



ปัญหาสถานะทางกฎหมายในที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พรหมภัสสร พลคง*

สุนทร มณีสวัสดิ์**

ปิยะนุช โปตะวณิช***

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) วิวัฒนาการ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริการสาธารณะ 2) มาตรการทางกฎหมายของไทยและต่างประเทศ 3) สถานะของที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4) เพื่อเสนอแนะปรับปรุงกฎหมายของไทยต่อไป จากการศึกษาพบว่า ที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะจัดซื้อที่ดินมาจากเงินงบประมาณของแผ่นดิน งบประมาณของตนเองหรือได้ที่ดินมาเนื่องจากมีผู้บริจาคให้หรือได้ที่ดินมาเพราะมีการเวนคืน ที่ดินดังกล่าวก็อาจมีสถานะเป็นได้ทั้งที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา อีกทั้ง ที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทั้งที่ดินที่ต้องนำขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุและไม่ต้องนำขึ้นทะเบียน จึงทำให้ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันแตกต่างกันไป ทำให้มีปัญหาสถานะทางกฎหมายในที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐควรแก้ไข ดังนี้ 1) ปัญหาที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร 2) ปัญหาที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาหรือที่ราชพัสดุ 3) ปัญหาการเพิกถอนสภาพและการโอน สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ผลการศึกษาพบว่า ที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นที่ดินของรัฐ มีหลายประเภท คือ ประเภทเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือประเภททรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา รวมทั้งอาจเป็นประเภทที่ราชพัสดุของรัฐบาลอีกทางหนึ่ง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันหรือใช้ประโยชน์จากที่ดินได้มากบ้างน้อยบ้างตามแต่ละประเภทของที่ดิน ส่วนการแบ่งแยกประเภทของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีความซับซ้อนและเมื่อแยกสถานะสาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่ละประเภทแล้ว ผลทางกฎหมายก็มีความแตกต่างกัน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตีความเองและมีการหารือไปยังหน่วยงานอื่นของรัฐตลอดเวลา ดังนั้น หากรัฐกำหนดว่า

* นักศึกษาหลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิเทศศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

** ศ.ดร. ,อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์, คณะนิเทศศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

*** รศ. ,อาจารย์ที่ปรึกษาร่วมวิทยานิพนธ์, คณะนิเทศศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์



ทรัพย์สินประเภทที่ดิน สิ่งปลูกสร้างและสิทธิอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับที่ดินทั้งหมดไม่ว่าจะซื้อมาจากเงินงบประมาณของแผ่นดินหรือเงินรายได้อื่น และไม่ว่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาของทุกส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐทุกประเภท ให้เป็นทรัพย์สินมหาชนหรือมีสถานะเป็นที่ดินของรัฐทั้งหมด จะทำให้มีความชัดเจนและง่ายต่อการปฏิบัติงานหรือบังคับใช้กฎหมาย

คำสำคัญ: ปัญหาสถานะกฎหมายในที่ดิน/ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

The Legal Status of Land Issues in Local Government Organization

Promptarn Ponkong*

Sunthorn Maneesawat**

Piyanuch Potavanich***

Abstract

This study aims to investigate 1) the evolution of ideas and theories related to the Local Government and Public Services 2) legislative measures in Thailand and abroad 3) the status of the land of local government 4) to suggest improvements to the laws of Thailand. According to studies, it has been found that Land of the local governments, whether to purchase the land from the budget of the earth. The budget of the local government or a donor or not land because land is expropriated. Such land may be either a public or a property of the ordinary. The land of local governments must be registered with the land is immovable and shall not be registered. So who is responsible for the maintenance and protection varies. The issue of legal status of the land in the state, local governments should be modified as follows 1) The issue of land, local authorities have a legal status, however. 2) The issue of land, local authorities have a public presence. Or immovable property of the ordinary. 3) The issue and revocation of the transfer. public domain. The study indicated that Land of the local administration is a land of many types. The public sector or type of the common property. It may be that the type of government land in another way. The local government has a duty of care and protection. The use of land, varying

* Master of laws program, Graduate school of law ,National Institute of Development Administration

** Prof. Dr. , Graduate school of law ,National Institute of Development Administration , Advisor

*** Associate Prof. , Graduate school of law ,National Institute of Development Administration , Co - Advisor



according to each type of land. The classification of public Complex. The separate state public each class. The legal consequences were different. Local governments have to make their own interpretations and discussions to the authorities of another state at any time. If the state determines that the property land. Buildings and other rights associated with the land, Whether buying land or money from the budget of other income. Whether public or the common property of all the government and government agencies of all types. Designated as public property or land with the status of the entire state. Will be clear and easy to follow or enforce the law.

