

การอุทิศที่ดินให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

Land Dedication to the Domaine Public of State

ธิติพล วัตตะกุมาร (Titipon Wattakumarn)

วิกรณ์ รัชปวงชน (Vikorn Rakpuangchon)

หลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

Sukhothai Thammathirat Open University

Email: donutphoto@gmail.com

Received October 7, 2021; **Revised** November 15, 2021; **Accepted** April 5, 2022

Abstract

The objectives of this article were to investigate the background, concepts related to the dedication of land to the Domaine public of the state, and the criteria for dedicating the land to the Domaine public of the state under Thai and foreign law, to analyze the problem of land dedicated to the Domaine public of the state under Thai and foreign law, and to suggest improvements to the law relating to land dedication to the Domaine public of the state to be appropriate to the context of Thai society. The study was qualitative research. Documentary research was used as a method to study the history and Domaine public of the state, the problem of explicit land dedication, and the problem of implicit land dedication. The major findings of this study indicated that the law relating to land dedication did not appear, and specific provisions did not appear detailing private land dedication that did not have to be in writing and registered with the competent official. The intention to allow the general public to use the land or allow the general public to use their own land without prohibition or reserve from 10 years onwards will cause the private land to become the Domaine public of the state or to the state. This article proposes a way to improve the law by adopting the laws of Australia and the laws of Louisiana, the United States has adapted to make it clear the dedication of land to the Domaine public of the state.

Keywords: Land; Domaine public of the state; Land Dedication

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการอุทิศที่ดินให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ศึกษาหลักเกณฑ์การอุทิศที่ดินให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ เพื่อวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการอุทิศที่ดินให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ และเพื่อเสนอแนะการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการอุทิศที่ดินให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงเอกสาร ศึกษาความเป็นมาและการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ปัญหาการอุทิศที่ดินโดยชัดแจ้ง และปัญหาการอุทิศที่ดินโดยปริยาย จากการศึกษาพบว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอุทิศที่ดินไม่ปรากฏบทบัญญัติเฉพาะ ไม่ปรากฏรายละเอียดการอุทิศที่ดินของเอกชนที่มีต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ การตั้งใจให้ประชาชนทั่วไปได้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน หรือปล่อยให้ประชาชนทั่วไปได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนเองโดยมิได้ห้ามปราม หรือสงวนสิทธิ ตั้งแต่ 10 ปีเป็นต้นไป จะทำให้ที่ดินของเอกชนตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือตกเป็นของรัฐได้ บทความนี้จึงเสนอแนวทางการปรับปรุงกฎหมาย โดยนำกฎหมายของประเทศออสเตรเลีย และกฎหมายของรัฐหลุยเซียน่า ประเทศสหรัฐอเมริกา มาปรับใช้เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการอุทิศที่ดินให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

คำสำคัญ: ที่ดิน; สาธารณสมบัติของแผ่นดิน; การอุทิศที่ดิน

บทนำ

นับตั้งแต่อดีต พื้นที่ใดจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือเรียกอีกชื่อว่า “ที่สาธารณะ” หรือ “ที่สาธารณประโยชน์” รัฐไทยมิได้มีการบัญญัติกฎหมายสงวนเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน เพียงแต่มีธรรมเนียมปฏิบัติของทางราชการที่ฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติสืบทอดกันมา เช่น นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ได้ออกประกาศหรือออกคำสั่ง หรือได้ปักหลักเขตที่ดินของที่รกร้างว่างเปล่าเพื่อสาธารณประโยชน์ แต่เมื่อถึงปี พ.ศ. 2478 มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 เพื่อสงวนที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้เป็นที่สาธารณะ การประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว มิได้ทำให้การสงวนที่ดินตามธรรมเนียมของทางราชการเปลี่ยนแปลงไป (Namsiripongpun, 2008) การสงวนที่ดินของฝ่ายปกครองยังมีผลอยู่ แต่ภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวการสงวนที่ดินหากจะให้ผลตามกฎหมายจะต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกา พร้อมทั้งมีการประกาศการสงวนที่ดินรกร้างว่างเปล่าในราชกิจจานุเบกษา (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 684/2509) โดย ณ ขณะนั้นมิได้มีบทบัญญัติใด ๆ ประกาศบังคับใช้ว่าทรัพย์สินใดที่ได้ใช้ร่วมกันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่เมื่อบทบัญญัติบรรพ 4 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีผลบังคับใช้ มีการกำหนดว่าทรัพย์สินใดที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะต้องมีการใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ปรากฏตามมาตรา 1304 (2) ที่บัญญัติว่า “ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ”

การเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือเป็นที่สาธารณะยังสามารถเกิดขึ้นหรือได้มาหลายรูปแบบตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.229/2551 เช่น เกิดขึ้นจากการใช้ร่วมกันของประชาชน ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งร่วมกัน จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน อีกทั้งยังต้องมีการประกาศสงวนว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 100/2515), เกิดจากสภาพธรรมชาติ

เนื่องจากมีลักษณะพื้นที่ที่เอื้อต่อการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ประชาชนทุกคนจะต้องอาศัยเพื่อการดำรงชีพ (Public Land Protection Sub – Bureau, 2009) เช่น หนองสาธารณะเป็นหนองที่ประชาชนใช้ร่วมกัน ถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 952/2508), ได้มาโดยทางนิติกรรม ซึ่งก็ได้แก่โดยการซื้อขายแลกเปลี่ยนให้หรืออุทิศให้ การอุทิศที่ดินเพื่อสาธารณะโดยชัดแจ้ง ไม่ตกอยู่ภายใต้ของกฎหมายเกี่ยวกับการให้ ผู้อุทิศที่ดินเพื่อสาธารณะไม่ต้องไปจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ สามารถจัดทำหลักฐานเป็นหนังสืออุทิศที่ดินและมีผลทำให้ที่ดินตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3048 /2537) และการยินยอมให้ประชาชนใช้ประโยชน์ที่ดินของตนไปสู่วางสาธารณะร่วมกันมาเป็นเวลาหลายสิบปี โดยที่มิได้สงวนสิทธิใด ๆ ถือว่าเจ้าของที่ดินได้อุทิศที่ดินโดยปริยาย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1138-9/2501) ซึ่งตามปกติการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินจะต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่จึงจะมีผลสมบูรณ์ตามมาตรา 1299 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่กรณีการอุทิศที่ดินของเอกชนให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย มิต้องดำเนินการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนเนื่องจากเมื่อทางราชการได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือพลเมืองเข้าไปใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว ย่อมเห็นได้ชัดว่าอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนได้เปลี่ยนเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยสภาพแล้ว (Namsiripongpun, 2008)

การอุทิศที่ดินของเอกชนให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยชัดแจ้ง มิต้องไปจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 1299 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่งผลให้ไม่ปรากฏการแก้ไขรายชื่อเจ้าของกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดิน อาจทำให้ทายาทอาจใช้สิทธิติดตามเอาคืนที่ดินของผู้ที่ที่ดินให้กลับมาเป็นของเอกชน หรือยังคงหวงกันสิทธิเพื่อใช้ประโยชน์ในที่ดิน หรือผู้สืบสันดานของผู้ที่ที่ดินอาจมีการขายที่ดินให้แก่บุคคลภายนอกซึ่งไม่ทราบข้อเท็จจริง สุจริตและเสียค่าตอบแทน โดยที่ผู้ขายอาจไม่ทราบข้อเท็จจริงว่าที่ดินได้กลายเป็นของแผ่นดินแล้ว หรือรู้ข้อเท็จจริงแต่เห็นว่าตนสามารถขายที่ดินของบิดามารดาได้ เนื่องจากไม่มีการสลักหลังโฉนดว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน น่าจะนำที่ดินออกขายจำหน่ายได้จึงก่อให้เกิดปัญหาแก่ผู้ซื้อ แม้จะซื้อจากการขายทอดตลาด ก็มีได้รับความคุ้มครองจากการซื้อ ตามมาตรา 1330 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และผู้ซื้ออาจยื่นต่อแผ่นดินได้ และการอุทิศที่ดินของเอกชนให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยปริยาย เกิดคดีความขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนมาก เนื่องจากประชาชนอาจไม่ทราบว่า การตั้งใจให้ประชาชนทั่วไปได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินร่วมกัน อาจทำให้เจ้าของที่ดินสูญเสียที่ดินไปโดยไม่เจตนาให้ที่ดินของตนตกไป อาจเพียงคิดว่าเมื่อเป็นที่ดินของตนก็จะปิดทางไม่ให้เข้าไปใช้ประโยชน์เมื่อใดก็ได้ ประกอบกับไม่ปรากฏการสลักหลังโฉนดว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงนำที่ดินออกขายจำหน่าย ก่อให้เกิดปัญหาแก่ผู้ซื้อที่ดินต่อมา เพราะผู้ซื้อที่ดิน อาจมิได้มีการรังวัดขอบเขตที่ดินก่อนซื้อ จึงไม่ทราบว่าที่ดินบางส่วนของตนได้ตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว และแม้ผู้ซื้อจะซื้อจากการขายทอดตลาด ก็มีได้รับความคุ้มครองจากการซื้อ ตามมาตรา 1330 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมีอาจยื่นต่อแผ่นดินได้ ผู้ศึกษาเห็นถึงความจำเป็นอย่างยิ่ง จึงต้องเขียนบทความนี้

