

## การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

ที่ดินในประเทศไทยนั้น แบ่งออกเป็น ๒ ประเภทใหญ่ ๆ คือ ที่ดินของเอกชน และที่ดินของรัฐ โดยที่ดินของเอกชน นั้น ได้แก่ ที่ดินที่ประชาชนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย และทางราชการออกเอกสารสิทธิให้ตามประมวลกฎหมายที่ดินในรูปของโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ , น.ส.๓ ก) ส่วนที่ดินของรัฐ นั้น ได้แก่ ที่ดินที่รัฐเป็นเจ้าของ ซึ่งมีหลายประเภท แต่ละประเภทก็จะมีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจในการดูแลรักษา เช่น

๑) ที่ป่าไม้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มีกรมป่าไม้ เป็นผู้มีอำนาจดูแล

๒) อุทยานแห่งชาติ เป็นไปตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นผู้มีอำนาจดูแล

๓) ที่แม่น้ำ เป็นไปตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. ๒๕๔๖ มีกรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี เป็นผู้มีอำนาจดูแล

๔) ที่ทางหลวง เป็นไปตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ มีกรมทางหลวง เป็นผู้มีอำนาจดูแล

๕) ที่ราชพัสดุ เป็นไปตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มีกรมธนารักษ์ เป็นผู้มีอำนาจดูแล

๖) ที่ ส.ป.ก. เป็นไปตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มี ส.ป.ก. เป็นผู้มีอำนาจดูแล

๗) ที่นิคมสร้างตนเอง เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ มีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เป็นผู้มีอำนาจดูแล

๘) ที่สาธารณประโยชน์ เป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๑) มีนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้มีอำนาจดูแล

๙) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า เป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีกระทรวงมหาดไทย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้มีอำนาจดูแล เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าที่ดินของรัฐที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย โดยมี ๒ ประเภท ได้แก่ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือที่สาธารณประโยชน์ โดย

๑) **ที่ดินรกร้างว่างเปล่า** ได้แก่ ที่ดินของรัฐที่มีได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย และต้องมีการสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่เขา

ภูเขา ปริมาณภูเขา ภูเขา ๔๐ เมตร ที่ดินที่มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ ที่ดินที่จัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๐ หรือ ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินที่จัดให้สัมปทานตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นต้น

๒) **ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือที่เรียกว่า “ที่สาธารณประโยชน์”** นั้นเอง เช่น เดิมประชาชนส่วนใหญ่ใช้ วัว ควาย ทำการเกษตร จึงได้มีการกันพื้นที่ไว้สำหรับให้ประชาชนนำ วัว ควาย ไปเลี้ยง หรือเดิมไม่มีเมรุ ก็จะกันพื้นที่ไว้เป็นที่ป่าสำหรับเผาหรือ ฝังศพ หรือ ลำคลอง บึง ลำราง ทางสาธารณะที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ เป็นต้น การที่จะพิจารณาว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ นั้น ต้องพิจารณาจากการเกิดของที่ดินสาธารณประโยชน์ นั้น โดยแยกเป็น ๔ ประการ ดังนี้

**๒.๑ เกิดขึ้นโดยผลของกฎหมาย** โดยจะต้องพิจารณาว่า ที่ดินสาธารณประโยชน์นั้นเกิดขึ้นในช่วงเวลาใด

(๑) **เกิดขึ้นก่อนปี พ.ศ. ๒๔๗๘** ช่วงนี้ไม่มีกำหนดรูปแบบไว้ อาจเป็นการสงวนหวงห้ามโดยพระบรมราชโองการ ผู้ว่ากรมณฑล สมุหเทศาภิบาล กรมการอำเภอ กำนัน เป็นต้น

(๒) **เกิดขึ้นช่วงระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๗๘ – พ.ศ. ๒๔๙๗** ในช่วงนี้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ ใช้บังคับการสงวนหวงห้ามต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น

(๓) **เกิดขึ้นหลังปี พ.ศ. ๒๔๙๗ จนถึงปัจจุบัน** ช่วงนี้มีประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ การดำเนินการสงวนหวงห้ามจะต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติก่อน

การจะดูว่ามีการสงวนหวงห้ามโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น สามารถดูจาก **ทะเบียนที่สาธารณประโยชน์** โดยทะเบียนดังกล่าวจะเก็บไว้ที่ว่าการอำเภอ และที่สำนักงานที่ดินท้องที่ซึ่งในทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ จะระบุผู้หวงห้าม วัน เดือน ปี ที่หวงห้าม และวัตถุประสงค์ในการหวงห้ามไว้