Keywords: Legal Status of Land Issues/ Local Government

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหนึ่งในการบริหารราชการแผ่นดินที่มีความสำคัญในระบบราชการที่จัดทำบริการสาธารณะ มีผู้บริหารและสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตพื้นที่และมีการกำกับดูแลของรัฐบาลโดยผ่านทางจังหวัดและอำเภอซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มาจากการจัดหารายได้ด้วยตนเองและจากเงินงบประมาณของรัฐใน 3 กรณี ดังนี้ 1. รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองมี 4 ประเภท ดังนี้ 1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน 2) ภาษีบำรุงท้องที่ 3) ภาษีป้าย และ 4) อากรการฆ่าสัตว์ 2. รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับจากภาษีที่รัฐจัดเก็บแล้วจัดสรรหรือแบ่งให้ท้องถิ่น มีดังนี้ 1) ภาษีมูลค่าเพิ่ม 2) ภาษีธุรกิจเฉพาะ 3) ภาษีสุรา 4) ภาษีสรรพสามิต และ 5) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน และ 3. รายได้อื่นๆ มีดังนี้ 1) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับต่างๆ 2) รายได้จากทรัพย์สิน 3) รายได้จากสาธารณูปโภค และการพาณิชย์ 4) รายได้เบ็ดเตล็ด เช่น เงินที่มีผู้อุทิศหรือบริจาคให้ เป็นต้น 5) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล และ 6) เงินกู้¹

จะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้มาจากการจัดหารายได้ด้วยตนเองและจากเงินงบประมาณของรัฐ เพื่อบริหารจัดการภายในองค์กร ซึ่งเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ ดังนั้น การจัดหาพัสดุจึงมีลักษณะของการบริหารจัดการที่มีความเป็นอิสระมากกว่า แต่อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็คือ หน่วยงานของรัฐและจากการศึกษาก็พบว่า การบริหารจัดการรายจ่ายของ

¹ วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า. รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2551 หน้า 35.



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเช่นกัน กล่าวคือ การจัดซื้อพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 ที่ใช้บังคับกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2538 ที่ใช้บังคับกับองค์การบริหารส่วนตำบลโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวได้กำหนดความหมายของคำนิยามที่สำคัญเกี่ยวกับการจัดการพัสดุ เพื่อสร้างความเข้าใจพื้นฐานในการดำเนินการตามระเบียบไว้คือ “พัสดุ” หมายความว่า วัสดุ ครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง ที่กำหนดไว้ในหนังสือการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณ หรือการจำแนกประเภทรายจ่ายตามสัญญาเงินกู้จากต่างประเทศ และ “การซื้อ” หมายความว่า การซื้อพัสดุทุกชนิด ทั้งที่มีการติดตั้ง ทดลองและบริการที่เกี่ยวข้องอื่นๆ แต่ไม่รวมถึงการจัดหาพัสดุในลักษณะงานจ้าง ประกอบกับพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 มาตรา 4 ได้กำหนด ความหมายหรือคำจำกัดความของที่ราชพัสดุไว้ว่า “ที่ราชพัสดุ” หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์ อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้ 1. ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และ 2. อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมือง หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ”

จากหลักในมาตรา 4 ดังกล่าว หากพิจารณาตามตัวอักษรแล้วอาจตีความได้ว่า ที่ดินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหาหรือได้มาทุกประเภทได้แก่ ที่ดินประเภทจัดซื้อมาจากเงินงบประมาณของแผ่นดิน จัดซื้อมาจากเงินงบประมาณของตนเองหรือได้ที่ดินมาเนื่องจากมีผู้บริจาคให้หรือได้ที่ดินมาเนื่องจากมีราษฎรเวนคืนให้นั้น ล้วนแต่เป็นที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น จึงไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ แต่อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่า ในทางปฏิบัติการจัดซื้อที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะจัดซื้อมาจากเงินงบประมาณของแผ่นดินหรือจัดซื้อมาจากเงินงบประมาณของตนเอง บางกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2549 ข้อ 6 กล่าวคือ แม้ว่าการจัดซื้อที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างด้วยงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ตาม แต่หากการก่อสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างเหล่านั้นเป็นการต่อเติมหรือขยายพื้นที่ออกมาจากตัวอาคารหลักซึ่งเดิมได้ปลูกอยู่บนที่ราชพัสดุ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องดำเนินการเพื่อขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุเช่นกัน แต่อย่างไรก็ตามหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ยอมขึ้นทะเบียนหรือยังไม่ได้



ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ ก็ไม่ได้มีกฎหมายฉบับใดบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเร่งดำเนินการหรือเอาผิดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งตรงนี้ย่อมเป็นช่องว่างทางกฎหมายที่อาจทำให้รัฐไม่อาจทราบถึงจำนวนหรือความถูกต้องของที่ดินและติดตามตรวจสอบที่ดินที่อยู่ในความครอบครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ อีกทั้ง ที่ดินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซื้อมานั้นมีประเด็นต่อไปว่า เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใด กล่าวคือ ทรัพย์สินของแผ่นดินแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้ 1. สาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือ 2. ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา โดยสาธารณสมบัติของแผ่นดินกับทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา มีสถานะทางกฎหมายและผลที่แตกต่างกัน คือ ในกรณีของสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันนั้น กฎหมายห้ามมิให้โอนแก่กัน ห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดิน และห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน ส่วนในกรณีของทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดานั้น มีลักษณะเช่นเดียวกันกับทรัพย์สินของเอกชนทุกประการ ได้แก่ 1. ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาอาจได้มาหรือเสียสิทธิด้วยการถูกแย่งการครอบครอง หรือการครอบครองปรปักษ์ ได้ตามกฎหมายเช่นเดียวกับทรัพย์สินของเอกชน 2. ทรัพย์สินของแผ่นดินกฎหมายห้ามยึดเพื่อนำมาชำระหนี้หรือยึดเพื่อบังคับตามคำพิพากษา และ 3. ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาสามารถจำหน่ายจ่ายโอนได้เช่นเดียวกับทรัพย์สินของเอกชน โดยไม่ต้องมีการออกกฎหมายมาจำหน่ายอย่างเช่นทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

จากสถานะทางกฎหมายและผลของสาธารณสมบัติของแผ่นดินกับทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาข้างต้น มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1086/2505 และ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2792/2519 เคยวินิจฉัยว่า ถ้าที่ดินยังไม่มีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จะกลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ ต่อเมื่อมีการดำเนินการให้เป็นสาธารณสมบัติโดยสภาพเสียก่อน หากทางราชการมิได้ ดำเนินการใดๆเลย ก็ไม่กลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่วินิจฉัยตรงกันข้าม คือ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 244/2545 ที่วินิจฉัยว่า ทรัพย์สินของแผ่นดินจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ขึ้นอยู่กับสภาพของตัวทรัพย์สินนั้นว่าราษฎรได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เมื่อที่ดินพิพาทเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่ดินพิพาทจึงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แม้ทางราชการจะไม่ได้ทำหลักฐานหรือขึ้นทะเบียนไว้ที่ดินพิพาทก็ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยคำพิพากษาดังกล่าวจะเห็นได้ว่า คำพิพากษามีความสอดคล้องกันในกรณีที่ที่ดินนั้นยังไม่มีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จะกลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ก็ต่อเมื่อมีการดำเนินการให้เป็นสาธารณสมบัติโดยสภาพเสียก่อน ซึ่งหากเป็นทางสาธารณะหรือเป็นที่ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว เช่นนี้แม้ว่า ทางราชการยังมิได้ ดำเนินการใดๆเลย ที่ดินเหล่านั้นก็ต้องถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว แต่อย่างไรก็ตามคำพิพากษาก็มีความแตกต่างกันในกรณีที่หากที่ดินใดเป็นที่ดินที่ติดกับที่ของเอกชน



และไม่มีประชาชนใช้เป็นทางสาธารณะหรือประชาชนไม่ได้มีการใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่นนี้หากทางราชการมิได้ดำเนินการใดๆเลย ที่ดินเหล่านั้นก็ไม่อาจเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1086/2505 และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2792/2519 ได้ และท้ายที่สุดที่ดินที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนเหล่านี้ก็จะตกเป็นของเอกชนไปโดยปริยายได้ ดังนั้น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ที่ดินมาด้วยวิธีการซื้อจากเงินงบประมาณของตนเองและไม่ต้องนำขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุแล้ว ที่ดินดังกล่าวจึงเป็นสิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสมบูรณ์ แต่ก็มีปัญหาตามมาว่าที่ดินดังกล่าวเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยการใช้ทรัพย์สินนั้นเพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องดำเนินการทางทะเบียนเพื่อให้ที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินกันแน่ แต่อย่างไรก็ตามหากที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว ที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาหรือไม่ และหากเป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาแล้ว จะมีผลทางกฎหมายไม่ต่างอะไรกับทรัพย์สินของเอกชนทั่วไปโดยเอกชนสามารถแย่งการครอบครองได้ ซึ่งอาจจะส่งผลให้รัฐเสียหายหรือเสียประโยชน์ได้ ตลอดทั้งที่ดินที่อยู่ในความครอบครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะได้มาด้วยวิธีใด ก็ยังมีปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันด้วย ทั้งหมดจึงเป็นที่มาของการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะทางกฎหมายเช่นใด ที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา หรือที่ราชพัสดุการจัดซื้อที่ดินจากเงินงบประมาณของแผ่นดิน การจัดซื้อที่ดินจากเงินงบประมาณของตนเอง การได้ที่ดินมาเนื่องจากมีผู้บริจาคให้ การได้ที่ดินมาเนื่องจากมีการเวนคืนให้ และปัญหาการเพิกถอนสภาพและการโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหากฎหมายของประเทศไทยต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาถึงวิวัฒนาการ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริการสาธารณะ
- 2) เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายในที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ
- 3) เพื่อศึกษาถึงสถานะของที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 4) เพื่อศึกษาถึงข้อเสนอแนะเพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทยให้มีความชัดเจนต่อไป



ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป คือ องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล เท่านั้น

สมมติฐานของการศึกษา

ที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดซื้อที่ดินมาจากเงินงบประมาณของแผ่นดิน จัดซื้อที่ดินมาจากงบประมาณของตนเอง หรือได้ที่ดินมาเนื่องจากมีผู้บริจาคให้ หรือได้ที่ดินมาเนื่องจากมีการเวนคืนให้ ที่ดินดังกล่าวก็อาจมีสถานะเป็นได้ทั้งที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา อีกทั้ง ที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทั้งที่ดินที่ต้องนำขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุและไม่ต้องนำขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุด้วย ซึ่งทำให้ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันแตกต่างกันไป จึงเป็นที่มาของประเด็นปัญหาสถานะทางกฎหมายในที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐควรแก้ไขปัญหอย่างเป็นระบบ

วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และข้อมูลจากสื่ออินเทอร์เน็ต ตลอดจนทั้งวิทยานิพนธ์ งานวิจัย รายงานการศึกษา หนังสือ บทความ คำพิพากษาของศาล และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษา

พบว่า ที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นที่ดินของรัฐ โดยมีที่มาจากการจัดซื้อที่ดินจากเงินงบประมาณของแผ่นดินและงบเงินอุดหนุน การจัดซื้อที่ดินจากเงินงบประมาณของตนเอง การได้ที่ดินมาเนื่องจากมีผู้บริจาคให้ และการได้ที่ดินมาเนื่องจากมีราษฎรเวนคืนให้ ซึ่งเมื่อได้ที่ดินมาแล้วไม่ว่าจะได้มาด้วยวิธีใดที่ดินเหล่านั้นจะมีทั้งที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา อีกทั้ง อาจเป็นที่ราชพัสดุ ทำให้การครอบครองและการใช้ที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนทั้งอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันหรือใช้ประโยชน์จากที่ดินมีความแตกต่างกัน เป็นผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องตีความเองหรือหรือไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตลอดเวลาว่าที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ



มีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา หรือที่ราชพัสดุ ยกตัวอย่างสภาพปัญหาได้ดังนี้

1) กรณีการจัดซื้อที่ดินจากเงินงบประมาณและงบเงินอุดหนุนนั้น พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยมีเหตุผลและความจำเป็นในการจัดซื้อที่ดินเพื่อประโยชน์ของทางราชการหรือเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะเท่านั้น ดังนั้น การจัดซื้อที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากเงินงบประมาณของแผ่นดิน จึงมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา 1304 (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และเมื่อก่อสร้างแล้วเสร็จ อสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวต้องนำขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ แต่อย่างไรก็ตามแม้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ได้ขึ้นทะเบียนหรือยังไม่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุก็ตาม อสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวก็ไม่พ้นจากการเป็นที่ราชพัสดุ เพราะการจัดซื้อจากงบประมาณของแผ่นดินต้องมีเหตุผลความจำเป็นและจัดซื้อตามระเบียบพัสดุเมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วต้องนำขึ้นตามระเบียบพัสดุ ดังนั้น แม้ยังไม่นำขึ้นทะเบียนให้ถูกต้องทรัพย์สินดังกล่าวก็ยังคงมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุ

2) กรณีการจัดซื้อที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากเงินงบประมาณของตนเองนั้น พบว่า แม้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีวัตถุประสงค์จัดซื้อที่ดินเพื่อจัดตั้งสาธารณูปโภคสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตาม (2) และ (3) ของมาตรา 1340 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ตาม ก็ไม่ครบองค์ประกอบของการเป็นที่ราชพัสดุ จึงไม่ใช่ที่ราชพัสดุตามนัยมาตรา 4 และ 5 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นผู้ครอบครองที่ดินโดยไม่ต้องขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ อย่างไรก็ตามแม้ที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้มาด้วยวิธีการซื้อจากเงินงบประมาณของตนเองไม่ใช่ที่ราชพัสดุ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า ที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้มาด้วยวิธีการซื้อจากเงินงบประมาณของตนเองจะไม่มีสถานะทรัพย์สินหรือที่ดินของรัฐ ดังนั้น ที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้มาด้วยวิธีการซื้อจากเงินงบประมาณของตนเองก็ยังคงเป็นทรัพย์สินหรือที่ดินของรัฐอยู่ เพียงแต่ที่ดินดังกล่าวเป็นทรัพย์สินหรือที่ดินของรัฐอันมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นที่ดินของรัฐอันมีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา โดยหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินเหล่านั้นนั้นอาจมีทั้งอธิบดีกรมที่ดิน กรมธนารักษ์ สังกัดกระทรวงการคลัง ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆดูแล ซึ่งมีความทับซ้อนกันอยู่ อีกทั้ง กรณีที่้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดซื้อที่ดินมาเพื่อสร้างอาคาร สำนักงาน ถนน ประปา ร่องน้ำสาธารณะ สนามกีฬาสวนสาธารณะและสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ เป็นต้น ที่ดินดังกล่าวนี้ ก็มีฐานะเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าเงินที่นำมาซื้อนั้นจะเป็นเงิน



รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองหรือเป็นงบเงินอุดหนุนทั่วไป, เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ หรือที่ได้รับการสนับสนุนมาจากส่วนราชการก็ตาม แต่โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานของรัฐ จึงมีฐานะเป็นส่วนหนึ่งของรัฐและมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์การโอนที่ดินต้องปฏิบัติตามมาตรา 1305 แห่งกฎหมายฉบับเดียวกัน และหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสงค์จะโอนขายที่ดินให้แก่เอกชน ก็จำเป็นต้องดำเนินการโดยวิธีเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อโอนที่ดินตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในมาตรา 8 วรรคสอง (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

3) กรณีการได้ที่ดินมาเนื่องจากมีผู้บริจาคให้นั้น พบว่า หากผู้บริจาคยกที่ดินให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ที่ดินดังกล่าวจึงมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทันทีตามนัยมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้รับมอบที่ดินหรือจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์

4) การได้ที่ดินมาเนื่องจากมีราษฎรเวนคืนให้นั้น ไม่พบว่ามีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดเรื่องที่ดินที่ราษฎรมีเจตนาเวนคืนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้

5) กรณีปัญหาการเพิกถอนสภาพและการโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น พบว่า การสิ้นไปของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน อาจเกิดขึ้นได้จากการเพิกถอนสภาพสถานะของการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่การเพิกถอนสภาพของการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะกระทำได้อีกแต่โดยมีกฎหมายเฉพาะ เมื่อมีการเพิกถอนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดแล้ว ที่ดินแปลงนั้น ก็จะกลับมาเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินตามธรรมดาหรือกลับคืนเป็นที่ดินของประชาชน กล่าวคือ ตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้น ถ้าเป็นการเพิกถอนสภาพเพราะไม่ใช้หรือจะไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นก็จะกระทำได้โดยพระราชกฤษฎีกา แต่ถ้าเป็นการโอนก็จะต้องทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้านำไปจัดสรรซึ่งมีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจก็กระทำได้โดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งในกรณีการเพิกถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ได้มาจากการบริจาคให้เป็นที่ดินราชพัสดุ นั้น จะต้องกระทำด้วยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินราชพัสดุเท่านั้น ดังนั้นหากไม่ใช้ที่ดินราชพัสดุอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว ก็ไม่ต้องออกพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน อย่างไรก็ตามยังมีกรณีการห้ามโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1305 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่มีลักษณะเช่นเดียวกับการเพิกถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินด้วย การโอนตามมาตรา 1305 ย่อมมีหมายถึง การจำหน่ายจ่ายโอน ซึ่งจะต้องมีการส่งมอบทรัพย์สินรวมทั้งมีการแสดงเจตนาที่



จะทำให้การโอนนั้นสมบูรณ์แบบด้วยเหตุผลที่กฎหมายห้ามมิให้มีการโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ก็เพราะสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นทรัพย์สินของรัฐที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชน หากมีการอนุญาตให้ทำการโอนกันได้ง่ายๆ ก็จะทำให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นหมดไป แต่กฎหมายก็เปิดช่องให้โอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้เมื่อมีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจไว้ หรือโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่จะมีการโอนกันได้โดยกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 1305 นั้น กฎหมายบัญญัติไว้กว้างๆโดยมิได้บัญญัติว่า ส่วนราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดซึ่งครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใดบ้างและยังเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้ประโยชน์อยู่หรือไม่ อีกทั้ง หากที่ดินใดเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว จะยังคงมีสถานะเช่นนั้นตลอดไป จนกว่าจะมีการตราพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งหากเกิดกรณีที่พื้นที่ของสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันเกิดทับซ้อนกับที่ราชพัสดุที่มีผู้บริจาคให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะแล้วต่อมาได้มีการเลิกใช้ประโยชน์แล้ว หากผู้บริจาคซึ่งเป็นเอกชนขอคืนเช่นนี้แล้ว กรณีนี้จะทำการโอนหรือเพิกถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติ

มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ ในเรื่องสาธารณสมบัติของแผ่นดินมีมาตั้งแต่สมัยโรมัน ซึ่งมีการแบ่งประเภทของทรัพย์สินโดยใช้หลักการเข้าถือครองกรรมสิทธิ์เป็นเกณฑ์ โดยแบ่งทรัพย์สินออกเป็นสองประเภท ได้แก่ ทรัพย์สินที่เอกชนสามารถถือครองกรรมสิทธิ์ได้ (*res quae in nostro patrimonio*) และทรัพย์สินที่เอกชนไม่สามารถถือครองกรรมสิทธิ์ได้ (*res extra nostrum patrimonium*) ทรัพย์สินของมวลมนุษยชาติ (*res communes*) ทรัพย์สินของมหาชน (*res publican*) ทรัพย์สินของชุมชน (*res universitatis*) และทรัพย์สินไม่มีเจ้าของ (*res nullius*) นอกจากนี้ ในสมัยโรมัน ยังได้แบ่งประเภททรัพย์สินออกเป็นอีกหลายลักษณะ เช่น ทรัพย์สินในพาณิชย์ (*res in commercio*) และทรัพย์สินนอกพาณิชย์ (*res extra commercium*) และยังมีการแยกความแตกต่างระหว่างทรัพย์สินของรัฐที่ถือครองอยู่อย่างเอกชนถือครองทรัพย์สินของตน (*res fisci*) อีกด้วย² จึงอาจกล่าวได้ว่า หลักกฎหมายของโรมัน มีผลต่อการพัฒนาระบบของกฎหมายในแต่ละประเทศรวมทั้งประเทศไทย จึงเป็นเหตุผลให้ผู้เขียนสนใจศึกษากฎหมายทรัพย์สินของแผ่นดินของสาธารณรัฐฝรั่งเศส กฎหมายทรัพย์สินมหาชนของ

² สุนทรียา เหมือนพระวงศ์. การใช้และการคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตศึกษาด้านนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), หน้า 4 - 7.



สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและกฎหมายสาธารณสมบัติของแผ่นดินของสมาพันธรัฐสวิส โดยสามารถเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับต่างประเทศได้ ดังนี้

1) กฎหมายไทยกับกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส

1.1 การเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีหลักการว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินจะต้องเป็นทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น โดยทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนไม่อาจเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แม้ว่าทรัพย์สินส่วนบุคคลนั้น จะมีเพื่อประโยชน์สาธารณะ ต่างจากกฎหมายไทยที่กำหนดว่า ทรัพย์สินของแผ่นดินจะมีลักษณะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเมื่อมีลักษณะครบ 2 ประการ ดังนี้ ประการที่ 1 เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าจะเป็นสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ ประการที่ 2 เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ดังนั้น ถ้าเอกชนแสดงเจตนาอุทิศที่ดินของตนเองให้ผู้อื่นใช้โดยปริยายแล้วกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นก็จะไม่เป็นของเอกชนอีกต่อไป เช่น เอกชนให้ผู้อื่นใช้ถนนเป็นทางสัญจรไปมาหลายปีโดยเจ้าของมิได้แสดงอาการหวงห้ามอย่างใด กรณีเช่นนี้ถือได้ว่าเจ้าของได้อุทิศที่ดินให้เป็นถนนสาธารณะแล้ว หรือทางเดินซึ่งเจ้าของที่ดินปล่อยให้สาธารณชนใช้เป็นทางสัญจรไปมาเป็นเวลาหลายปีมาแล้ว ก็ถือได้ว่าเจ้าของที่ดินได้เจตนาสละให้เป็นทางสาธารณะแล้ว จึงตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1304 (2) ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยไม่ต้องจดทะเบียน³ เป็นต้น

1.2 กฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีหลักการว่า ทรัพย์สินที่หน่วยงานของรัฐมีทรัพย์สินสิทธิอื่น ๆ ที่มีใช้กรรมสิทธิ์ไม่อาจเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ เช่น สิทธิเก็บกิน (usufruit) หรือการรอนสิทธิ (servitude) เหล่านี้ ไม่อาจเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังนั้น ทรัพย์สินไม่มีรูปร่าง เช่น สิทธิบัตร รัฐจึงไม่อาจมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นได้ แตกต่างจากกฎหมายไทยที่มีหลักว่า อสังหาริมทรัพย์ ย่อมหมายถึง ที่ดิน ทรัพย์สินที่ติดอยู่กับที่ดินเป็นการถาวร ทรัพย์สินที่ประกอบเป็นอันเดียวกับเนื้อที่ดินและรวมทั้งทรัพย์สินที่เกี่ยวกับที่ดินหรือทรัพย์สินที่ติดอยู่กับที่ดิน หรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น ดังนั้น ทรัพย์สินในทรัพย์สินที่ติดอยู่กับที่ดิน เช่น สิทธิอาศัย สิทธิเก็บกิน หรือทรัพย์สินในทรัพย์สินที่ประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน เช่น สิทธิในการ

³ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 782/2523 วินิจฉัยว่า การยกที่ดินให้เป็นทางสาธารณะ ไม่จำเป็นต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 843/2523 วินิจฉัยว่า การอุทิศที่ดินให้ใช้เป็นทางสาธารณะ เป็นการสละที่ดินให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา 1304 ไม่จำเป็นต้องทำพิธีจดทะเบียนอย่างโอนให้แก่เอกชน แม้เป็นที่ดินในเขตโฉนดผู้ซื้อที่ดินก็ไม่มีสิทธิในที่ดินส่วนที่ได้อุทิศเป็นทางสาธารณะไปแล้ว



สัมปทานบัตรเหมืองแร่ จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รัฐมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นได้ และ 3) กฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีหลักการว่า ทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์ร่วมระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนก็ไม่อาจเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ ในกรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่า กฎหมายของไทย เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กับประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ก็ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดกำหนดไว้โดยเฉพาะว่าทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์ร่วมระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน อย่างไรก็ตามจากการศึกษาที่พบว่า ปัจจุบันมีทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์ร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนซึ่งอาจเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ เช่น การทางพิเศษแห่งประเทศไทย หรือทางด่วนพิเศษต่างๆที่เอกชนเป็นผู้สร้างขึ้น เพื่อการบริการสาธารณะ เป็นต้น

2) กฎหมายไทยกับกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

จากการศึกษาพบว่า ในเรื่องของการเป็นทรัพย์สินมหาชนนั้น มีลักษณะที่เหมือนกัน กล่าวคือ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีหลักการว่าทรัพย์สินในทางมหาชนมิได้ทั้งทรัพย์สินที่มีรูปร่างและไม่รูปร่าง ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย ก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน เพียงแต่คำว่า ทรัพย์สินมหาชนตามหลักกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นมีความหมายอย่างกว้าง หมายถึงทรัพย์สินของฝ่ายปกครองทุกชนิด ซึ่งมีไว้เพื่อดำเนินกิจการของฝ่ายปกครองไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม เพื่อบรรลุเป้าหมายในภาระหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ซึ่งได้แก่ ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการคลังของรัฐทรัพย์สินทางปกครองและทรัพย์สินมหาชนที่ใช้เพื่อประโยชน์ร่วมกันนั้น ย่อมมีลักษณะและความหมายเหมือนกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินไทยที่รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน รวมถึงทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาด้วยนั่นเอง ส่วนการเกิดขึ้นของทรัพย์สินมหาชนทั้งของไทยและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีก็มีความเหมือนกันซึ่งอาจเกิดขึ้นโดยธรรมชาติหรือเกิดขึ้นโดยผ่านการ การกระทำที่มีจุดประสงค์ในการก่อตั้งขึ้นเพื่อส่วนรวมหรือเชิงพาณิชย์ เป็นต้น สำหรับการสิ้นสุดของการเป็นทรัพย์สินมหาชนทั้งของไทยและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีก็เช่นเดียวกัน กล่าวคือ ทรัพย์สินมหาชนจะสิ้นสุดลงโดยการสิ้นสภาพของทรัพย์สินนั่นเองและถูกยกเลิกโดยกฎหมาย

3) กฎหมายไทยกับสมาพันธรัฐสวิส

จากการศึกษาพบว่า มีลักษณะที่เหมือนกัน กล่าวคือ สมาพันธรัฐสวิสมีการแบ่งประเภทของการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังนี้ 1) ทรัพย์สินที่หน่วยงานของรัฐใช้ได้โดยตรงเพื่อประโยชน์สาธารณะ 2) ทรัพย์สินที่ใช้เพื่อการบริการสาธารณะที่ประชาชนเข้าใช้ได้ ซึ่งสา



สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทนี้ตรงกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย มาตรา 1304 ที่บัญญัติว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