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการอุทิศที่ดินให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
2. เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์การอุทิศที่ดินให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการอุทิศที่ดินให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายไทยและกฎหมายของต่างประเทศ

4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการอุทิศที่ดินให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย

ขอบเขตการวิจัย

1. ศึกษากฎหมายของประเทศไทย ได้แก่ ประมวลกฎหมายที่ดิน, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553, ระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. 2517 ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการอุทิศที่ดินให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

2. ศึกษากฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศออสเตรเลีย และรัฐหลุยเซียน่า ประเทศสหรัฐอเมริกา ในประเด็นการอุทิศที่ดินให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ทบทวนวรรณกรรม

แนวคิดในเรื่องสิทธิในทรัพย์สิน (Property)

จอห์น ล็อก (John Locke) นักปรัชญาชาวอังกฤษ มีความเชื่อในศาสนาคริสต์ที่ว่าเมื่อพระเจ้าได้สร้างโลกและสร้างมนุษย์ มนุษย์มีสิทธิโดยธรรมชาติ (Natural rights) สามารถอ้างความเป็นเจ้าของในสิ่งต่าง ๆ ที่พระเจ้าได้มอบให้เป็นทรัพย์สินส่วนรวมกันของมนุษย์ (Wongsaart, 2021) แม้ว่าจะเป็นทรัพย์สินส่วนรวมกันของมนุษย์ แต่หากภายหลังมนุษย์บางรายที่ขยันขันแข็งได้ทำกิจการงานมาก ผลของการกระทำจึงได้รับผลการทำงานมากกว่ามนุษย์ที่กระทำกิจการงานน้อย โดยถือเป็นทรัพย์สินส่วนตัวที่มนุษย์ผู้ใดได้ลงมือลงแรงกระทำกิจการงาน กฎของพระเจ้าได้ให้สิทธิไว้ทรัพย์สินส่วนตัวของเอกชนจะถูกใครละเมิดมิได้ (Gough, 1948) ผู้ศึกษาเห็นว่าเมื่อรัฐได้คุ้มครองความมั่นคงในทรัพย์สินของเอกชนเพื่อมิให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบกัน มีการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นตัวกลางคอยรักษาผลประโยชน์ของเอกชนปรากฏตามการบัญญัติกฎหมายในมาตรา 1299 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติว่า “การได้มาซึ่งทรัพย์สินจะต้องมีการจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่...” แต่เหตุใดทรัพย์สินของเอกชนถึงได้ตกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินโดยที่มิได้ดำเนินการตามมาตรา 1299 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับไม่ปรากฏบทบัญญัติเฉพาะเกี่ยวกับการอุทิศที่ดินของเอกชนให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หากรัฐมุ่งประสงค์คุ้มครองทรัพย์สินของเอกชนควรบัญญัติกฎหมายและมีการประกาศให้ทราบกรณีทรัพย์สินของเอกชนสามารถตกเป็นของรัฐได้

ทฤษฎีประโยชน์สาธารณะ

ประโยชน์สาธารณะ ปรากฏความหมายตามพจนานุกรมศัพท์กฎหมายมหาชน (ฝรั่งเศส – ฝรั่งเศส) ของ Philippe Foillard มีการจำกัดความหมายว่า “ข้อพิพาทครั้งแรกของกิจกรรมฝ่ายปกครอง” ซึ่งเป็นหน้าที่หลักของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ มิใช่เพื่อประโยชน์เอกชนรายใดรายหนึ่ง การจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปตามกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษ ฝ่ายปกครองมีอำนาจฝ่ายเดียวในการบังคับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง (Boramanand, 2004) สิ่งที่เกี่ยวข้องกับสาธารณประโยชน์ ย่อมเป็นกฎหมายสูงสุด Salus populi est suprema lex ประโยชน์ของเอกชนย่อมมีความสำคัญรองลงมาจากประโยชน์สาธารณะ เช่น เมื่อเกิดไฟไหม้ลุกลามขึ้น มีคนหรือถนนบ้านซึ่งอาจเป็นเชื้อไฟที่ลามเข้าไปในหมู่บ้านเป็นกรณีความจำเป็น ย่อมเป็นข้อแก้ตัวของจำเลยเพื่อมิให้ต้องรับโทษฐานทำให้เสียทรัพย์สิน (Office of the Council of State, 2021)

ในประเด็นนี้ อนันต์ คงเครือพันธุ์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษได้อธิบายเรื่องของประโยชน์สาธารณะ พอสรุปได้ว่า “ประโยชน์สาธารณะ” เป็นถ้อยคำที่มีพลวัตสูง เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยมีความแตกต่างกันไปตามแต่ละสังคม เป็นถ้อยคำที่มีความหมายไม่ตายตัว ไม่นิยมในการกำหนดความหมาย แต่ฝ่ายปกครองย่อมจะต้องมีเกณฑ์ยึดที่เหมาะสม เช่น เกณฑ์การพิจารณาประโยชน์สาธารณะในแง่มูลค่าที่หลากหลาย เป็นกรณีที่มีการดำเนินการในด้านใดด้านหนึ่งจนก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะ แต่อีกด้านหนึ่งก็อาจถูกกระทบกระเทือนได้ (Kongkruaphan, 2021) เช่น กรณีการอุทิศที่ดินของเอกชนให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ถือว่าเป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว ตามถ้อยคำของมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประชาชนส่วนรวมจะได้รับประโยชน์จากการอุทิศที่ดินให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เมื่อเป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันการอุทิศที่ดินมีจำเป็นต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ทำให้เกิดความสะดวกต่อผู้อุทิศที่ดินแก่รัฐและมิสร้างภาระขั้นตอนที่มากเกินไปจนสมควร ประกอบกับเมื่อทางราชการได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือพลเมืองเข้าไปใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว ย่อมเห็นได้ว่าอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนได้เปลี่ยนเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยสภาพแล้ว (Namsiripongpun, 2008)

ทฤษฎีว่าด้วยการแสดงเจตนา

การแสดงเจตนาแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ ประเภทแรก การแสดงเจตนาโดยชัดแจ้ง ประเภทที่สอง การแสดงเจตนาโดยปริยาย และประเภทที่สาม การแสดงเจตนาโดยการนิ่ง (Boonsopak & Boonsopak, 2008)

1. การแสดงเจตนาโดยชัดแจ้ง (Manifest Intention) เป็นการที่ผู้แสดงเจตนาได้แสดงออกปฏิกิริยาออกมาอย่างชัดเจน ผู้รับการแสดงเจตนาไม่เกิดความสงสัยใด ๆ จากการแสดงเจตนาที่มุ่งประสงค์ทำนิติกรรมนั้น อาจแสดงด้วยวาจาหรือลายลักษณ์อักษร หรือแสดงกิริยาอาการอย่างที่เคยปฏิบัติต่อกัน (Ratthong, 2015) เช่น การแสดงเจตนาด้วยวาจาหรือลายลักษณ์อักษรยกที่ดินของตนให้เป็นถนนสาธารณะ

