของศาสตราจารย์บัญญัติ สุธีวะ
 โดยเห็นว่า ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๔ ได้บัญญัติเป็นหลักตายตัวให้ถอนสภาพกันทุก
 กรณี ไม่ว่าจะเป็นที่ดินที่ได้มีการหวงห้ามไว้โดยพระราชกฤษฎีกาหรือไม่^๒

๑ บัญญัติ สุธีวะ, หมายเหตุท้ายคำพิพากษากฎีกาที่ ๔๓๔/๒๕๑๑ หน้า ๕๔๓ -

๕๔๕.

๒ ชัยวิชฌน์ วงศ์วิชฌนศาสตร์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม,
 หน้า ๑๓๐ - ๑๓๑.

สำหรับผู้เขียนเห็นด้วยกับความเห็นของศาสตราจารย์บัญญัติ สิวะ ว่า
 ถ้าเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ต่อมาเมื่อมีราษฎร
 เลิกใช้ หรือที่ดินนั้นเปลี่ยนสภาพไป กรณีเช่นนั้น ต้องถอนสภาพ แต่ถ้าที่ดินนั้นได้เปลี่ยน
 สภาพไปตามธรรมชาติ ก็ไม่จำต้องถอนสภาพ แต่อย่างไรก็ดี ผู้เขียนมีความเห็นเพิ่มเติม
 ว่า การเปลี่ยนสภาพหรือการเลิกใช้นั้นควรจะต้องพิจารณาเวลาที่ประชาชนเลิกใช้ หรือ
 เวลาที่ที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตั้งแต่เมื่อใด
 ก่อนหรือหลังการใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน และขณะนั้นมีกฎหมายกำหนดเรื่องการถอนสภาพ
 ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้อย่างไรบ้าง เหมือนเช่นการพิจารณาเรื่องการไถมาหรือ
 การเกิดโดยผลของกฎหมายของที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่กล่าวมาในบทที่ ๓ ที่จะต้อง
 พิจารณาว่าที่ดินนั้นได้เกิดขึ้นโดยอาศัยบทกฎหมายใด

กฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการถอนสภาพที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นมียุ
 ๒ ฉบับ คือ

(๑) พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณ
 สมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๔ มาตรา ๗ บัญญัติให้มีการถอนการหวงห้ามที่ดินที่ได้
 หวงห้ามไว้ เช่น หวงห้ามไว้เป็นที่สาธารณประโยชน์สำหรับใช้เลี้ยงสัตว์ ต่อมาทาง
 ราชการต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่น และที่ดินที่หวงห้ามไว้ไม่มี
 ราษฎรเช่าใช้ จะถอนการหวงห้ามเสียก็ได้ โดยกระทำเป็นพระราชกฤษฎีกาถอนการ
 หวงห้าม กฎหมายสมัยนี้เรียกการถอนสภาพว่า ถอนการหวงห้าม ที่ดินที่จะถูกหวงห้ามได้
 จะต้องมีผู้หวงห้ามพร้อมทั้งมีพิธีการหวงห้าม กล่าวคือ การหวงห้ามนั้นต้องมีกฎหมายรับรอง
 การหวงห้ามที่ดินของรัฐไว้เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจึงต้องเกิดโดยกฎหมาย
 เมื่อการหวงห้ามเกิดโดยกฎหมาย ถ้าจะถอนการหวงห้ามก็ต้องถอนด้วยกฎหมายเช่นกัน

มาตรา ๗ "ถ้าการหวงห้ามนั้นมีกำหนดเวลาไว้ เมื่อจะถอนการ
 หวงห้ามทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกานั้นจะระบุเงื่อนไขในการ
 ถอนไว้ก็ได้"

ส่วนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่เกิดขึ้นโดยสภาพไม่ว่าจะเป็นโดยสภาพ
 ธรรมชาติของทรัพย์สินนั้น หรือโดยการใช้ร่วมกันของราษฎรนั้นไม่มีกฎหมายกำหนดให้
 เกิด กล่าวคือ มิได้มีพิธีการหวงห้ามแต่ทรัพย์สินใดเกิดขึ้นเอง เมื่อไม่ใช้แล้วจึงไม่เข้า
 หลักเกณฑ์ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า
 พ.ศ. ๒๔๗๔ ที่จะต้องมีการถอนการหวงห้ามโดยออกพระราชกฤษฎีกา ดังนั้น กรณีที่ดิน
 สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ประชาชนใดเลิกใช้ หรือทรัพย์สินใด
 เปลี่ยนสภาพไปก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (วันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๘๗)
 ก็ไม่ต้องถอนการหวงห้าม ถือว่าที่ดินนั้นไ้หมดสภาพไปด้วยตัวเอง อีกทั้งคำพิพากษาศาลฎีกาที่
 วินิจฉัยไว้ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ก็มีใจกล่าวถึงการถอนสภาพที่ดินสำหรับ
 พลเมืองใช้ร่วมกันที่เกิดขึ้นโดยสภาพแล้วหมดสภาพไปทั้ง ๆ ที่ในขณะนั้นพระราชบัญญัติว่า
 ด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า พ.ศ. ๒๔๗๔ ยังมีผลใช้บังคับอยู่ แสดงให้เห็น
 ได้ว่า ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่เกิดขึ้นโดยสภาพ เมื่อหมดสภาพแล้วไม่ต้องถอน
 การหวงห้าม ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า
 พ.ศ. ๒๔๗๔ ที่ดินนั้นยอมหมดสภาพไปในตัวเอง

เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๗๖ - ๒๗๗/๒๔๘๕ วินิจฉัยว่า

"แม่น้ำลำคลองโดยสภาพยอมเป็นทางซึ่งสาธารณชนใช้สัญจรไปมา อันถือได้ว่าเป็นทางสาธารณะหรือทางหลวง เว้นแต่จะใดก็ตาม แม่น้ำลำคลองนั้นขึ้นเงินจน
 สาธารณชนไม่อาจใช้เป็นทางสัญจรไปมาต่อไปได้"

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๐๘/๒๔๗๓ วินิจฉัยว่า

"คลองสาธารณะประโยชน์ซึ่งขึ้นเงินจนใช้เป็นทางเดินเรือไม่ได้แล้ว เมื่อรัฐบาล
 ออกโฉนดให้แก่ผู้ใด ผู้นั้นก็ไ้เป็นสิทธิ".

(๒) ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๔ บัญญัติให้มีการถอนสภาพที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่ประชาชนเลิกใช้หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน การถอนสภาพให้กระทำเป็นพระราชกฤษฎีกา

ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๔ ใช้คำว่า "ถอนสภาพที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน" ต่างกับมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า พ.ศ. ๒๔๙๔ ที่ใช้คำว่า "ถอนการหวงห้าม" การหวงห้ามต้องเกิดโดยมีผู้หวงห้าม และผู้ที่หวงห้ามก็จะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ การหวงห้ามตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงมีความหมายแคบกว่า คำว่าที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เพราะที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอาจเป็นที่ดินที่เกิดจากการสงวนหรือหวงห้าม หรือเกิดจากสภาพโดยธรรมชาติของทรัพย์สินนั้น หรือเกิดจากการที่ประชาชนใช้ร่วมกันก็ได้

ฉะนั้น การถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๔ จึงใช้ได้กับที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในทุกกรณี ไม่ว่าจะเป็นที่ดินที่เกิดจากการสงวนหรือหวงห้าม หรือเกิดโดยสภาพของทรัพย์สินนั้น เมื่อที่ดินนั้นประชาชนเลิกใช้หรือเปลี่ยนแปลงสภาพไปนับแต่วันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ที่ดินนั้นจะสิ้นสภาพต่อเมื่อได้ถูกถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๔ เสียก่อน

ฉะนั้น จึงขอสรุปความเห็นของผู้เขียนในปัญหาเรื่องการถอนสภาพที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันได้ดังนี้

ก. ถ้าเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่เกิดขึ้นโดยผลของกฎหมาย ไม่ว่าจะโดยประกาศของทางราชการ หรือโดยพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า พ.ศ. ๒๔๙๔ หรือที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่เกิดขึ้นโดยการสงวนที่ดิน ตามมาตรา ๒๐ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าราษฎรได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพ

ไปจากการ เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไม่ว่าจะเป็นการ เลิกใช้ หรือ เปลี่ยนสภาพ ไปเมื่อใด ไม่ว่าจะก่อนหรือหลังประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินนั้นกำหนดสภาพการ เป็นที่ดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันได้ไม่ว่า เว้นแต่จะมีการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๔ เสียก่อน

การถอนสภาพตามมาตรา ๔ ใช้กับที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่เกิดโดยผล ของกฎหมาย ไม่ว่าจะเกิดขึ้นโดยประกาศของทางราชการ หรือโดยพระราชกฤษฎีกา หวงห้าม ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าฯ พ.ศ. ๒๔๗๔ เพราะมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๗ ได้ บัญญัติรับรองให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป

ข. ถ้าเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่เกิดโดยสภาพธรรมชาติของทรัพย์สิน นั้น หรือโดยการใช้ร่วมกันของราษฎรสิ้นสภาพของที่ดินดังกล่าวแยกพิจารณาออกเป็น ๒ กรณี

๑. ถ้าราษฎรได้เลิกใช้หรือสภาพของที่ดินได้เปลี่ยนแปลงจากการ เป็นที่ดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (วันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๘๗) แล้วไม่ต้องถอนสภาพหรือถอนการหวงห้าม เพราะมีใช้ที่หวงห้ามไว้ (มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าฯ พ.ศ. ๒๔๗๔) ที่ดินนั้นยอม หมกสภาพการ เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไปเอง

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑๐ บัญญัติว่า "ที่ดินซึ่งได้ หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอัน เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๔ หรือตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนวันที่ประมวล กฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป".