ข้อเสนอแนะ

หากรัฐกำหนดให้ทรัพย์สินประเภทที่ดิน สิ่งปลูกสร้างและสิทธิอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ทั้งหมดไม่ว่าจะจัดซื้อมาจากเงินงบประมาณของแผ่นดินหรือเงินรายได้อื่นและไม่ว่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาของทุกส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐทุกประเภท เป็นทรัพย์สินมหาชนหรือมีสถานะเป็นที่ดินของรัฐทั้งสิ้น จะทำให้ทรัพย์สินประเภทที่ดิน สิ่งปลูกสร้างและสิทธิอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับที่ดินทั้งหมดเป็นของรัฐ ซึ่งจะมีความชัดเจนและง่ายต่อการปฏิบัติงานหรือบังคับใช้กฎหมายมากขึ้น โดยต่อไปส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็ไม่จำเป็นต้องวิเคราะห์หรือหารือไปยังกฤษฎีกาว่า ที่ดินใดมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือที่ดินใดมีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาอีกต่อไป อย่างไรก็ตามเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ต้องมีความเป็นอิสระจากราชการส่วนกลางด้วย ดังนั้น การจัดซื้อที่ดินจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองในทุกกรณีหรือกรณีที่ดินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ที่ดินนั้นมาโดยที่มีผู้บริจาคให้ไม่ว่าจะระบุวัตถุประสงค์หรือไม่ระบุวัตถุประสงค์ก็ตาม รัฐควรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ครอบครอง ภายใต้หลักการทรัพย์สินมหาชนหรือที่ดินของรัฐ แต่ไม่ใช่ที่ราชพัสดุ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจบริหารทรัพย์สินอย่างอิสระตรงตามความต้องการของประชาชนและเศรษฐกิจในพื้นที่นั้นๆได้ แต่ความอิสระดังกล่าวก็ควรได้รับการควบคุมเพื่อไม่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างความเสียหายให้กับรัฐด้วย กล่าวคือ การโอนทรัพย์สินมหาชนประเภทที่ดิน สิ่งปลูกสร้างและสิทธิอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รัฐต้องกำหนดให้ยึดหลักการเหตุผลความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการเท่านั้น และกำหนดให้มีการเปิดเผยสภาพการเป็นทรัพย์สินมหาชนโดยพระราชกฤษฎีกาก่อน จึงจะทำการโอนทรัพย์สินอย่างเช่นเอกชนได้ แต่ก็ไม่ควรกำหนดให้ทำการเปิดเผยสภาพด้วยการตราเป็นพระราชบัญญัติเพราะการตราเป็นพระราชบัญญัติต้องกระทำการผ่านสภาจะทำให้การบริหารทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการล่าช้า และไม่ทันต่อความเปลี่ยนแปลงตามระบบเศรษฐกิจในปัจจุบัน



บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสกวาวงศ์. (2553). **กฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ : วิทยุชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2553). **คำอธิบายกฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 16. กรุงเทพฯ : วิทยุชน.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์. (2533). **กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน**. ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ มหาวิทยาลัย
สุโขทัยธรรมาธิราช.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์. (2540). **กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง**. กรุงเทพฯ: จีรัชการพิมพ์.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). **หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ**. พิมพ์ครั้งที่ 2.
กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิทยุชน.
- บัญญัติ สุชีวะ. (2515). **คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์**. กรุงเทพมหานคร
: โรงพิมพ์การศึกษาบริการ.
- ศิริ เกวสินศฤกษ์. (2531). **คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดินพร้อมกฎกระทรวงและระเบียบของ
คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ**. กรุงเทพฯ : บริษัท บพิตรการพิมพ์.
- สมจิตร ทองประดับ. (2554). **คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน**. ปีที่พิมพ์ 3. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิทยุชน.
- สหัส สิงหวิริยะ. (2553). **คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยที่ดิน**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิทยุชน.
- วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า. (2551). **รายได้ขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- สุนทรียา เหมือนพะวงศ์. (2537). **การใช้และการคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน**. วิทยานิพนธ์
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ธรรมรังสี วรรณโก. (2539). **ระบบการจัดการที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน**. วิทยานิพนธ์
ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Alain - Serge MESCHERIALOFF. (1991). **Droit des services public**. PUF, Paris, p.16.
- Guy BRAIBANT et Bernard STIRN. Le. (1997). **Droit Administratif Français**. 4e edition,
Pressess de Sciences Po et Dalloz, Paris, p.140.
- Gilles J.GUGLIELMI. (1994). **Introduction au droit des services publics**, L.G.D.J., Paris, p.21.
- Gilles J. GUGLIELMI et Geneviève GOUBI. (2000). **Droit du service public**. Edition
Montchrestien, Paris, p.55-56.
- Jean de SOTO. (1981). **Droit administratif**. Théorie Générale du service public, Edition
Montchrèsien, Paris, p.37.



Jean - Marie PONTIER. (1996). **Les services publics**. HACHETTE, Paris, p.7-8.

Joël CARBAJO. (1997). **Droit des services publics**, 3e edition, Mémentos Dalloz, Paris, p.8-9.

Martine LOMBARD. (1999). **Droit Administratif**, Dalloz. Paris p.256-259.