2. การแสดงเจตนาโดยปริยาย (Implied Intention) เป็นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งที่มีใช่เป็นการแสดงเจตนาเพื่อมุ่งทำนิติกรรมอย่างชัดแจ้ง แต่เป็นกรณีที่เข้าใจได้ตามสมควรว่าบุคคลนั้นได้แสดงเจตนาทำนิติกรรมแล้ว (Ratthong, 2015) เช่น เจ้าของที่ดินมิได้สงวนสิทธิใด ๆ หรือห้ามปรามประชาชนทั่วไปที่ได้มาใช้ที่ดินของตนเพื่อเป็นทางเข้าออกไปสู่ถนนสาธารณะ ถือว่าเจ้าของที่ดินได้ยินยอมให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนแล้ว

3. การแสดงเจตนาโดยการนิ่ง เป็นกรณีที่บุคคลมิได้แสดงเจตนาโดยชัดแจ้งให้ผู้อื่นพอที่จะเข้าใจเจตนาภายในของบุคคลนั้น หรือมิได้มีโอกาสปฏิกิริยาแสดงเจตนาที่พอถือได้ว่าเป็นการแสดงเจตนาโดยปริยาย แต่มีข้อยกเว้นในบางประการ เช่น กฎหมายบัญญัติชัดแจ้งให้ถือเอาการนิ่งเป็นการแสดงเจตนาทำนิติกรรม หรือมีจารีตประเพณีหรือสัญญากำหนดไว้หรือสิ่งที่คู่กรณีควรปฏิบัติต่อกันตามหลักข้อสัตย์สุจริต (Rakkanam, 1979)

ผลของการแสดงเจตนา

ผลของการแสดงเจตนาแบ่งเป็นสองประการ ได้แก่ 1. ประการแรก การแสดงเจตนาฝ่ายเดียวโดยแท้ ถือเป็น การแสดงเจตนาฝ่ายเดียวโดยแท้ มิต้องมีผู้รับการแสดงเจตนาที่มีผลสมบูรณ์ (Rakkanam, 1979) ผู้ศึกษาเห็นว่า การอุทิศที่ดินโดยชัดแจ้ง มิต้องมีหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐรับมอบการอุทิศที่ดินก็ทำให้ที่ดินตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ถือเป็นการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวโดยแท้ และ 2. ประการที่สอง การแสดงเจตนาที่จะต้องมีการแสดงเจตนาที่ฝ่ายแสดงเจตนาออกไป จะต้องมีการแสดงเจตนาและมีข้อพิจารณาถึงความสมบูรณ์ ได้แก่ ทฤษฎีเผยเจตนาออก (Theory of Utterance) การแสดงเจตนาจะต้องแสดงเจตนาเปิดเผยออกให้บุคคลภายนอกทราบ เช่น การเขียนจดหมายเพื่อบอกเลิกสัญญาเช่า เมื่อเขียนเสร็จแล้วการบอกเลิกสัญญาเช่าถือว่าสมบูรณ์

แม้จดหมายยังมิได้ส่งไปยังผู้เช่าแต่ยังคงวางไว้อยู่ที่บนโต๊ะของผู้ให้เช่า, ทฤษฎีส่งเจตนา (Theory of Dispatch) การแสดงเจตนาจะสมบูรณ์เมื่อได้มีการส่งเจตนาออกไปแล้ว เช่น ผู้เขียนได้ส่งจดหมายไปยังตู้ไปรษณีย์ถือว่าการแสดงเจตนาสมบูรณ์แล้ว, ทฤษฎีรับเจตนา (Theory of Reception) การแสดงเจตนาจะสมบูรณ์ต่อเมื่อการแสดงเจตนาได้ไปถึงผู้รับการแสดงเจตนา เช่น นายกนกเขียนจดหมายบอกเลิกสัญญา จดหมายบอกเลิกสัญญาได้ไปถึงบ้านของผู้รับแล้ว แม้จะยังมิได้อ่านจดหมายถือว่าการแสดงเจตนาสมบูรณ์แล้ว และทฤษฎีรับทราบเจตนา (Theory of Perception) การแสดงเจตนาจะสมบูรณ์ต่อเมื่อผู้รับการแสดงเจตนาได้รับทราบข้อความที่ส่งไปนั้น (Boonsopak & Boonsopak, 2008)

ผู้ศึกษาเห็นว่า ทฤษฎีเผยเจตนาออก (Theory of Utterance) มีความใกล้เคียงกับการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวโดยแท้ แต่การแสดงเจตนาฝ่ายเดียวโดยแท้ ผู้แสดงเจตนาไม่มุ่งแสดงเจตนาไปยังบุคคลภายนอก เพียงแต่แสดงเจตนาออกมาโดยลำพัง ไม่ต้องมีผู้รับย่อมมีผลสมบูรณ์ และการอุทิตที่ดินโดยชัดแจ้ง ไม่เข้าข่ายเป็นการแสดงเจตนาที่จะต้องผู้รับ เนื่องจากการอุทิตที่ดินเพื่อสาธารณะ อาศัยเพียงเจตนาฝ่ายเดียวของผู้อุทิตที่ดินโดยแท้ ที่มีต้องมีหน่วยงานของรัฐหรือเทศบาลรับการแสดงเจตนา ถือเป็นการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวที่มีผลสมบูรณ์แล้ว

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาเรื่องการอุทิตที่ดินให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Study) จากการสืบค้นจากวิทยานิพนธ์ ตำราวารสารทางกฎหมาย สื่อสิ่งพิมพ์ บทความงานวิจัยทางอินเทอร์เน็ต คำพิพากษาศาลฎีกา คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอุทิตที่ดินให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน

ผลการวิจัย

1. ผลการจากวิจัยทำให้ทราบความเป็นมา แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการอุทิตที่ดินให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

1.1 ความเป็นมาของสาธารณสมบัติของแผ่นดินในประเทศไทย

1.1.1 สมัยสุโขทัย

ระบบการถือครองทรัพย์สินของประเทศไทยมีวิวัฒนาการเริ่มต้นมาตั้งแต่สมัยกรุงพ่อขุนศรีอินทราทิตย์ทรงสร้างกรุงสุโขทัย มีการปกครองแบบพ่อปกครองลูก กรรมสิทธิ์ในที่ดินยังเป็นของพระมหากษัตริย์ แต่พระมหากษัตริย์ทรงได้ยินยอมให้ราษฎรได้ครอบครองเพื่อทำประโยชน์ในที่ดิน (Thawan, Amorn & Somanon, 2015) ส่วนสถานที่สาธารณะในสมัยนั้นมีการบันทึกว่าตระพังโพยเป็นหนองน้ำสาธารณะของทุกคนเท่านั้น

1.1.2 สมัยกรุงศรีอยุธยา

ระบบการถือครองทรัพย์สินในยุคสมัยกรุงศรีอยุธยา มีการใช้หลักการบริหารที่ดินแจกเช่นสมัยสุโขทัย ที่ดินยังเป็นของพระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียวโดยพระมหากษัตริย์ได้พระราชทานที่ดินให้แก่ราษฎร เพื่อมิให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่า (Thawan, Amorn & Somanon, 2015) และพระมหากษัตริย์อาจเรียกคืนที่ดินที่มอบให้แก่ราษฎรได้ โดยมีต้องชดใช้เงินแก่ราษฎร (Lingat, 1940)

1.1.3 สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

ระบบการบริหารที่ดินยังมีการใช้หลักการบริหารที่ดินเฉกเช่นสมัยกรุงศรีอยุธยาตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดิน (Mueanphawong, 1994) พระมหากษัตริย์สามารถเรียกคืนที่ดินที่ได้พระราชทานให้แก่ผู้รับมอบไปแล้ว กลับมาเป็นของพระมหากษัตริย์ได้ โดยมีต้องมีการเวนคืนที่ดินตามกฎหมายสมัยใหม่

ภายหลังสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น มีการออกข้อบังคับการหวงห้ามที่ดิน ร.ศ. 117 (พ.ศ. 2441) มีการอนุญาตให้ราษฎรเข้าจับจองที่ดินเพื่อทำประโยชน์ โดยการจับจองจะต้องแจ้งต่อนายอำเภอประจำท้องที่เพื่อให้ นายอำเภอประจำท้องที่ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงว่าเป็นที่ซึ่งในราชการหรือไม่, เป็นที่หวงห้ามหรือไม่ และเป็นที่ยอมรับของประชาชนในเป็นสาธารณประโยชน์หรือไม่ หากได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วไม่มีการคัดค้าน นายอำเภอประจำท้องที่จะออกใบเหยียบย่ำให้แก่ราษฎรที่เข้าจับจองที่ดินนั้น และราษฎรที่ได้รับใบเหยียบย่ำประสงค์จะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน จะต้องได้รับหนังสือสำคัญ ที่เรียกว่า “ตราแดง” ราษฎรที่ได้รับตราแดงอาจจะไม่ได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินเนื่องจากรัฐบาลจะสงวนที่ดินเพื่อให้ราษฎรได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการเลี้ยงสัตว์ หรือเป็นที่ที่รัฐบาลจะเอาไว้เป็นที่สำหรับประโยชน์ราชการหรือสำหรับราษฎรเลี้ยงสัตว์พาหนะ (Soisermsap, 2009)

1.1.4 สมัยก่อนมีการประกาศใช้ บรรพ 4 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ที่ดินที่เคยถือว่าเป็นทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว เริ่มมีการแบ่งแยกที่ดินไปตามวัตถุประสงค์ของการใช้ ส่วนหนึ่งได้กลายเป็นทรัพย์สินของเอกชน ส่วนหนึ่งยังมิได้กลายเป็นทรัพย์สินของเอกชน ในห้วงเวลานั้นยังไม่มีความเป็นระบบมากนัก และรัฐมีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐ เช่น การประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มีการกำหนดให้กำนันและอำเภอท้องที่เป็นผู้นำที่ดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ (Mueanphawong, 1994)

1.1.5 สมัยมีการจัดทำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สืบเนื่องจากประเทศไทยได้มีไมตรีกับประเทศญี่ปุ่น มีการจัดทำปฏิญญาทางการค้าร่วมกันใน พ.ศ. 2430 ภายหลังประเทศญี่ปุ่นได้ขอใช้เอกสิทธิ์ทางการศาลในการทำสนธิสัญญาทางไมตรีกับรัฐบาลไทย ซึ่งรัฐบาลไทยเห็นว่าไม่สมควรเพราะเป็นชาติเอเชียที่เคยเผชิญปัญหาสิทธิสภาพนอกอาณาเขตเช่นกัน แต่รัฐบาลไทยได้ยอมตามความต้องการของประเทศญี่ปุ่น ตามสนธิสัญญามีการกำหนดเป็นเงื่อนไขที่ประเทศไทยจะต้องจัดทำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ยกเว้นกฎหมายว่าด้วยครอบครัวและมรดก (Yoneo & Toshiraru, 2017) ในวันที่ 1 เมษายน 2475 บรรพ 4 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีผลบังคับใช้ ส่งผลให้เกิดการวางระบบเรื่องทรัพย์สินของรัฐ มีการบัญญัติในเรื่องสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นครั้งแรกในมาตรา 1304 ถึง มาตรา 1307 ซึ่งก่อนหน้านี้ยังไม่เป็นระบบเท่าที่ควรมีการกำหนดความหมายของคำว่า “สาธารณสมบัติของแผ่นดิน” ปรากฏตามมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (Mueanphawong, 1994)

1.2 แนวคิดในเรื่องสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

เดิมประเทศไทยยังไม่ปรากฏคำว่า “สาธารณสมบัติของแผ่นดิน” (Domaine public of state, the public domain of state) ซึ่งสาธารณสมบัติของแผ่นดินปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกใน บรรพ 4 มาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่ทรัพย์สินจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะต้องเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินและทรัพย์สินนั้นต้องใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันแม้ทรัพย์สินจะเป็นของเอกชนแต่ใช้เพื่อสาธารณะ ทรัพย์สินนั้นยังคงเป็นของเอกชนอยู่ (Mamout,

2019) แต่ทรัพย์สินของเอกชนสามารถตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ ตามหลักเกณฑ์การอุทิศที่ดินผู้ศึกษาจะได้อธิบายในลำดับถัดไป

2. หลักเกณฑ์การอุทิศที่ดินให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ

โดยปกติที่ดินที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันได้จะต้องเป็นทรัพย์สินของรัฐ แต่หากมิใช่เป็นทรัพย์สินของรัฐแต่เป็นทรัพย์สินของเอกชนนั้นที่ดินของเอกชนก็สามารถตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันได้ โดยการอุทิศโดยชัดแจ้งหรือการอุทิศโดยปริยายตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

2.1 การอุทิศโดยชัดแจ้ง

2.1.1 หลักเกณฑ์แรกผู้อุทิศที่ดินแสดงเจตนาคือที่ดินของตนเองให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยใช้เป็นคำพูด เปล่งวาจาหรือเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรว่า ขอยกที่ดินของตนให้เป็นสาธารณประโยชน์โดยที่มีต้องมิหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงเจตนารับโอนการอุทิศก็มีผลสมบูรณ์ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4377/2549) และมีต้องทำหนังสือจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพราะไม่อยู่ภายใต้ มาตรา 525 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 112/2539) ในประเด็นนี้กฎหมายของประเทศออสเตรเลียกรณีการอุทิศโดยชัดแจ้ง การอุทิศที่ดินของเอกชนจะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการมอบให้ตามมาตรา 122 (2) แห่งพระราชบัญญัติการได้มาซึ่งที่ดิน 1989 ภายหลังการอุทิศรัฐจะมีการนำที่ดินของเอกชนไปลงทะเบียนในระบบทะเบียนที่ดินของรัฐ ตามมาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัติการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์ 1914 และรัฐหลุยเซียน่าประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีกฎหมายระบุขั้นตอนที่จะต้องปฏิบัติหากเจ้าของที่ดินจะมีการจัดสรรที่ดินในเขตเทศบาลหรือตำบล เช่น เจ้าของที่ดินต้องยื่นแผนที่ต่อนายทะเบียนตำบล พร้อมทั้งมีการบันทึกข้อมูลในระบบทะเบียนก่อนการโอนที่ดินของเอกชนให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามกฎหมายของรัฐหลุยเซียน่า 2019 ฉบับปรับปรุงแก้ไข หัวข้อ 33 – เทศบาลและตำบล –RS 33:5051- เจ้าของทรัพย์สินซึ่งส่งผลให้เกิดความมั่นคงแน่นอนในการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐ เนื่องจากได้ปรากฏว่าทรัพย์สินของเอกชนได้ตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว

2.1.2 หลักเกณฑ์ที่สอง การอุทิศที่ดินจะต้องแสดงเจตนาคือที่ดินให้ชัดเจนถึงจะทำให้ที่ดินตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หากการอุทิศที่ดินมิได้ระบุขอบเขต เนื้อที่ โฉนดที่ดินเลขที่ไม่ชัดเจนผู้ศึกษาเห็นว่ายังไม่ถือว่ามี การอุทิศที่ดินให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การอุทิศที่ดินจะต้องปรากฏพยานหลักฐานว่าผู้อุทิศที่ดินได้รับทราบถึงข้อมูลเป็นสาระสำคัญโดยเฉพาะในส่วนที่จะมีผลกระทบต่อนายทะเบียนอย่างชัดเจนว่าจะทำให้ผู้อุทิศที่ดินสูญเสียที่ดินบริเวณไหน เป็นจำนวนเท่าใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 351/2558) (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1086/2505) ในประเด็นนี้กฎหมายของประเทศออสเตรเลียกรณีมีการอุทิศที่ดินของเอกชนจะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการแบ่งแยก หรืออุทิศมอบให้ตามมาตรา 122 (2) แห่งพระราชบัญญัติการได้มาซึ่งที่ดิน 1989 แต่ยังไม่ปรากฏถึงการอุทิศที่ดินต้องระบุขอบเขต เนื้อที่ โฉนดที่ดินเลขที่ให้ชัดเจน แต่ของรัฐหลุยเซียน่า ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีกฎหมายระบุขั้นตอนที่จะต้องปฏิบัติหากเจ้าของที่ดินจะมีการจัดสรรที่ดินในเขตเทศบาลหรือตำบล เช่น เจ้าของที่ดินต้องมีการรังวัดที่ดินโดยนักรังวัดที่ดินที่ได้รับใบอนุญาต พร้อมทั้งยื่นแผนที่ต่อนายทะเบียนตำบล และบันทึกข้อมูลในระบบทะเบียนก่อนการโอนที่ดินของเอกชนให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งการดำเนินการจะทำให้เกิดความชัดเจนถึงขอบเขตการอุทิศที่ดิน ตามกฎหมายของรัฐหลุยเซียน่า 2019 ฉบับปรับปรุงแก้ไข หัวข้อ 33 –เทศบาลและตำบล –RS 33:5051-เจ้าของทรัพย์สิน

2.2 การอุทิศโดยปริยาย

หลักเกณฑ์การอุทิศที่ดินที่ทำให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันโดยปริยาย เกิดจากพฤติการณ์ดังต่อไปนี้

2.2.1 หลักเกณฑ์แรกเจ้าของที่ดินมีพฤติการณ์ที่ตั้งใจให้ประชาชนได้ใช้ทางสัญจรผ่านที่ดินของตนเอง โดยมีต่อนาระยะเวลา 10 ปี เข้ามาวินิจฉัยด้วย กล่าวคือที่ดินของเอกชนตกเป็นของสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามการแสดงเจตนาอุทิศโดยปริยาย แต่ต้องพิจารณาตามพฤติการณ์เป็นเรื่อง ๆ ไปปรากฏตามกรณีเจ้าของถนนมีการตัดถนนโดยตั้งใจให้เป็นถนนสาธารณะเพื่อประโยชน์ในการขายที่ดินให้มีราคาสูง เจ้าของที่ดินได้เปิดให้ผู้ที่เข้าไปซื้ออยู่และผู้อื่นใช้เป็นทางสัญจรไปมาได้ปกติ มิได้หวงห้ามหรือแสดงว่าเป็นถนนส่วนตัว เป็นการพอให้ถือว่าโจทก์อุทิศให้เป็นทางสาธารณะแล้ว (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1042/2484) หรือการที่วัดได้ยินยอมให้มีการขายเขตถนนเดิมซึ่งได้ใช้เป็นทางหลวงอยู่แล้วเข้าไปในวัด และเมื่อทางหลวงนี้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กรณีจึงเป็นว่าวัดได้อุทิศที่ดินส่วนนี้โดยปริยาย ให้เป็นทางหลวงการอุทิศของวัดเช่นนี้มีได้ ไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 มาตรา 41 (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 947 - 948/2503) ในประเด็นนี้กฎหมายของประเทศออสเตรเลียไม่มีการบัญญัติกฎหมายกรณีการอุทิศโดยปริยาย แต่รัฐหลุยเซียน่า ประเทศสหรัฐอเมริกา มีการบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะถึงกรณีการเป็นทางสาธารณะกรณีถนน หรือตรอก ซอยในรัฐนี้ซึ่งเคยได้รับหรือกำลังจะได้รับการบำรุงรักษาหรือใช้งาน เป็นระยะเวลา 3 ปี โดยองค์การบริหารส่วนตำบล หรือโดยอำนาจของเทศบาลภายในเขตเทศบาลนั้น จะเป็นถนนหรือทางสาธารณะสิ่งนี้เรียกว่าการอุทิศโดยปริยายตามกฎหมายรัฐหลุยเซียน่า 2019 ฉบับปรับปรุงแก้ไข RS 491 B. (1) (d) และประเทศไทยควรมีการนำกฎหมายของรัฐหลุยเซียน่า ประเทศสหรัฐอเมริกา มาปรับใช้กรณีการตั้งใจให้ประชาชนทั่วไปได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการสาธารณะควรมีการกำหนดระยะเวลาอย่างชัดเจนเช่นกฎหมายของรัฐหลุยเซียน่า ประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อให้เกิดความชัดเจนและป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

2.2.2 หลักเกณฑ์ที่สองกรณีไม่ปรากฏว่าเจ้าของที่ดินมีเจตนาตั้งใจให้ผู้อื่นใช้ประโยชน์เป็นทางสาธารณะหรือเจตนาให้ผู้อื่นใช้ประโยชน์ในที่ดิน จึงต้องนำพฤติการณ์ของเจ้าของที่ดินและนาระยะเวลา 10 ปีที่มีได้สงวนสิทธิใด ๆ เข้ามาวินิจฉัยร่วมกันดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

เจ้าของที่ดินได้ปล่อยปะละเลยให้ประชาชนทั่วไปได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินร่วมกัน กรณีการอุทิศที่ดินให้เป็นทางสาธารณะ ไม่จำเป็นต้องมีพิธีการ ถ้าโจทก์ จำเลยและประชาชนทั่วไปได้ใช้ ทางพิพาทไปสู่ทางสาธารณะร่วมกันมาเป็นเวลาหลายสิบปี แม้จะไม่ได้ความว่าผู้ใดอุทิศที่ดินของตนให้เป็นทางและสะพานสาธารณะโดยตรง ก็ต้องถือว่าเจ้าของที่ดินเส้นทางผ่านนี้ได้ยอมอุทิศที่นั้นให้เป็นทางสาธารณะโดยปริยาย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1138-9/2501) การใช้ประโยชน์ในที่ดินที่จะตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินต้องมีใช้เป็นการต่อเนื่องกันที่อาศัยในละแวกเดียวกันใช้ประโยชน์ในที่ดิน หรืออาศัยเกี่ยวกับความเป็นเครือญาติ หรือเป็นการใช้ทางอย่างวิสาสะ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1286/2552) (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 893/2559) มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างมีลักษณะเดียวกันต่อเนื่อง สม่ำเสมอ เป็นระยะเวลายาวนานตั้งแต่ 10 ปี เป็นต้นไป (คำพิพากษาศาลปกครองที่ อ. 212/2560) (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2526/2540) ประชาชนทั่วไปที่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินมิได้ถูกเก็บค่าผ่านทาง ถูกหวงห้าม หรือเจ้าของที่ดินเคยมีการหวงห้ามบุคคลมิให้สัญจรผ่านทาง แต่ก็เป็นการหวงห้ามเฉพาะราย มิใช่หวงห้ามสงวนสิทธิไว้ในฐานะเป็นถนนส่วนบุคคลแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6630 - 6631/2539) (คำพิพากษาศาลปกครอง ที่ อ. 212/2560) จึงตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันโดยปริยาย และมีจำเป็นจะต้องจัดทำเป็นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2526/2540) ในประเด็นนี้หากเปรียบเทียบกับ

รัฐหลุยเซียน่า ประเทศสหรัฐอเมริกา มีการบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะถึงกรณีการเป็นทางสาธารณะกรณีถนน หรือ ตรอก ซอยในรัฐนี้ซึ่งเคยได้รับหรือกำลังจะได้รับการบำรุงรักษาหรือใช้งานเป็นระยะเวลา 3 ปี โดยองค์การบริหาร ส่วนตำบล หรือโดยอำนาจของเทศบาลภายในเขตเทศบาลนั้น จะเป็นถนนหรือทางสาธารณะสิ่งนี้เรียกว่าการอุทิศโดย ปริยายตามกฎหมายรัฐหลุยเซียน่า 2019 ฉบับปรับปรุงแก้ไข RS 491 B. (1) (a) และประเทศไทยควรมีการบัญญัติ กฎหมายเฉพาะที่กำหนดระยะเวลาอย่างชัดเจนกรณีการปล่อยปะละเลยให้ประชาชนทั่วไปได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินตั้งแต่ 10 ปีเป็นต้นไปจะถือเป็นทางสาธารณะ เหนือการบัญญัติกฎหมายของรัฐหลุยเซียน่า ประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อให้เกิดความชัดเจนและป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการอุทิศที่ดินให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายไทย และกฎหมายต่างประเทศ