๒. เมื่อมีประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ไซ้บังคับ การถอนสภาพที่ดินสำหรับพลเมืองไซ้ร่วมกันที่เกิดโดยสภาพธรรมชาติของทรัพย์สิน หรือ เกิดจากการไซ้ร่วมกันของราษฎร และราษฎรโคเล็กไซ้หรือที่ดินนั้นโคเปลี่ยนแปลงไปนับตั้งแต่วันที่ประมวลกฎหมายที่ดินไซ้บังคับ ที่ดินนั้นจะสิ้นสภาพการ เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองไซ้ร่วมกันโคจะต้องมีการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๔ วรรค ๒ (๑) เสียก่อน ถ้าไม่มี การถอนสภาพที่ดินนั้นก็ยัง คง เป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองไซ้ร่วมกัน อยู่ตลอดไป

ในทางปฏิบัติของกรมที่ดินโคพิจารณา เรื่องการถอนสภาพที่ดินสำหรับพลเมืองไซ้ร่วมกันที่หมดสภาพไปโดยธรรมชาติว่าไม่จำเป็นต้องถอนสภาพ เช่นเดียวกัน

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับ ที่ดินสาธารณประโยชน์ "ลาคบัวหนอง หูขวาง" อำเภอสองพี่น้อง จังหวัดสุพรรณบุรี ปรากฏตามทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ว่า อำเภอสองพี่น้องโคประกาศหวงห้ามไว้เมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๔๙๗ และวันที่ ๑ มีนาคม ๒๔๘๐ เนื้อที่ประมาณ ๑.๑๑๖ ไร่ ขณะนี้โคดินเขินเป็นส่วนมากคงเป็นที่ลุ่มลึกเฉพาะตอน กลาง มีราษฎรเขาคอบครองทำประโยชน์ บางรายโคแจ้งส.ค. ๑ ไร่ จังหวัดโคค้นหา ประกาศหวงห้ามของทางราชการถึงกล่าวแล้วไม่พบ นาเชื่อว่า ที่ดินดังกล่าวจะไม่ไซ้ที่ สาธารณประโยชน์ที่ทางราชการโคหวงห้ามไว้ จังหวัดจึงส่งเรื่องให้กรมที่ดินเพื่อพิจารณา ถอนสภาพส่วนที่ดินเขินเพื่อนำไปจัดสรรให้ราษฎรจับจองต่อไป

กรมที่ดินโคมีหนังสือแจ้งจังหวัดว่า หนองนาสาธารณะแห่งนี้โคหมดสภาพไป โดยธรรมชาติก่อนไซ้ประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องถอนสภาพ ส่วนโคที่ยังไม่หมด สภาพ ก็ยังคงเป็นที่สาธารณประโยชน์ต่อไป

นอกจากนี้ ยังปรากฏตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยแจ้งผลการพิจารณาเรื่อง การถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์ว่า กระทรวงมหาดไทยยึดหลักการพิจารณาเรื่องดังกล่าว ดังนี้

หนังสือกรมที่ดินที่พ.๐๖๐๔/๘๖๕ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๗.

ถ้าเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์โดยสภาพที่พลเมืองใช้ร่วมกัน ท่อมารายกร เลิกใช้แล้ว ถ้าเป็นการเลิกใช้ก่อนประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๙ ใช้บังคับ ก็ไม่ต้องมีการถอนสภาพแต่อย่างใด แต่เมื่อมีประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว และที่สาธารณชนนั้นหมกสภาพภายหลังที่ได้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ก็ต้องดำเนินการถอนสภาพตามนี้ มาตรา ๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ถ้ามีกฎหมายหรือประกาศหวงห้ามไว้เป็นที่สาธารณชนสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แม้ที่ดินนั้นจะหมกสภาพการ เป็นที่สาธารณชนไม่ว่าก่อนหรือหลังใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ก็หาทำให้ที่ดินนั้นหมกสภาพการ เป็นที่สาธารณชนไม่ เว้นแต่จะมีกฎหมายออกมายกเลิกการ เป็นที่สาธารณชนเสียก่อน

แต่อย่างไรก็ดี ในการพิจารณาว่าประชาชนเลิกใช้หรือไม่ และเลิกใช้เมื่อใด หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการ เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเมื่อใด นับเป็นการยากที่จะได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง แม้น่าบางสายโคต้นขึ้นมาเป็นเวลา ๑๐๐ ปี จะหาพยานที่ไคมายืนยันว่าโคต้นขึ้นมาเป็นเวลา ๑๐๐ ปี และการโคต้นขึ้นมาขึ้นนั้นเกิดขึ้นโดยธรรมชาติหรือไม่ ราษฎรที่รู้เห็นส่วนมากก็ล้มตายจากไปหมดแล้ว มีแต่คนรุ่นใหม่ที่ได้รับการบอกเล่าต่อ ๆ กันมาเท่านั้น ฉะนั้น การพิจารณาให้มีการถอนสภาพทุกกรณีซึ่งจะต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาจึงควรมีประโยชน์มากกว่า แต่ก็จะเป็นการ ชักคอกกฎหมายได้