แต่อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าจะไม่ปรากฏว่ามีการสงวนหวงห้ามไว้ หรือไม่มีการขึ้นทะเบียนที่สาธารณะไว้ ก็ไม่ได้หมายความว่า ที่ดินนั้นจะไม่ใช่ที่สาธารณประโยชน์ ที่สาธารณประโยชน์อาจเกิดขึ้นโดยเหตุประการอื่น ๆ ได้ ดังนี้

**๒.๒ เกิดขึ้นโดยสภาพธรรมชาติ** เช่น แม่น้ำ คลอง ห้วย หนอง บึง ซึ่งประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้

**๒.๓ เกิดขึ้นโดยการเข้าร่วมกันของราษฎร** เช่น เดิมเป็นที่รกร้าง ว่างเปล่า ต่อมาราษฎร นำ วัว ควาย เข้าไปเลี้ยงจนกลายเป็นที่สาธารณประโยชน์ เป็นต้น

**๒.๔ เกิดขึ้นโดยการอุทิศ มี ๒ กรณี**

ก. **อุทิศโดยตรง** เช่น ทำหนังสือ หรือจดทะเบียนในโฉนด ยกให้เป็นที่ดินสาธารณะ

ข. **อุทิศโดยปริยาย** เช่น เจ้าของที่ดินยินยอมให้ประชาชนทั่วไปเดินโดยไม่มี การโต้แย้งเป็นเวลานาน ก็เป็นการอุทิศโดยปริยาย เป็นทางสาธารณะแล้ว

ดังนั้น ในการพิจารณาว่าที่ดินแปลงใด เป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์หรือไม่ จะต้องพิจารณาว่า เกิดขึ้นเมื่อใด อย่างไร การที่เราจะทราบข้อมูลดังกล่าว ก็ต้องดูจากเอกสารราชการ เช่น ทะเบียน ที่สาธารณประโยชน์ หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ระวังแผนผังที่ เอกสารที่ดินแปลงข้างเคียง ภาพถ่าย ทางอากาศ เป็นต้น แต่ถ้าไม่มีหลักฐานดังกล่าว ก็ต้องนำสืบจากพยานบุคคล ผู้ปกครองท้องที่ในอดีต ผู้สูงอายุ เจ้าของที่ดินข้างเคียงที่ทราบประวัติความเป็นมาของที่ดินสาธารณะประโยชน์ดังกล่าว และตรวจสอบจากสภาพ ที่ดินจริง

การดูแลรักษาและการคุ้มครองป้องกัน อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดิน นั้น กำหนดไว้ในมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งบัญญัติว่า **“ถ้าไม่มีกฎหมาย กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันตามควรแก่กรณี อำนาจ หน้าที่ดังกล่าวนี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้”** ถ้าพิจารณาโดยหลักการทั่วไป ตามบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว อธิบดีกรมที่ดินจะเป็นผู้ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่ตามบทบัญญัติดังกล่าว มีข้อความว่า **“หากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”** ซึ่งก็หมายความว่า ถ้ามี กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาไว้โดยเฉพาะแล้ว ก็เป็นไปตามกฎหมายนั้น เช่น **ที่ราชพัสดุ** ก็เป็นอำนาจของกรมธนารักษ์ ตามกฎหมายราชพัสดุ **ส่วนที่ดินสาธารณประโยชน์** ก็เป็นอำนาจหน้าที่ของ นายอำเภอ ที่มีหน้าที่ดูแลรักษาตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และ**องค์การบริหารส่วนตำบล** ก็มีอำนาจดูแลรักษาตามมาตรา ๖๘ (๘) แห่งพระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ **เทศบาล** ก็มีอำนาจดูแลรักษาตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และ**องค์การบริหารส่วนจังหวัด** ก็มีอำนาจดูแลรักษาตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งต่อมาได้มีพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง ท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ แก้ไขตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่

/พระพุทธศักราช...

พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณประโยชน์ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยให้นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณประโยชน์ โดยหากมีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะร่วมกันดำเนินการหรือ ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ โดยให้ใช้ค่าใช้จ่ายจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินอีกประเภทหนึ่งที่ยังมิได้กล่าวถึง คือ ที่ดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่า ซึ่งโดยหลักแล้วอยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทย แต่เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งที่ ๕๐๕/๒๕๕๒ มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ดูแลที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันที่ดินรกร้างว่างเปล่าด้วย

การคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ นั้น ปัญหาการบุกรุกที่สำคัญก็คือ **ที่ดินสาธารณประโยชน์ไม่มีแนวเขตที่ชัดเจน** แนวทางแก้ไขปัญหาที่ดีที่สุดก็คือ **การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ซึ่งเป็นภารกิจของกรมที่ดินโดยตรง** หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง นั้น ไม่ใช่หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเหมือนโฉนดที่ดิน เป็นเพียงหนังสือที่แสดงเขตที่ดินของรัฐ ระเบียบ เนื้อที่ ตำแหน่งที่ตั้ง การใช้ประโยชน์ และประวัติความเป็นมา โดยจะเก็บไว้ที่อำเภอ สำนักงานที่ดิน และกรมที่ดินแห่งละฉบับ ในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีส่วนช่วยเหลือในการดำเนินการ โดยการชี้แจงและประกาศให้ราษฎรทราบ ช่วยแก้ไขปัญหาคุปรกและข้อขัดข้องต่าง ๆ ตรวจสอบและให้ความเห็นเกี่ยวกับผลการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เช่น หากรังวัดแล้วได้เนื้อที่น้อยกว่าหลักฐานเดิม จะต้องนำเสนอสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาให้ความเห็นก่อน เป็นต้น เมื่อทราบแนวเขตชัดเจนแล้ว อาจจัดทำแนวเขตที่ชัดเจนมั่นคง เช่น สร้างรั้ว ปักป้ายแสดงที่สาธารณประโยชน์ การปลูกต้นไม้ยืนต้นประเภทเดียวกันเป็นแนวเขต หรืออาจขุดคลอง ทำถนนล้อมรอบ แสดงแนวเขตอย่างถาวร เพื่อป้องกันปัญหาป้าย หรือหลักเขตสูญหาย ก็จะเป็นการคุ้มครองดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ได้อีกทางหนึ่ง

ที่กล่าวมาทั้งหมดเป็นเรื่องการคุ้มครองป้องกัน แต่หากเกิดปัญหาการบุกรุกขึ้นมาแล้ว จะมีแนวทางแก้ไขปัญหาอย่างไร การที่เราจะดำเนินคดีกับผู้ฝ่าฝืนทุกรายโดยไม่คำนึงถึงปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน คงเป็นไปได้ เพราะบางครั้งปัญหาดังกล่าว ก็เกิดจากความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง เช่น ไม่มีหลักเขตป้ายแสดงว่าเป็นที่สาธารณะฯ แนวเขตไม่ชัดเจน หรือปล่อยปละละเลย จนมีการสร้างอาคารถาวร การดำเนินคดีอาจเกิดปัญหาทางปกครองตามมาในทางปฏิบัติ เมื่อมีการบุกรุกเกิดขึ้นจะต้องดำเนินการอย่างไร

๑. ต้องรีบดำเนินการให้ออกไปโดยเร็ว ก่อนจะมีการขยายพื้นที่หรือจำนวนผู้บุกรุก โดยแจ้งให้ทราบว่าเป็นที่ดินของรัฐ บุคคลใดจะอ้างสิทธิเป็นประโยชน์ส่วนตัวไม่ได้ การเข้าไปครอบครองมีความผิดตามกฎหมาย หากไม่เชื่อฟังจะต้องถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย

๒. หากมีการโต้แย้งสิทธิ โดยอ้างว่าอยู่มาาก่อนนานแล้ว ก็นำเข้าสู่วกระบวนการพิสูจน์สิทธิ หากไม่พอใจผลของการพิจารณาก็สามารถใช้สิทธิทางศาลได้

๓. หากไม่แน่ใจว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ ให้ตรวจสอบจากหลักฐานเอกสารที่มีอยู่ เช่น ทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ระวังแผนภาพถ่ายทางอากาศ เอกสารอื่น ๆ ประกอบกับการสอบสวนพยานบุคคล เพื่อทราบประวัติความเป็นมา โดยอาจดำเนินการในรูปคณะกรรมการก็ได้ แล้วจึงนำเข้าสู่วกระบวนการพิสูจน์สิทธิ