3.1 ปัญหาการอุทิศโดยชัดแจ้ง

การอุทิศที่ดินที่ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีต้องไปจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 1299 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่งผลให้ไม่ปรากฏหลักฐานในการอุทิศที่ดิน อาจทำให้ทายาทอาจใช้สิทธิติดตามเอาคืนที่ดินของผู้ที่ที่ดินให้กลับมาเป็นของเอกชน หรือยังคงหวงกันสิทธิเพื่อใช้ประโยชน์ในที่ดิน หรือผู้สืบสันดานของผู้ที่ดินอาจมีการขายที่ดินให้แก่บุคคลภายนอกซึ่งไม่ทราบข้อเท็จจริง สุจริตและเสียค่าตอบแทน โดยที่ผู้ขายอาจไม่ทราบข้อเท็จจริงว่าที่ดินได้กลายเป็นของแผ่นดินแล้วหรือรู้ข้อเท็จจริงแต่เห็นว่าตนสามารถขายที่ดินของบิดามารดาได้ เนื่องจากไม่มีการสลักหลังโฉนดว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน น่าจะนำที่ดินออกขายจำหน่ายได้จึงก่อให้เกิดปัญหาแก่ผู้ซื้อ แม้ผู้ซื้อจะซื้อจากการขายทอดตลาด ตามมาตรา 1330 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็มิได้รับการคุ้มครองและผู้ซื้ออาจยื่นต่อแผ่นดินได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 149/2485) (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 112/2539) เนื่องจากมาตรา 1330 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่บัญญัติถึงการคุ้มครองสิทธิของบุคคลผู้ซื้อทรัพย์สินโดยสุจริตในการขายทอดตลาดตามคำสั่งศาลหรือคำสั่งเจ้าพนักงานรักษาริมทรัพย์ในคดีล้มละลาย ใช้บังคับเฉพาะทรัพย์สินที่มีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2622/2522) อีกทั้งเมื่อไม่ปรากฏหลักฐานการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียน หรือหลักฐานใด ๆ ที่บ่งว่าทรัพย์สินเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอำเภอและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่ดูแลสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2475 ไม่สามารถพัฒนาพื้นที่ที่จะต้องอาศัยงบประมาณของรัฐในการดำเนินการ เนื่องจากไม่มั่นใจในความแน่นอนของขอบเขตของพื้นที่ว่าเป็นที่สาธารณะหรือไม่ ซึ่งหากเกิดความผิดพลาดอาจส่งผลไปสู่การดำเนินคดีในชั้นศาล ก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการพัฒนาพื้นที่ให้ดีขึ้นกว่าเดิม ในประเด็นนี้กฎหมายของประเทศออสเตรเลีย การอุทิศที่ดินของเอกชนจะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการมอบให้ ตามมาตรา 122 (2) แห่งพระราชบัญญัติการได้มาซึ่งที่ดิน 1989 ภายหลังการอุทิศที่ดินรัฐจะมีการนำที่ดินของเอกชนไปลงทะเบียนในระบบทะเบียนที่ดินของรัฐ ตามมาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัติการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์ 1914 และรัฐหลุยเซียน่า ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีกฎหมายระบุขั้นตอนที่จะต้องปฏิบัติหากเจ้าของที่ดินจะมีการจัดสรรที่ดินในเขตเทศบาลหรือตำบล เช่น เจ้าของที่ดินต้องยื่นแผนที่ต่อนายทะเบียนตำบล พร้อมทั้งมีการบันทึกข้อมูลในระบบทะเบียนก่อนการโอนที่ดินของเอกชนให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามกฎหมายของรัฐหลุยเซียน่า 2019 ฉบับปรับปรุงแก้ไข หัวข้อ 33 – เทศบาลและตำบล – RS 33:5051- เจ้าของทรัพย์สินซึ่งส่งผลให้เกิดความ

มั่นคงแน่นอนในการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐ เนื่องจากได้ปรากฏว่าทรัพย์สินของเอกชนได้ตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว

3.2 ปัญหาการอุทิตโดยปริยาย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอุทิตที่ดินโดยปริยาย ยังไม่ปรากฏบทบัญญัติเฉพาะในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ผู้ศึกษาเห็นว่าศาลได้พิจารณาถึงลักษณะการใช้ที่ดินที่ประชาชนทั่วไปได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินมีลักษณะที่ตรงกับถ้อยคำของมาตรา 1304 (2) ในถ้อยคำว่า “ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน” ประกอบกับได้พิจารณาถึงพฤติการณ์ของเจ้าของที่ดิน ที่มีได้แสดงเจตนาอย่างแจ่มชัดด้วยวาจา หรือเป็นลายลักษณ์อักษรยกที่ดินของตนให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่ปรากฏว่าเจ้าของที่ดินได้ตั้งใจให้ประชาชนทั่วไปได้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1042/2484) หรือแม้ได้ตั้งใจให้ประชาชนทั่วไปได้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน แต่ได้ปล่อยปละละเลยให้ประชาชนทั่วไปได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินไม่ว่าจะเป็นการสัญจรผ่านหรือให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันในที่ดินของตนเองโดยมิได้แสดงเจตนาหวงกันสงวนสิทธิ์ ชัดขวาง เก็บค่าผ่านทาง ดิดป้าย หรือแสดงเจตนาเป็นเจ้าของ เป็นเวลานานตั้งแต่ 10 ปีเป็นต้นไป ผู้ศึกษาเห็นว่าศาลจึงพิจารณาว่าเป็นการแสดงเจตนาอุทิตที่ดินของเอกชนให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยปริยายตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (คำพิพากษาศาลปกครองที่ อ. 212/2560) ประกอบประเด็นการใช้ประโยชน์ในที่ดินของประชาชนร่วมกันเป็นเรื่องเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะมีการคำนึงถึงการพิจารณาประโยชน์สาธารณะในแง่มุมที่หลากหลาย (Kongkruaphan, 2021) ประชาชนส่วนรวมจะได้รับประโยชน์จากการอุทิตที่ดินให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ผู้อุทิตที่ดินมีจำเป็นต้องให้มีการทำหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ และหากประชาชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินจนเป็นเวลานานตั้งแต่ 10 ปีเป็นต้นไป ผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นการพิจารณาโดยอาศัยเรื่องของประโยชน์สาธารณะเข้ามาเกี่ยวข้อง กล่าวคือ มีการคำนึงถึงการพิจารณาประโยชน์สาธารณะในแง่มุมที่หลากหลาย หากจะคุ้มครองเจ้าของที่ดินโดยการวินิจฉัยให้เจ้าของที่ดินยังมีกรรมสิทธิ์อยู่อาจส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินไม่ว่าจะเป็นการใช้ทางเพื่อสัญจรผ่าน การปศุสัตว์ในชนบท และอาจส่งผลให้เกิดผลกระทบต่อสาธารณชน หรือประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น เมื่อเจ้าของที่ดินได้มีพฤติการณ์ตั้งใจให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของตน หรือการที่เจ้าของที่ดินมิได้หวงกันหรือแสดงพฤติกรรมที่ยังคงหวงแหนที่ดินของตนมานานตั้งแต่ 10 ปีเป็นต้นไป ถือเป็นกรณีที่เจ้าของที่ดินได้อุทิตที่ดินโดยปริยายแล้ว