วิธีการถอนสภาพ

ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๔ บัญญัติให้ดำเนินการถอนสภาพโดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกา ส่วนระเบียบในการดำเนินการถอนสภาพจะกระทำอย่างไรบ้างนั้น กระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองที่ดินสาธารณประโยชน์ได้วางระเบียบเกี่ยวกับการถอนสภาพไว้ดังนี้

หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท. ๐๖๐๙/๒๓๐๑ ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์

๑. ในการจะดำเนินการถอนสภาพที่ดินดังกล่าวแปลงใด ขอให้สอบสวนข้อเท็จจริงให้ละเอียดชัดเจนว่า ที่ดินแปลงนั้น ๆ มีประวัติความเป็นมาอย่างไร ผู้ใดเป็นผู้ประกาศสงวนหวงห้ามอาศัยตามกฎหมายใด มีหลักฐานอย่างไรบ้างหรือไม่ หน่วยราชการใดเป็นผู้ใช้ประโยชน์อยู่ ใช้ประโยชน์อะไร ตั้งแต่เมื่อใด ปัจจุบันยังใช้อยู่หรือไม่ เลิกใช้แล้ว ถ้าเลิกใช้แล้วเลิกใช้ตั้งแต่เมื่อใด เพราะเหตุใด

๒. ขี้แจงความประสงค์ เหตุผลและความจำเป็นที่จะขอถอนสภาพไปให้ทราบ
ควย

๓. ในกรณีที่ขอถอนสภาพเพื่อนำไปจัดหาผลประโยชน์ ขอให้จัดทำแผนผังและโครงการในการจัดหาผลประโยชน์ค่านิยมคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๕๓/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๐๐ ส่งไปพิจารณาพร้อมกันควย

๔. จัดทำแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพตามหลักวิชาแผนที่ แสดงเขตที่ดินข้างเคียงและที่ดินที่จะถอนสภาพทั้งแปลงหรือบางส่วน โดยให้มาตราส่วนให้พอเหมาะแก่การลงในราชกิจจานุเบกษา

ส่วนรายละเอียดที่จะต้องสอบสวนและพิจารณาคำเนินการอย่างไรบ้างนั้นจะต้องเป็นไปตามหนังสือกรมที่ดินที่ ๕๔๘๗/๒๕๐๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๐๓ ซึ่งแบ่งออกเป็น ๒ กรณี

๑. การสอบสวนพิจารณากรณีที่มีราษฎรบุกรุกที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ให้สอบสวนถึงประวัติความเป็นมา สภาพของที่ดิน อาณาเขตและเนื้อที่ของที่ดินแปลงนั้น ๆ โดยชัดเจน และมีผู้อ้างสิทธิในที่ดิน ให้สอบสวนว่า ผู้นั้นใดที่ดินมาอย่างไร ครอบครองทำประโยชน์อย่างไร เมื่อใด ชอบควยกฎหมายหรือไม่ นอกจากนั้นให้สอบสวนดังนี้ควย

หนังสือที่มท ๐๖๐๘/ว ๓๓๐๖ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๑๗.



(๑) ที่ดินที่ทางราชการสงวนหวงห้ามไว้ นั้น โฉงหวงห้ามไว้เมื่อใด ตั้งแต่เมื่อใด ผู้ใดประกาศหวงห้าม อาศัยบทกฎหมายใด มีหลักฐานอย่างไร ประชาชนได้ใช้ประโยชน์อย่างไรรวมกันมา ตั้งแต่เมื่อใด ในปัจจุบันยังใช้ประโยชน์อยู่หรือไม่ เลิกใช้แล้วแต่เมื่อใด เพราะเหตุใด

(๒) ทางน้ำ หนอง บึง นั้น ประชาชนได้ใช้ประโยชน์อย่างไรรวมกันมา มีสภาพดินเขินหรือไม่เพียงใด การดินเขินได้เปลี่ยนแปลงไปในลักษณะอย่างไร กล่าวคือ มีบุคคลถมหรือ เป็นไปโดยธรรมชาติหรืออย่างไร

(๓) ถนน ทางเดินนั้นเกิดขึ้นอย่างไร กล่าวคือ เจ้าของที่ดินอุทิศให้โดยตรงหรือโดยปริยายหรืออย่างไร เส้นทางนี้เริ่มจากที่ใดถึงที่ใด ใช้กันอย่างไร เป็นทางซึ่งสาธารณชนใช้ หรือใช้เฉพาะเจ้าของที่ดินในละแวกนั้น

(๔) ที่ชายคลอง ชายเลน หากทรายนั้น นำท่วมถึงตามปกติเพียงใด ท่วมถึงทุกปีหรืออย่างไร เป็นระยะนานเท่าใด อยู่ในเขตคนคั่งหรือไม่ ประชาชนได้ใช้เป็นเส้นทางจราจรอย่างไรหรือไม่