๔. หากมีผู้บุกรุกเป็นจำนวนมาก ต้องพิจารณาเป็นแปลง ๆ ไปว่า สามารถที่จะแก้ไขปัญหาให้ผู้ฝ่าฝืนออกไปจากที่สาธารณประโยชน์ได้หรือไม่ ถ้าแก้ไขได้ก็ดำเนินการ แต่ถ้าไม่สามารถแก้ไขได้ ทำอย่างไรที่จะให้เขายอมรับว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์ โดยการจัดระเบียบให้อยู่อาศัยโดยถูกต้องตามกฎหมาย และที่ดินนั้นก็ยังคงสถานะเป็นที่สาธารณประโยชน์อยู่ และเสียค่าตอบแทนเป็นค่าเช่าให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปพัฒนาท้องถิ่น ส่วนผู้ที่ไม่ยอมรับว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์ ก็เข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สิทธิต่อไป โดยในการดำเนินการจัดที่ดินดังกล่าวมีหลักเกณฑ์และขั้นตอน ดังนี้

๔.๑ ที่สาธารณประโยชน์ที่จะนำมาจัดต้องมีผู้บุกรุกเต็มแปลง หรือบางส่วนมีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง แต่ถ้าไม่มีก็สามารถรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไปในคราวเดียวกัน และไม่เป็นที่ที่ทับซ้อน เช่น เขตป่าไม้ เขตอุทยาน เป็นต้น

๔.๒ ราษฎรเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว ประชาชนในพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอำเภอ เห็นด้วยในการดำเนินการ

๔.๓ การบุกรุกต้องมีการทำประโยชน์ชัดเจนถาวรเป็นเวลานานแล้ว โดยจัดครอบครัวละไม่เกิน ๑๕ ไร่ และเสียค่าตอบแทนในราคาถูกให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามข้อบัญญัติท้องถิ่น และให้แบ่งค่าตอบแทนจำนวนร้อยละ ๔๐ ของค่าตอบแทนที่ได้รับให้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา ๙/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๔.๔ ผู้ได้รับอนุญาตต้องเป็นผู้ยากจนไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีแต่ไม่เพียงพอ โดยผ่านการทำประชาคมแล้ว

๔.๕ เมื่อคัดเลือกแปลงที่สาธารณประโยชน์ และคัดเลือกบุคคลที่ได้รับการจัด เห็นควรดำเนินการแล้ว ให้อำเภอเสนอโครงการจัดที่ดินให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติ แล้วส่งโครงการให้กรมที่ดินตรวจสอบ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะออกใบอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐแก่ผู้ได้รับการคัดเลือกต่อไป

ประโยชน์ที่จะได้รับ ราษฎรสามารถเข้าอยู่อาศัยและทำกินในที่ดินของรัฐมีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน ส่งผลให้เกิดความมั่นใจในการประกอบอาชีพในที่ดินนั้น ทำให้คุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ดีขึ้น อันเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาด้วยหลักนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ควบคู่กันไป ทั้งยังเป็นการลดข้อพิพาทระหว่างรัฐกับราษฎรได้อีกทางหนึ่งด้วย แต่ในการดำเนินการจัดที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ จะต้องดำเนินการโดยเป็นธรรมและเสมอภาคโดยมุ่งเน้นจัดให้แก่ประชาชนที่ยากจนไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีน้อยไม่เพียงพอ และเข้าครอบครองทำประโยชน์เป็นเวลานานแล้ว โดยดำเนินการตามนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน แต่ถ้าเป็นกรณีผู้บุกรุกมีจำนวนน้อยหรือมีเนื้อที่ที่บุกรุกไม่มาก ก็พยายามป้องกันไม่ให้เกิดการบุกรุกต่อไปอีก เพื่อรักษาที่ดินของรัฐไว้โดยนำเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดินต่อไป หากเป็นกลุ่มนายทุนหรือผู้มีอิทธิพลที่แอบแฝงเข้ามาซื้อที่ดินชาวบ้านเป็นร้อยไร่ ทำเป็นรีสอร์ท โรงแรม หรือธุรกิจอื่นๆ เพื่อหวังผลกำไร ก็จะต้องดำเนินคดีตามกฎหมายให้ถึงที่สุด เพื่อเอาที่ดินดังกล่าวกลับมาเป็นของรัฐเหมือนเดิมให้ได้

โดย

นายชัชวาล สมจิตต์

รักษาการผู้อำนวยการส่วนคุ้มครองที่ดินของรัฐ

สำนักจัดการที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน

\* รายละเอียดสามารถค้นหาจากเว็บไซต์ของกรมที่ดิน [www.dol.go.th](http://www.dol.go.th) ความรู้เกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

## การบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ

การขอใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐมีหลายวิธี โดยมีทั้งเป็นกรณีทบวงการเมือง เป็นผู้ขอ และเอกชนเป็นผู้ขอ ในการพิจารณาว่าจะต้องดำเนินการโดยวิธีใด นั้น จะต้องพิจารณาจากสถานะของที่ดิน และวัตถุประสงค์และกิจกรรมในการดำเนินการแต่ละเรื่อง ซึ่งมีขั้นตอนและวิธีการแตกต่างกัน ดังนี้

๑. ทบวงการเมืองประสงค์จะขอใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์  
อย่างถาวร เช่น เป็นที่ตั้งอาคารสำนักงานราชการ เป็นต้น จะต้องดำเนินการถอนสภาพจากการเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ ตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยยื่นเรื่องต่อผู้ว่าราชการจังหวัดท้องที่ หากที่ดินตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครให้ยื่นต่ออธิบดีกรมที่ดิน พร้อมเอกสารโครงการ แผนที่สังเขป และแผนที่ภูมิประเทศแสดงตำแหน่งที่ดินที่ขอถอนสภาพ หากเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนเล็กใช้แล้ว จะต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพ หากเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนยังใช้ประโยชน์อยู่จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ และจัดหาที่ดินให้ประชาชนใช้แทน ซึ่งในการดำเนินการถอนสภาพมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญคือผู้ขอต้องเป็นทบวงการเมือง ที่ดินนั้นต้องอยู่ในบริเวณที่กำหนดให้ใช้ประโยชน์ในราชการ และต้องไม่ขัดต่อกฎหมายผังเมือง

๒. ทบวงการเมืองประสงค์จะใช้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าอย่างถาวร เช่น เป็นที่ตั้งอาคารสำนักงานราชการ เป็นต้น จะต้องดำเนินการขอขึ้นทะเบียนที่ดินของรัฐ เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการตามมาตรา ๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยยื่นเรื่องเช่นเดียวกับการขอถอนสภาพ ซึ่งจะต้องมีประกาศของกระทรวงมหาดไทยให้ดำเนินการได้ ในการดำเนินการขอขึ้นทะเบียนที่ดินของรัฐ นั้น ผู้ขอต้องเป็นทบวงการเมือง ที่ดินที่ขอจะต้องเป็นที่ดินของรัฐประเภทที่รกร้างว่างเปล่า (รวมถึงท้องที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งมีผลให้ที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนเล็กใช้แล้วถูกถอนสภาพจากการเป็นที่สาธารณประโยชน์ และตกเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าด้วย) และต้องไม่ขัดต่อกฎหมายผังเมือง

๓. ทบวงการเมืองประสงค์จะขอจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ที่ดินที่จะนำมาจัดหาผลประโยชน์จะต้องเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หากเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ก็ต้องดำเนินการถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์ก่อน การจัดหาผลประโยชน์มีหลายวิธี ได้แก่ การจัดให้ที่ดินใช้ประโยชน์ได้ ซ้ำซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่า และให้เช่าซื้อ วิธีการดำเนินการ แยกเป็น ๒ กรณี ดังนี้

๓.๑ กรณีอธิบดีกรมที่ดินเป็นผู้จัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน รายได้จากการจัดหาผลประโยชน์จะต้องนำส่งคลัง และต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อน

๓.๒ กรณีทบวงการเมืองเป็นผู้จัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อนำรายได้บำรุงท้องถิ่น โดยจะต้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศมอบหมายก่อน

๔. เอกชนขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นการขอใช้ในลักษณะชั่วคราวไม่ถาวร โดยสถานะของที่ดินยังคงเดิม เช่น การขออนุญาตเข้าไปครอบครองใช้ประโยชน์ การขุดดินลูกรัง เป็นต้น ผู้ขอจะต้องเป็นบุคคลหรือนิติบุคคล สัญชาติไทย ยื่นคำขอตามแบบต่อนายอำเภอท้องที่ หากท้องที่ใดยกเลิกอำนาจหน้าที่นายอำเภอแล้วให้ยื่นต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา แล้วแต่ที่ดินตั้งอยู่ในท้องที่ใดโดยผู้ว่าราชการจังหวัดออกใบอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐในส่วนจังหวัดได้ ในการขออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐจะอนุญาตได้เนื้อที่ไม่เกิน ๑๐ ไร่ เว้นแต่มีเหตุอันควร มีกำหนดระยะเวลาไม่เกิน ๕ ปี โดยเสียค่าตอบแทนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา ๙/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ตามข้อบัญญัติท้องถิ่น แต่ไม่เกินอัตราตามบัญชีท้ายประมวลกฎหมายที่ดินกำหนด หากเป็นการขออนุญาตใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์ การอนุญาตจะต้องไม่ขัดต่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันของราษฎร และต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อน