การอุทิตที่ดินของเอกชนให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยปริยายเกิดจากความขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนมาก เนื่องจากประชาชนอาจไม่ทราบว่าการตั้งใจให้ประชาชนทั่วไปได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินร่วมกัน อาจทำให้เจ้าของที่ดินสูญเสียที่ดินไปโดยไม่เจตนาให้ที่ดินของตนตกไป อาจเพียงคิดว่าเมื่อเป็นที่ดินของตน ตนก็จะปิดทางไม่ให้เข้าไปใช้ประโยชน์เมื่อใดก็ได้ ประกอบกับไม่ปรากฏการสลักหลังโฉนดว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจึงนำที่ดินออกขายจำหน่ายก่อให้เกิดปัญหาแก่ผู้ซื้อที่ดินต่อมา เพราะผู้ซื้อที่ดิน อาจมิได้มีการรังวัดสอบเขตที่ดินก่อนซื้อ จึงไม่ทราบว่าที่ดินบางส่วนของตนได้ตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว และผู้ซื้อแม้จะซื้อจากการขายทอดตลาด ก็มิได้รับความคุ้มครองจากการซื้อ ตามมาตรา 1330 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และผู้ซื้ออาจยื่นต่อแผ่นดินได้ จะพิจารณาได้ว่ามาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ยังไม่เพียงพอต่อการบังคับใช้ในประเทศไทย หากเปรียบเทียบกับรัฐหลุยเซียน่า ประเทศสหรัฐอเมริกา ที่มีการบัญญัติกฎหมายเป็นการเฉพาะถึงกรณีการเป็นทางสาธารณะกรณีถนน หรือตรอก ซอยในรัฐนี้ซึ่งเคยได้รับหรือกำลังจะได้รับการบำรุงรักษาหรือใช้งานเป็นระยะเวลา 3 ปี โดยองค์การบริหารส่วนตำบล หรือโดยอำนาจของเทศบาลภายในเขตเทศบาลนั้น จะเป็นถนนหรือทางสาธารณะสิ่งนี้เรียกว่าการอุทิตโดยปริยาย ตามกฎหมายรัฐหลุยเซียน่า 2019 ฉบับปรับปรุงแก้ไข RS 491 B. (1)

(ด)และประเทศไทยควรมีการนำกฎหมายของรัฐหลุยเซียน่า สหรัฐอเมริกามาใช้เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

4. แนวทางในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการอุทิศที่ดินให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอุทิศที่ดินของเอกชนให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน พบว่ากฎหมายการอุทิศที่ดินของเอกชนให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในประเทศไทย ยังไม่มีการบัญญัติกฎหมายเป็นการเฉพาะในทางสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติของระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรซึ่งก่อให้เกิดปัญหาปรากฏเป็นคดีความเป็นจำนวนมากควรมีการบัญญัติให้ครอบคลุมประเด็นปัญหาตามข้างต้น

อภิปรายผล

ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ที่ 1 พบว่าการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันของประเทศไทยตั้งแต่ในอดีตถึงปัจจุบัน เกิดได้หลายรูปแบบ ได้แก่ 1) ได้มาโดยผลของกฎหมาย การที่ฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งหรือประกาศในการกำหนดที่ไว้ใช้เพื่อสาธารณะ หรือการสงวนหวงห้ามตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช 2478 การประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว มิได้ทำให้การสงวนที่ดินตามธรรมเนียมของทางราชการเปลี่ยนแปลงไป (Namsiripongpun, 2008) การสงวนที่ดินของฝ่ายปกครองยังมีผลอยู่ แต่ภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว การสงวนที่ดินหากจะให้ผลตามกฎหมายจะต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาพร้อมทั้งมีการประกาศการสงวนที่ดินรกร้างว่างเปล่าในราชกิจจานุเบกษา (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 684/2509) 2) เกิดขึ้นจากการใช้ร่วมกันของประชาชน การที่ประชาชนทั่วไปได้ใช้ประโยชน์สถานที่ใดสถานที่หนึ่ง ประชาชนย่อมคาดหมายได้ว่าเป็นพื้นที่ที่ประชาชนมีสิทธิอิสระที่จะได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยไม่มีผู้ใดเข้าขวางกัน เช่น ประชาชนได้ใช้ที่เพื่อการเลี้ยงสัตว์ อีกทั้งยังเป็นที่พักผ่อนมากกว่า 80 ปีเศษ จึงเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันตามสภาพของการใช้ประโยชน์ร่วมกัน อีกทั้งต้องมีการประกาศสงวนที่ดิน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 100/2515) 3) เกิดจากสภาพธรรมชาติ เนื่องจากมีลักษณะพื้นที่ที่เอื้อต่อการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ประชาชนทุกคนจะต้องอาศัยเพื่อการดำรงชีพ (Public Land Protection Sub – Bureau, 2009) การเป็นที่สาธารณะโดยสภาพของพื้นที่ เช่น หนองสาธารณะเป็นหนองที่ประชาชนใช้ร่วมกัน ถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 952/2508) และ 4) ได้มาโดยทางนิติกรรม ซึ่งก็ได้แก่โดยการซื้อขายแลกเปลี่ยนให้หรืออุทิศให้ การซื้อที่ดินของเอกชนให้กลับมาเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ โดยทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 1299 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือการได้มาโดยเอกชนอุทิศที่ดินของเอกชนให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยมีต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 1299 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากเมื่อทางราชการได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือพลเมืองเข้าไปใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว ย่อมเห็นได้ชัดว่าอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนได้เปลี่ยนเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยสภาพแล้ว (Namsiripongpun, 2008)

ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ที่ 2 พบว่า การอุทิศที่ดินของเอกชนให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ปรากฏบทกฎหมายเป็นการเฉพาะในประเทศไทย แต่ผู้ศึกษาเห็นว่าการอุทิศที่ดินของเอกชนให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ว่าจะโดยชัดแจ้ง กรณีประชาชนได้ใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินร่วมกัน หรือโดยปริยาย กรณีประชาชนได้ใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินร่วมกันตลอดระยะเวลาตั้งแต่ 10 ปีเป็นต้นไป ถือเป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว

โดยพิจารณาอาศัยถ้อยคำของมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับประเด็นการใช้ประโยชน์ในที่ดินของประชาชนร่วมกัน เป็นเรื่องเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะมีการคำนึงถึงการพิจารณาประโยชน์สาธารณะในแง่มุมที่หลากหลาย (Kongkruaphan, 2021) ประชาชนส่วนรวมจะได้รับประโยชน์จากการอุทิศที่ดินให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ผู้อุทิศที่ดินจึงมีจำเป็นต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เนื่องจากอาจเป็นการสร้างภาระและขั้นตอนเกินสมควร

ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ที่ 3 พบว่า ปัญหาการอุทิศที่ดินของเอกชนให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมักเกิดจากการไม่ปรากฏหลักฐานทางทะเบียน และการไม่ทราบข้อกำหนดหรือทราบแนวทางการพิจารณาหลักเกณฑ์การอุทิศที่ดินกรณีเจ้าของที่ดินตั้งใจให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนเอง หรือการปล่อยปะละเลยให้ประชาชนทั่วไปได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนเองตั้งแต่ 10 ปีเป็นต้นไป โดยมีได้มีการห้ามปราม หรือสงวนสิทธิใด ๆ ถือเป็นการอุทิศที่ดินโดยปริยาย

ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ที่ 4 พบว่า แนวทางในการแก้ไขปัญหาในปัจจุบันแม้คณะรัฐมนตรี ได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2550 (The Secretariat of the Cabinet, 2007) เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติกรณีทางราชการขอให้ราษฎรอุทิศที่ดินให้ หรือกรณีเข้าไปดำเนินการในที่ดินของเอกชนเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ร่วมกัน หากหน่วยงานของรัฐจะรับมอบจะต้องมีแผนงานหรือโครงการที่ชัดเจนรองรับการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามวัตถุประสงค์ รวมทั้งให้เจ้าหน้าที่จัดทำรายละเอียดเกี่ยวกับการอุทิศที่ดิน รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งปลูกสร้าง พืชผลต่าง ๆ ที่อยู่บนดิน พร้อมแผนที่แสดงขอบเขตและเนื้อที่ของที่ดินที่จะอุทิศ และให้มีการลงนามในเอกสาร จำนวน 4 ชุด พร้อมส่งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานที่ดิน, หน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลที่สาธารณะและผู้อุทิศถือเป็นหลักฐาน และหากสามารถจัดทำเป็นโฉนดกรรมสิทธิ์ให้แก่รัฐก็ดำเนินการด้วย โดยมีมติคณะรัฐมนตรีเป็นแนวทางปฏิบัติกรณีการอุทิศที่ดินโดยชัดแจ้งเท่านั้น ผู้ปฏิบัติงานอาจหลงลืมหรือไม่ปฏิบัติตาม อีกทั้งยังไม่รวมถึงการอุทิศที่ดินโดยปริยาย และปัจจุบันไม่ปรากฏถึงกฎหมายกรณีที่ดินตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยปริยาย ซึ่งควรมีการบัญญัติให้นำที่ดินที่ตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยปริยายเข้าสู่ระบบทะเบียนของรัฐ