(๕) จัดทำแผนที่ที่มีมาตราส่วนแสดงเขตที่ดินสาธารณะ ที่ดินข้างเคียง และตอนที่ผู้บุกรุกประกอบการพิจารณาด้วย

๒. การสอบสวนพิจารณากรณีราษฎรมิได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันในที่ดินสาธารณะต่อไปแล้ว หรือรัฐหาที่ดินอื่นให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแทนแล้ว การสอบสวนจะต้องสอบสวนถึงประวัติความเป็นมา สภาพและอาณาเขตของที่ดินนั้นโดยละเอียด และขอให้สอบสวนพิจารณาดังนี้ด้วย

(๑) ถ้าราษฎรมิได้ใช้ประโยชน์ต่อไปแล้ว ให้สอบสวนให้ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่า เคยราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างไร ต่อมาเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างไร ต่อมาได้เลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันตั้งแต่เมื่อใด เพราะเหตุใด

(๒) ถ้าปรากฏว่า ราษฎรยังใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่ ขอให้จังหวัดและอำเภอพิจารณาจัดที่ดินอื่นให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแทนเสียก่อน และชี้แจงว่า

ที่ดินที่จะจัดให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแทนนั้น มีสภาพอย่างไร อาณาเขตกว้างยาว เป็นเนื้อที่เท่าใด อยู่ห่างไกลจากที่สาธารณประโยชน์แปลงเดิมเพียงใด ประชาชนจะชักของได้รับความไม่สะดวกหรือ เป็นการเคื้อครอนอย่างไรหรือไม่ เพราะเหตุใด

(๓) สั่งให้อำเภอท้องที่ประชุมสภาตำบลและราษฎรที่เคยใช้ประโยชน์ร่วมกัน เพื่อฟังความคิดเห็นว่า ถ้าตอนสภาพที่ดินดังกล่าว จะชักของและได้รับความเคื้อครอนไม่สะดวกอย่างไรหรือไม่ เพราะเหตุใด

(๔) พิจารณาคำนโยบายกระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้ชี้แจงทางปฏิบัติมายังจังหวัดทุกจังหวัด โดยหนังสือที่ ๑๕๕๐๘/๒๔๕๔ ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๔๕๔ ว่า สมควรสงวนที่ดินดังกล่าวไว้ตามสภาพเดิม หรือสมควรตอนสภาพด้วยเหตุใดอย่างใด

(๕) สำเนาหลักฐานเกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้น เช่น ประกาศสงวนหวงห้ามทะเบียนที่ดินสงวนหวงห้าม (ถ้ามี) ส่งไปประกอบการพิจารณาด้วย

(๖) จัดทำแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาตอนสภาพตามหลักวิชาแผนที่แสดงเขตที่ดินข้างเคียงและที่ดินที่จะตอนสภาพทั้งแปลงหรือบางส่วน โดยใ้มาตราส่วนให้พอเหมาะแก่การใช้แทรกในราชกิจจานุเบกษา

แม้ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๔ จะมีบัญญัติหลักเกณฑ์ให้มีการตอนสภาพที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันได้แต่เฉพาะ

๑. รัฐได้จัดหาที่ดินแปลงใหม่ให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแทนที่ดินแปลงเก่า
๒. ราษฎรเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว
๓. ที่ดินนั้นได้เปลี่ยนแปลงไปจากการ เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

แต่ในทางปฏิบัติ การตอนสภาพมักจะมีเกิดจากกรณีที่ราษฎรบุกรุกที่สาธารณประโยชน์จนครอบครองทำประโยชน์เป็นหลักฐานมั่นคงแล้ว จึงมาร้องขอให้ทางราชการตอนสภาพเพื่อนำไปจัดสรรให้แก่ผู้บุกรุกต่อไป ซึ่งการที่ราษฎรบุกรุกเข้าครอบครอง

ทำประโยชน์ในที่สาธารณะ จนเป็นเหตุให้ราษฎรอื่น ๆ ไม่อาจเข้าใช้ประโยชน์ในที่
 สาธารณประโยชน์ได้อย่างร่วมกันได้ ราษฎรจึงต้องเลิกใช้ไปโดยปริยาย การที่ราษฎร
 เลิกใช้ประโยชน์ในที่สาธารณะ เช่นนี้ มิได้อยู่ในขอบเขตของประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา
 ๕ ที่จะให้มีการถอนสภาพได้ แต่คงที่ไต่ถ้อยแล้วในบทที่ ๔ ว่า การถอนสภาพที่สาธารณะ
 ประโยชน์บางครั้งก็มีอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมายแต่เพียงประการเดียว การถอน
 สภาพยังขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลเป็นเรื่อง ๆ ไปอีกด้วย เช่น รัฐบาลในสมัยหนึ่ง
 ต้องการเอาใจประชาชนที่บุกรุกที่ดินของรัฐจะซบไลหรือดำเนินการคดีกลัวว่าจะเสียคะแนน
 ความนิยมในรัฐบาล ก็จะยอมให้มีการถอนสภาพที่ดินแปลงนั้นเพื่อนำมาจัดสรรให้แก่ราษฎร
 ค่อมมา ในรัฐบาลอีกสมัยหนึ่งมีนโยบายเห็นว่า ควรจะสงวนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน
 ไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ร่วมกัน เพราะนับวันจะหาที่ดินดังกล่าวได้ยาก รัฐบาลชุดนั้นก็จะมี
 นโยบายที่เข้มงวดจะไม่ยอมให้มีการบุกรุกที่ดินของรัฐอยู่เหนือกฎหมาย กล่าวคือ เมื่อมี
 การบุกรุกที่ดินของรัฐ ก็ต้องดำเนินการคดีตามกฎหมายโดยเฉียบขาด