อนึ่ง กรณีทบวงการเมืองขอถอนสภาพที่ดินสาธารณประโยชน์เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ ซึ่งจะต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ หากทบวงการเมืองผู้ขอมีความจำเป็นเร่งด่วนจะต้องดำเนินการ เช่น หากไม่เริ่มดำเนินการงบประมาณจะตกไป เป็นต้น ก็สามารถดำเนินการยื่นขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ควบคู่ไปกับการขอถอนสภาพ โดยมีเงื่อนไขต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ถอนสภาพได้ และจะต้องให้ความร่วมมือในการดำเนินการถอนสภาพให้แล้วเสร็จภายในกำหนด

๕. เอกชนขออนุญาตดูตุร่ายในที่ดินสาธารณประโยชน์ เช่น แม่น้ำ เป็นต้น ผู้ขอเป็นบุคคลหรือนิติบุคคล สัญชาติไทย ยื่นคำขอตามแบบเช่นเดียวกับกรณีการขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะออกใบอนุญาตให้ดูตุร่ายในจังหวัด ในการอนุญาตจะอนุญาตได้เนื้อที่ไม่เกิน ๕ ไร่ มีกำหนดระยะเวลา ๑ ปี และเสียค่าตอบแทนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๙/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ตามข้อบัญญัติท้องถิ่น แต่ไม่เกินบัญชีท้ายประมวลกฎหมายที่ดินกำหนด หากเป็นการดำเนินการในแม่น้ำระหว่างประเทศ เช่น แม่น้ำโขง เป็นต้น จะต้องนำเสนอคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูตุร่าย (กพด.) พิจารณาก่อน

/๖. การขอสัมปทาน...



๖. การขอสัมปทานในที่ดินของรัฐ เป็นการขออนุญาตใช้ประโยชน์ในระยะยาวไม่เกิน ๕๐ ปี โดยสถานะของที่ดินคงเดิม ผู้ขอสามารถยื่นคำขอตามแบบเช่นเดียวกับการขออนุญาตคูศุดทราย ในการอนุญาตเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่หากระยะเวลาขอสัมปทานเกิน ๒๐ ปี จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะออกหนังสือสัมปทานบัตรให้ และผู้ขอ จะต้องเสียค่าธรรมเนียมในการขอสัมปทาน รายละเอียด ๕๐๐ บาท ค่าสัมปทานไร่ละ ๒๐ บาท ต่อปี

๗. การขอเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินสาธารณประโยชน์จากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่ง เป็นอีกอย่างหนึ่ง เป็นการขอปรับปรุงที่ดินสาธารณประโยชน์ ซึ่งเดิมประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างหนึ่ง เป็นใช้ประโยชน์อีกอย่างหนึ่ง โดยสถานะของที่ดินคงเดิม และประชาชนก็ยังสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ เช่น ถมคลองเป็นถนน ทำที่เลี้ยงสัตว์เป็นสวนสาธารณะหรือสนามกีฬา เป็นต้น ผู้ขอต้องเป็นทบวงการเมือง ยื่นเรื่องต่อผู้ว่าราชการจังหวัดพร้อมเอกสาร โครงการ งบประมาณ แผนที่ที่ดิน แผนผังการใช้ และแผนที่ ภูมิประเทศ โดยจะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อน

โดย

นายชัชวาล สมจิตต์

ผู้อำนวยการส่วนคุ้มครองที่ดินของรัฐ

สำนักจัดการที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน

\* รายละเอียดสามารถค้นหาได้จากเว็บไซต์ของกรมที่ดิน [www.dol.go.th](http://www.dol.go.th) ความรู้เกี่ยวกับที่ดิน คู่มือปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดการที่ดินของรัฐ และคู่มือปฏิบัติงานเกี่ยวกับการคุ้มครองที่ดินของรัฐ