สรุปผล

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกรณีที่ดินของเอกชนตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือที่สาธารณะ ผู้ศึกษาเห็นว่าศาลได้พิจารณาเรื่องการอุทิศที่ดินที่ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยพิจารณาถ้อยคำของมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งหากพิจารณาตามองค์ประกอบของมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พบว่ากรณีที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน องค์ประกอบแรกจะต้องเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และองค์ประกอบที่สองจะต้องใช้เพื่อสาธารณประโยชน์จึงจะครบ องค์ประกอบเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่กรณีทรัพย์สินของเอกชนจะตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันจากการศึกษาพบว่ายังไม่มีกรณีการบัญญัติกฎหมายเป็นการเฉพาะในทางสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติ ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าศาลได้พิจารณาถึงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ประกอบแล้วเห็นว่าเป็นทรัพย์สินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นการตีความตามถ้อยคำเฉพาะของมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเพื่อให้ปัญหายุติลงควรนำกฎหมายของประเทศออสเตรเลีย และรัฐลุยเซียนา ประเทศสหรัฐอเมริกา มาปรับใช้

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย

1. เห็นควรให้มีการเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์ที่ดินของเอกชนให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ต้องบันทึกข้อมูลการอุทธรณ์ที่ดินของเอกชนในระบบทะเบียนของรัฐ
2. เห็นควรให้มีการเพิ่มบทบัญญัติการตั้งใจให้ประชาชนทั่วไปได้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน หรือการปล่อยปะละเลย ให้ประชาชนทั่วไปได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างมีลักษณะเดียวกัน ต่อเนื่อง สม่่าเสมอ เป็นระยะเวลายาวนาน ตั้งแต่ 10 ปี เป็นต้นไป ถือเป็นการอุทธรณ์ที่ดินโดยปริยาย ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ตรวจสอบที่ดินและดำเนินการตามกฎหมาย เช่น การบันทึกที่ดินของเอกชนเข้าระบบทะเบียนของรัฐภายหลังจากการร้องขอต่อศาล

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

การศึกษาวิจัยในครั้งต่อไป ควรศึกษาระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ หรือระบบการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันในประเทศไทย เพื่อให้ได้องค์ความรู้และนำองค์ความรู้มาพิจารณาต่อยอดเพื่อส่งเสริมสนับสนุนการทำงานของหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่ดูแลสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

องค์ความรู้ใหม่

การอุทธรณ์ที่ดินของเอกชนให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ไม่ปรากฏบทกฎหมายเป็นการเฉพาะในประเทศไทย แต่ผู้ศึกษาเห็นว่า การอุทธรณ์ที่ดินของเอกชนให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยชัดแจ้ง ประชาชนจะได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ถือว่าเป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้วพิจารณาตามถ้อยคำของมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับการที่ผู้ศึกษานำเอาทฤษฎีประโยชน์สาธารณะมาอธิบายกรณีที่ประชาชนส่วนรวมจะได้รับประโยชน์จากการอุทธรณ์ที่ดินให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงมีต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เพราะจะได้ไม่เป็นการสร้างภาระขั้นตอนเกินสมควรต่อผู้อุทธรณ์ที่ดินและการตั้งใจให้ประชาชนทั่วไปได้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน หรือปล่อยปะละเลยให้ประชาชนทั่วไปได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินตั้งแต่ 10 ปี เป็นต้นไป หากจะคุ้มครองเจ้าของที่ดินโดยการวินิจฉัยให้เจ้าของที่ดินยังมีกรรมสิทธิ์อยู่อาจส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินไม่ว่าจะเป็นการใช้ทางเพื่อสัญจรผ่าน การปลูกสัตว์ในชนบท และอาจเกิดผลกระทบต่อสาธารณชนหรือประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น เมื่อเจ้าของที่ดินได้มีพฤติการณ์ตั้งใจให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของตน หรือการที่เจ้าของที่ดินมิได้หวงกัที่ดินของตนนานตั้งแต่ 10 ปี เป็นต้นไป ถือว่าเจ้าของที่ดินได้อุทธรณ์ที่ดินโดยปริยายแล้ว

References

- Boonsopak, P., & Boonsopak P. (2008). *Civil and Commercial Law Concerning Juristic Acts and Contracts* (13th ed.). Bangkok: Ramkhamhaeng University.
- Boramanand, N. (2004). *Meaning of Public Interest*. Retrieved September 25, 2021, from <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=461>

- Gough, J. W. (1948). *The Second Treatise of Civil Government and A Letter Concerning Toleration* By John Locke. London: Basil Blackwell Oxford.
- Kongkruaphan, A. (2021). *Viewpoints in the Administrative Case Concerning "Public Interest"*. Retrieved September 25, 2021, from https://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/Academic/Academic_270217_144631.pdf
- Lingat, R. (1940). *The Thai Legal History (Private Law) Land Law*. Bangkok: Thammasat University.
- Mamout, A. (2019). *Law of Property* (3rd ed.). Bangkok: Winyuchon.
- Mueanphawong, S. (1994) *Use and Protection of the Public Domain*(Master's Thesis). Thammasat University.
- Namsiripongpun, W. (2008). *The Explanation Civil and Commercial Code, Book IV Property* (4th ed.). Bangkok: Tula Publishing.
- Office of the Council of State, (2021). *The Public Interest be the Supreme Law*. Retrieved September 25, 2021, from http://web.krisdika.go.th/data/serve/tha/acknowledge/acknowledge_2/proverb-1.htm
- Public Land Protection Sub – Bureau. (2009). *The Operation Relating to the Maintenance and Protection of the Land which is the Public Domain of the Land*. Bangkok: Printing Division Department of Lands.
- Rakkanam, T. (1979) *Misunderstanding in the Civil and Commercial Code*(Master's Thesis). Chulalongkorn University.
- Ratthong, R. (2015). *Civil and Commercial Law concerning Juristic Acts and Contracts* (2nd ed.). Bangkok: Ramkhamhaeng University.
- Soisermsap, J. (2009). *Thai Legal Enforcement of Public Land Trespass*. Retrieved September 25, 2021, from <http://www2.rpu.ac.th/ebook/54/54-1.pdf>
- The Secretariat of the Cabinet, (2007). *Principles and Guidelines in the Case of Government Officials Requesting People to Dedicate Land to or in the Case of Entering into an Operation on Private Land for Mutual use According to the Cabinet Resolution on August 1, 2007*. Retrieved November 13, 2021, from <http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER20/DRAWER010/GENERAL/DATA0000/00000210.PDF>
-

- Timasarn, T., Prasittisuk, A., & Sinthurawet, S. (2015). Background of the Issuance of Land Rights Certificates. *Journal of the Department of Lands 114 years*, 61(1). 3–31.
- Wongsaart, S. (2021). *John Locke's Concept of the Right*. Retrieved September 25, 2021, from <https://www.gotoknow.org/posts/566107>
- Yoneo, I., & Toshiaru, Y. (2017). *600 Years of the Relationship Between Thailand and Japan*. (Kongchana, P., Miyamoto, M., & Funghamsarn, A., Translator) (3rd ed.). Bangkok: The Foundation for the Promotion of Social Sciences and Humanities Textbooks Projects.