ในปัจจุบัน กรมที่ดินจะดำเนินการถอนสภาพที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน
 ดังต่อไปนี้

(๑) กรณีที่ที่สาธารณประโยชน์หมดสภาพไปเองตามธรรมชาติและไม่อาจ
 บำรุงรักษาให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันต่อไปได้อีก เนื่องจากมีราษฎรเข้าไปอยู่อาศัย
 และทำมาหากินเป็นหลักฐานมั่นคงหลายสิบปีแล้ว จะดำเนินการถอนสภาพตามความประสงค์
 ของสภาตำบล อำเภอและจังหวัด

(๒) กรณีที่ได้จัดหาที่ดินแปลงอื่นให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแทนแล้ว และ
 ไม่กระทบกระเทือนการใช้ประโยชน์ร่วมกันของราษฎร

(๓) กรณีอื่นซึ่งเป็นกรณีพิเศษ ตามเหตุผลและนโยบายของรัฐบาลเป็นราย ๆ
 ไป เช่น กรณีที่เกี่ยวข้องกับปัญหาในด้านการปกครอง และคณะรัฐมนตรีมีมติให้ถอนสภาพ

เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน การถอนสภาพเป็นเหตุให้ที่ดินนั้นสิ้นสุกการ เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่จะกลายเป็นที่ดินประเภทใด จะชอกล่าวในหัวข้อต่อไป.

ข. โดยการโอน

หมายถึง การโอนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไปเป็นของเอกชน หรือทบวงการเมือง หรือรัฐวิสาหกิจ

กฎหมายที่มีบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการโอนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น มีอยู่ ๒ ฉบับ คือ

(๑) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕

(๒) ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๔ วรรค ๒ (๑)

(๑) การโอนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ ซึ่งมีบัญญัติว่า "ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งประมวลกฎหมาย เฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา"

ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าประชาชนยังใช้ประโยชน์อยู่ หรือที่ดินนั้นยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการ เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จะโอนให้แก่เอกชนรายหนึ่งรายใดเป็นการ เฉพาะไม่ได้ เพราะขัดต่อประโยชน์ที่ประชาชนจะใช้ในที่ดินนั้น และแม้ที่ดินนั้นประชาชนจะ เลิกใช้ หรือที่ดินได้เปลี่ยนสภาพไป ถ้าจะมีการโอนให้แก่เอกชน ก็ต้องมีการถอนสภาพตามมาตรา ๔ วรรค ๒ (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเสียก่อน แต่อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติแล้วจะไม่มี การโอนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันให้แก่เอกชน แม้ประชาชนจะเลิกใช้หรือที่ดินได้เปลี่ยนสภาพไป เว้นแต่เอกชนจะได้จัดหาที่ดินแปลงใหม่ มาให้ประชาชนใช้แทนเป็นการ แลกเปลี่ยน

ส่วนการโอนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไปให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ เช่น นำที่ดินที่สงวนไว้เป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ไปตั้งสถานที่ราชการ กรณีเช่นนี้กระทำได้

๒ วิธี คือ

(ก) โดยออกพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดิน ตามมาตรา ๔ วรรค ๒ (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินชั้นหนึ่ง แล้วจึงตราพระราชบัญญัติโอนที่ดินให้แกهทรวงการ เมือง อีกชั้นหนึ่ง

(ข) โดยการออกพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพ ตามมาตรา ๔ วรรค ๒ (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แล้วนำที่ดินชั้นทะเล เบียนเพื่อใหทรวงการ เมืองใช้ประโยชน์ ความประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๔ ทวิ

ผู้เขียนไม่เห็นด้วยเลยกับการที่รัฐจะนำที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่ประชาชน เลิกใช้แล้ว หรือที่ดินนั้นไคเปลี่ยนสภาพไปจากการ เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ไป ใหทรวงการ เมืองใช้ประโยชน์ไค จะคงมีการถอนสภาพเสียก่อน เพราะการถอนสภาพ เป็นตัวกลางที่จะใหการ ใช้ประโยชน์ไคที่ดินไคไคผล กล่าวไค การถอนสภาพคง กระทำเป็นพระราชกฤษฎีกาของไคเวลานานกว่าจะรู้ว่ารัฐยินยอมไคมีการถอนสภาพหรือ ไค และที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเมื่อราษฎรไคต้องการใช้ หรือเปลี่ยนสภาพไปแล้ว ไคควรที่จะมีการนำที่ดินดังกล่าวไปใช้เพื่อกอให้เกิดประโยชน์แกทรวงการ ยั้งขึ้น เช่น นำไปจัดตั้งสถานที่ราชการ โรงเรียน หรือนำไปจัดใหแกประชาชน

(๒) ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๔ วรรค ๒ (๑) ซึ่งบัญญัติว่า "ที่ดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทรวงการ เมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือการโอนใหกระทำโดยพระราชบัญญัติ...."

เมื่อทรวงการ เมือง รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนมีความต้องการจะใช้ประโยชน์ ในที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจึงไคจัดหาที่ดินแปลงใหม่มาใหราษฎรใช้ประโยชน์ร่วม กันแทนแล้ว เพื่อขอแลกเปลี่ยนกับที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อรัฐไคสอบสวน ประชาชนผู้ใช้ประโยชน์แล้วเห็นว่าไคชัคของ ไคอาจจะมีการโอนที่ดินนั้นใหแกเอกชน ทรวงการ เมือง หรือรัฐวิสาหกิจไค โดยตราเป็นพระราชบัญญัติโอน เมื่อมีพระราชบัญญัติ โอนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันใหแกเอกชน ทรวงการ เมือง หรือรัฐวิสาหกิจแล้ว ไคดินแปลงนั้นยอมหมคสภาพการ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

กลายเป็นที่ดินของเอกชน ทบวงการเมือง หรือรัฐวิสาหกิจผู้ซื้อรับโอนนั้น

ค. โดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

ตามที่กล่าวมาแล้วว่า ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่ประชาชนเลิกใช้หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จะสิ้นสภาพการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันได้จะต้องมีการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๔ วรรค ๒ (๑) เสียก่อน แต่อย่างไรก็ดี ถ้าที่ดินนั้นอยู่ในบริเวณที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว มาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ บัญญัติให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่ประชาชนเลิกใช้แล้ว หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือมีการจัดหาที่ดินแปลงใหม่ให้ประชาชนใช้ร่วมกันแทน

มาตรา ๒๖

"เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

(๑) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แดพลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมีผลตั้งแต่วันที่ถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้"

มาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔
จึงเป็นบทยกเว้นเรื่องการถอนสภาพที่ดินตาม มาตรา ๔ วรรค ๒ แห่งประมวลกฎหมาย
ที่ดิน กล่าวคือ เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเมื่อใด ก็มีผลทำให้ที่ดินสำหรับ
พลเมืองใช้ร่วมกันดังกล่าวสิ้นสภาพไปทันที โดยไม่ต้องมีการถอนสภาพตามมาตรา ๔
วรรค ๒ อีก

ง. โดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ก็มีบทบัญญัติทำนอง
เดียวกับมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ กล่าวคือ
เมื่อใดที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินในเขตท้องที่ที่มีที่ดินสำหรับพลเมือง
ใช้ร่วมกัน หรือเป็นที่ดินที่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์แล้ว หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็น
ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินมีผล
เป็นการถอนสภาพที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันดังกล่าว โดยไม่ต้องดำเนินการถอน
สภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินอีก

๕.๑.๒ สิ้นไปโดยสภาพของตัวทรัพย์สิน

การสิ้นไปของที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันโดยสภาพของตัวทรัพย์สินในหัวข้อนี้
หมายถึง การที่ที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และ
มีกฎหมายกำหนดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะ

ที่ดินที่ได้เปลี่ยนสภาพไปและมีกฎหมายกำหนดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่ง
บุคคลใดโดยเฉพาะ ได้แก่กรณีดังต่อไปนี้ ตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง
และพาณิชย์

มาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗.

มาตรา ๑๓๐๘ บัญญัติว่า "ที่ดินแปลงใดของกรมที่ดิน ที่งอกยอมเป็นทรัพย์สินของ
เจ้าของที่ดินแปลงนั้น"

ที่ดินงอกยอม หมายถึง ที่ดินที่งอกไปจากค้ำและซึ่งเวลานำขึ้นตามปกติทวม
ไม่ถึง ที่งอกยอมค้ำต้องเกิดขึ้นตามสภาพธรรมชาติ คอย ๆ งอกเพิ่มขึ้นจากค้ำงอกไปมีใช้
งอกจากค้ำงอกมาหาค้ำ

แม่น้ำ ซึ่งเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในการสัญจรไปมา ค้ำที่ริม
แม่น้ำเกิดที่งอกขึ้นเป็นเหตุให้สภาพของแม่น้ำแคบลง เจ้าของที่ดินริมแม่น้ำที่เกิดที่งอกขึ้น
ยอมเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่งอกตามมาตรา ๑๓๐๘ ฉะนั้น แม่น้ำเฉพาะส่วนที่เกิดที่งอก
จึงตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินริมแม่น้ำไปทันทีด้วยผลของกฎหมาย

ด้วยผลของมาตรา ๑๓๐๘ นี้ จึงเป็นเหตุให้ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันสิ้น
สภาพไปโดยตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนใดคนหนึ่งโดยไม่ต้องตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพ
ตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแต่อย่างใด

ในประเทศฝรั่งเศส การสิ้นไปของที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมีลักษณะคล้าย
คลึงกับกฎหมายไทย กล่าวคือ อาจสิ้นไปในกรณีดังต่อไปนี้

๑. ถ้าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยสภาพ หรือโดยธรรมชาติ เมื่อทรัพย์สิน
นั้นได้มีการเปลี่ยนแปลงประการหนึ่งประการใดในลักษณะทางกายภาพ เช่น ที่ดินแม่น้ำ
ทวมถึง

๒. ถ้าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยการใช้ หรือโดยมีกฎหมายบัญญัติ
ไม่ว่าจะโดยชัดแจ้งหรือโดยข้อเท็จจริง ความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินยอมสิ้นไป

เมื่อปราศจากการใช้เช่นนั้น (คำพิพากษาฎีกา เมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๑๙๔๖)*

๕.๒ ผลของการสิ้นสภาพ

ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อสิ้นสภาพไปไม่ว่าจะโดยการถอนสภาพ การโอน หรือเปลี่ยนแปลงไปตามธรรมชาติ ที่ดินนั้นจะกลายเป็นที่ดินประเภทใด ขอแยก พิจารณาดังนี้

๕.๒.๑ ยังคงเป็นที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินอยู่

ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ มี ๓ ประเภท คือ

๑. ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินที่มีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน
๒. ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน
๓. ที่ดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเมื่อถูกถอนสภาพแล้วจะกลายเป็นที่ดินประเภทใด ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ แต่เมื่อพิจารณาจากที่มาของที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้วก็ มาจากการเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า เมื่อที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันถูกถอนสภาพ ที่ดิน นั้นย่อมกลับสู่สภาพเดิม คือกลายเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ตามมาตรา ๑๓๐๔(๑) ซึ่ง ก็ยังคงเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินอยู่เช่นเดิม

ส่วนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่อยู่ในบริเวณที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขต ปฏิรูปที่ดิน หรืออยู่ในเขตที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินซึ่งมีผลเป็น

* Ambroise Colin et Henri Capitant, Traite De Droit Civil,

การถอนสภาพการ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่มีไว้สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไปในตัวนั้น จะกลายเป็นที่ดินประเภทใด

มาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตร (ส.ป.ก.) มีอำนาจนำที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่อยู่ในบริเวณที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมได้ เพราะฉะนั้นที่ดินดังกล่าวจึงตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. ที่จะนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินต่อไป

สำหรับที่ดินที่พลเมืองใช้ร่วมกันที่อยู่ในเขตที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขต โครงการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔๓ (๑) กำหนดให้ที่ดินเหล่านี้ตกเป็นทรัพย์สินของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อใช้ในการจัดรูปที่ดิน ที่ดินเหล่านี้จึงไม่กลายเป็นที่ราชพัสดุ เพราะกฎหมายมิได้ไหลกลับมาเป็นทรัพย์สินของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เท่านั้น แต่ให้ออมนมาเพื่อจัดให้ประชาชนต่อไป และในระหว่างที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เข้าจัดรูปที่ดินนั้น ที่ดินเหล่านี้มีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามหลักทั่วไปในมาตรา ๑๓๐๘ ป.พ.พ.^๑ และเมื่อจะมีการโอนให้แก่ประชาชน ก็ไม่ต้องกระทำเป็นพระราชบัญญัติอีก เพราะกฎหมายกำหนดไว้โดยตรงให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจใช้ที่ดินที่ดินนั้นจัดรูปที่ดินและโอนต่อไปยังเอกชนได้^๒

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม,

หน้า ๒๑๘.

๒ มาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติว่า "บรรดาที่ดินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่ได้มาโดยประการใด ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้เพื่อประโยชน์ในการจัดรูปที่ดินโดยเฉพาะและให้ถือว่าเป็นทรัพย์สินของกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ และให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจดำเนินการโอนไปยังเอกชนได้"

๕.๒.๒ ตกเป็นที่ดินของเอกชน

เมื่อมีพระราชบัญญัติโอนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันให้แก่เอกชนรายหนึ่ง รายใด พระราชบัญญัตินั้นมีผลเท่ากับเป็นการถอนสภาพที่ดินดังกล่าวและทำให้ที่ดินนั้นตกเป็นที่ดินของเอกชนไปทันที

นอกจากนี้การที่ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเปลี่ยนสภาพไปเป็นที่อกริมคลังของที่ดินแปลงใด ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๘ บัญญัติให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนเจ้าของที่ดินแปลงนั้นไปทันที เช่นกัน



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย