

ปัญหาทางกฎหมายในกรณีเอกชนอุทธรณ์ที่ดินให้แก่รัฐ

ว่าที่ร้อยตรี สุรียัน ศรีสุวรรณ

บทนำ

ประเทศไทยในอดีตราษฎรเข้าทำการครอบครองที่ดินมือเปล่า ด้วยวิธีการจับจองที่ดินเพื่อประกอบอาชีพทางการเกษตรกรรมและปลูกสร้างเป็นที่พักอาศัย รวมทั้งยังเป็นแหล่งอาหารของราษฎร ซึ่งที่ดินจำนวนมากมีสภาพเป็นป่าจึงไม่เกิดปัญหาการแย่งสิทธิการครอบครอง แต่เมื่อเวลาผ่านไปการขยายตัวของประชากรมีมากขึ้น การใช้ประโยชน์จากที่ดินที่ต่างคนต่างใช้ตามความจำเป็นโดยไม่มีระบบกรรมสิทธิ์ที่แน่นอนในสังคมอดีตก็ค่อย ๆ แปรเปลี่ยนไปตามพัฒนาการของพลังการผลิต รวมทั้งพัฒนาการของระบบสังคมที่ซับซ้อนขึ้นจนในท้ายที่สุดมนุษย์ก็ได้สร้างสถาบันกฎหมายขึ้นมาเพื่อให้ที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของปัจเจกบุคคล โดยรัฐได้ออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินขึ้นเป็นพระราชบัญญัติกฎหมายที่ดินเพื่อให้ราษฎรเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งรัฐได้จัดให้กรมที่ดินมีภารกิจหลักเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในที่ดินของบุคคลและจัดการที่ดินของรัฐ โดยการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ อันเป็นการดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ความจำเป็นและความต้องการทำประโยชน์ในการใช้ที่ดินเป็นที่อยู่อาศัยหรือใช้เป็นแหล่งทำกินในการประกอบอาชีพต่าง ๆ ในปัจจุบันนี้สภาพความสมดุลระหว่างจำนวนประชากรของมนุษย์กับจำนวนที่ดินที่มีอยู่อย่างจำกัดนั้น ทำให้ประชากรของมนุษย์ที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นอยู่ตลอดเวลาด้วยความต้องการทำประโยชน์ในที่ดินเกิดการแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อปลูกสร้างเป็นที่พักอาศัยรวมทั้งแหล่งเพาะปลูกพืชผลทางการเกษตรกรรม หรือประกอบกิจการทางอุตสาหกรรม จนเป็นเหตุให้ประชาชนในสังคมปัจจุบันต่างมุ่งแต่ประโยชน์ส่วนตนยากนักที่จะเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้งของการดำรงชีวิตร่วมกันในสังคม

ในขณะที่สังคมกำลังขยายตัวสู่สังคมเมืองและมีจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้นอยู่เรื่อย ๆ นั้น ก็ย่อมก่อให้เกิดความขัดแย้งจากปัญหาการขาดแคลนที่ดินเพื่อการปลูกสร้างเป็นที่พักอาศัย หรือเพื่อเป็นที่ประกอบอาชีพทางการเกษตรกรรม รวมทั้งอุตสาหกรรม หรือเพื่อใช้เป็นสาธารณประโยชน์สำหรับประชาชนใช้ร่วมกันนั้นก็เพิ่มเป็นปัญหาทางสังคมมากขึ้นเรื่อย ๆ เช่นกัน แต่ในทางสังคมกลับมีประชาชนกลุ่มหนึ่งที่มีฐานะทางสังคมร่ำรวยเป็นผู้มีจิตสาธารณะรู้สึกตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวข้างต้นที่เกิดขึ้นในสังคม ทำให้เกิดความรู้สึกที่ปรารถนาจะร่วมและมีส่วนช่วยเหลือสังคม โดยการยกที่ดินของตนให้แก่เอกชนด้วยกันเพื่อเป็นที่

พักอาศัยและใช้ประกอบอาชีพต่าง ๆ หรือยกที่ดินหรืออุทิศที่ดินให้แก่รัฐเพื่อใช้เป็นสาธารณะประโยชน์สำหรับให้ประชาชนใช้ร่วมกัน ซึ่งการช่วยเหลือเกื้อกูลกันดังกล่าวนี้ผู้มีจิตสาธารณะไม่หวังผลตอบแทนเพราะเป็นการยกที่ดินให้ด้วยความมีน้ำใจไมตรีเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ต่อผู้คนในสังคมร่วมกันเพื่อช่วยลดปัญหาทางสังคม และสร้างสรรค์ให้เกิดประโยชน์สุขแก่สังคม ปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวมาข้างต้นก็ได้ผ่อนคลายลงไปบ้างจากการเข้ามาช่วยเหลือจากผู้ที่มีจิตสาธารณะ และการเข้ามาช่วยเหลือของภาครัฐโดยตรากฎหมายเพิ่มเติมลักษณะสัญญาให้ใช้บังคับ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ให้และผู้รับ เพื่อขจัดปัญหาเรื่องวิธีการยกให้ ประเภทของการยกให้ และผลของการยกให้ โดยวิธีการยกที่ดินให้แก่เอกชนด้วยกันนั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยลักษณะสัญญาให้ มาตรา 525 การให้ทรัพย์สินซึ่งถ้าจะซื้อขายกันจะต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น ท่านว่ายอมสมบูรณ์ต่อเมื่อได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อที่ดินเป็นอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเป็นทรัพย์สินประเภท ซึ่งถ้าซื้อขายกันจะต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ หากทำหนังสือยกที่ดินให้โดยที่ดินนั้นมีโฉนด แต่เมื่อมิได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ผลของสัญญาให้ย่อมไม่สมบูรณ์¹ จึงทำให้สัญญายกที่ดินให้ระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการแสดงเจตนาของผู้ให้ เพราะกฎหมายได้กำหนดวิธีการรูปแบบประเภทการยกให้ ทั้งผลของการปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งได้วางหลักเกณฑ์และวิธีการยกที่ดินให้เอกชนด้วยกันไว้อย่างชัดเจนในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายที่ดิน

แต่ที่เป็นปัญหาเพิ่มขึ้นให้กับสังคม และเป็นปัญหาที่กระทบต่อตัวผู้มีจิตสาธารณะรวมทั้งผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินที่ผู้มีจิตสาธารณะยกที่ดินหรืออุทิศที่ดินให้แก่รัฐเพื่อเป็นสาธารณะประโยชน์สำหรับประชาชนใช้ร่วมกันนั้น เมื่อเอกชนยกที่ดินให้โดยการอุทิศให้แก่รัฐเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 แล้ว มีประเด็นข้อพิพาทเป็นปัญหาดังนี้ ปัญหาเกี่ยวกับการแสดงเจตนาของผู้อุทิศที่ดินให้แก่รัฐ ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับทางกฎหมายของคู่กรณีระหว่างทายาทของผู้อุทิศที่ดินกับรัฐ ปัญหาเกี่ยวกับการที่ผู้อุทิศที่ดินได้นำเอกสารสิทธิที่ดินยึดถืออยู่ไปทำนิติกรรมกับบุคคลภายนอก

¹ วิชาญ เครื่องงาม, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วย ซื้อขาย แลกเปลี่ยนให้ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2549), หน้า 324.

แนวคิดทฤษฎีและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดิน

ปัญหาเกี่ยวกับการจัดประเภททรัพย์สินนั้นมีความสับสนมาก อย่าง Alen เห็นว่าสัตว์ป่าทั้งหลายไม่ใช่สิ่งของ และ Paton นักกฎหมายอีกท่านก็เห็นว่ากฎหมายปฏิเสธสิ่งของบางอย่างที่จะเป็นวัตถุแห่งสิทธิตามกฎหมาย

ยุคกฎหมายโรมัน Gaius นักกฎหมายโรมัน แบ่งประเภทของทรัพย์สินเป็น 2 ประเภทกล่าวคือทรัพย์สินที่เอกชนสามารถถือครองกรรมสิทธิ์ได้ และทรัพย์สินที่เอกชนไม่สามารถถือครองกรรมสิทธิ์ได้ ซึ่งแบ่งออกเป็นทรัพย์สินส่วนสวรรคต และทรัพย์สินส่วนบุคคล และทรัพย์สินส่วนบุคคลแบ่งออกเป็นทรัพย์สินเอกชน และทรัพย์สินที่ไม่ใช่ของเอกชน และต่อมา Justinian อธิบายว่าทรัพย์สินส่วนสวรรคตได้แก่วัด และสิ่งที่น่าสนใจอื่นๆ สิ่งที่อยู่ใต้เท้าพระเจ้า ส่วนทรัพย์สินของมนุษย์ที่เอกชนไม่สามารถถือครองเอาได้ ได้แก่ ทรัพย์สินของมวลมนุษยชาติทรัพย์สินของมหาชน ทรัพย์สินของชุมชน และทรัพย์สินไม่มีเจ้าของ

ยุคหลังกฎหมายโรมัน ไม่ว่าจะประเทศที่ใช้ common law หรือ civil law ต่างก็นำหลักกฎหมายโรมันในเรื่อง *res publicae res communes* หรือ *res fisci* มาพิจารณาทบทวนกฎหมายของตน ซึ่งในฝรั่งเศสช่วงแรกทรัพย์สินทุกอย่างถือเป็นทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์ทั้งสิ้นและกำหนดมิให้กษัตริย์เพื่อป้องกันมิให้กษัตริย์นำทรัพย์สินไปใช้จ่ายสุรุ่ยสุร่าย ทั้งห้ามมิให้ประชาชนอ้างอายุความเข้าครอบครองทรัพย์สินขึ้นต่อผู้กษัตริย์ ยุคต่อมาได้วิวัฒนาการไปสู่ที่ถือว่าทรัพย์สินของส่วนรวมทั้งหลายเป็นของรัฐ เดิมไม่อาจตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนได้และมีไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ร่วมกันเท่านั้น และให้ขยายไปถึงทรัพย์สินของรัฐที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะด้วย และได้แยกทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา หมายถึงทรัพย์สินที่มีอยู่เพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชน และทรัพย์สินที่มีอยู่เพื่อใช้ในกิจการสาธารณะ สำหรับประเทศเยอรมัน หรือประเทศเยอรมันมีแนวคิดทรัพย์สินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สินของแผ่นดินเหมือนกับฝรั่งเศสแต่มีการแยกเป็นทรัพย์สินส่วนรวมเป็นทรัพย์สินของชุมชนอีก โดยนักนิติศาสตร์เยอรมันบางท่านเห็นว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินหมายถึงทรัพย์สินทุกชนิดที่รัฐเป็นเจ้าของ บางท่านมองว่าทรัพย์สินของรัฐแบ่งเป็นทรัพย์สินประเภทที่บังคับตามกฎหมายแพ่งกับสาธารณะสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่บังคับตามกฎหมายมหาชน ส่วนประเทศที่ใช้ระบบ common law ไม่มีทฤษฎีเรื่องสาธารณสมบัติไว้โดยตรง แต่จะมีกฎหมายว่าด้วยทรัพย์สินของส่วนรวมไว้ในกฎหมายหลายฉบับกำหนดหลักเกณฑ์การใช้และการจัดการทรัพย์สินส่วนรวมไว้ เช่น

สหรัฐอเมริกา ไม่ว่าจะเป็ น The National Park Service Organic Act ค.ศ. 1916 อังกฤษเองก็ มีหลักเกณฑ์การใช้ทรัพย์สินไว้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมเช่นกัน

แนวคิดตามกฎหมายไทยนั้น ประเทศไทยช่วงแรกกฎหมายกำหนดให้อำนาจพระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมดดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ต่อมาช่วงหลังหลักทั่วไปให้พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินทั้งหลาย แต่ยกเว้นให้เอกชนอาจมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้หากได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด สำหรับเรื่องทรัพย์สินของแผ่นดินนั้นเป็นการแยกเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน กับทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ซึ่งตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติเรื่องสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ไว้ในมาตรา 1304 ถึง 1307

มาตรา 1304 สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์หรือสงวนเพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(3) ทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการ บ้านเมืองเรือบ อารุญทฤษฎณ์ท์

มาตรา 1305 ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันไม่ได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

มาตรา 1306 ท่านห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

มาตรา 1307 ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่

ส่วนทรัพย์สินของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดานั้น ไม่ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยตรง แต่มีนัยกฎหมาย เช่น ศาสตราจารย์เสนีย์ ปราโมช เคยอธิบายว่า ทรัพย์สินของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของรัฐนี้ มิได้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปเสียหมดทุกอย่าง ทรัพย์สินแผ่นดินถือไว้ในฐานะเป็นผู้แทนราษฎรพลเมืองและรักษาไว้ใช้สาธารณประโยชน์หรือเพื่อประโยชน์ของราษฎรพลเมืองร่วมกันโดยตรงเท่านั้นที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ส่วนทรัพย์สินที่แผ่นดินถือไว้ในฐานะเสมือนบริษัทเอกชนใหญ่มีทรัพย์สินไว้จำหน่ายจ่ายโอนทำผลประโยชน์กำไรเข้าท้องพระคลังหลวงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ซึ่งทรัพย์สินของ

แผ่นดินธรรมดาในทางทฤษฎีกฎหมาย หมายถึงทรัพย์สินของรัฐที่มีได้อยู่เพื่อประโยชน์ส่วนรวม แต่เป็นทรัพย์สินที่รัฐถือครองอย่างเช่นเอกชน

2. ทฤษฎีประโยชน์สาธารณะ

ประโยชน์สาธารณะหรือสาธารณะประโยชน์ (Public Interest) เป็นเจตนารมณ์ของกฎหมาย เป็นกรอบภารกิจขององค์กรฝ่ายปกครอง ประโยชน์สาธารณะเป็นเรื่องของความจำเป็นและเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องของคนส่วนใหญ่ ซึ่งความต้องการและความจำเป็นนี้จะผันแปรไปตามกาลเวลาและยุคสมัย ประโยชน์สาธารณะในกฎหมายปกครองอาจแบ่งออกเป็นสองประเภทคือ สาธารณะประโยชน์ขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นสาธารณะประโยชน์ในการรักษาความมั่นคง การดำรงอยู่ของรัฐอย่างเป็นระเบียบเรียบร้อย การคุ้มครองหรือให้ความปลอดภัยในชีวิต ร่างกายทรัพย์สินของประชาชน และสาธารณะประโยชน์ลำดับรอง ซึ่งเป็นสาธารณะประโยชน์ในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน พัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้อยู่ในระดับที่ดีอยู่ดีเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น การศึกษา การสังคมสงเคราะห์ การสาธารณสุขและกิจการทางเศรษฐกิจต่างๆ เป็นต้น

ในการแบ่งแยกกฎหมายมหาชนกับกฎหมายเอกชน ได้มีการแบ่งแยกออกเป็นหลายแนวคิด² เช่น “ทฤษฎีผลประโยชน์ (Interest theory)” ตามทฤษฎีนี้ ถือว่า กฎหมายเอกชนเป็นเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนตัวของแต่ละปัจเจกชน ซึ่งมีเสรีภาพ มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน มีความเป็นอิสระในทางเศรษฐกิจ การดำเนินทางธุรกิจการค้าหรือการดำเนินชีวิต ในขณะที่กฎหมายมหาชนเป็นเรื่องของผลประโยชน์ส่วนรวม และด้วยผลประโยชน์ส่วนรวมนี้ เป็นเหตุให้เกิดข้อจำกัดของความเป็นอิสระส่วนตัวของปัจเจกชน

ประโยชน์สาธารณะ (Public interest) ไม่มีคำนิยามของความหมายไว้ในตัวบทกฎหมายและแนวคำพิพากษาของศาล³ แต่ได้มีคำอธิบายของนักนิติศาสตร์ผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่าน ได้ให้คำจำกัดความไว้ ดังนี้

ขุนประเสริฐสุภมาตรา อธิบายว่า “ประโยชน์มหาชน คือ ประโยชน์ส่วนรวมของคนทุกคน ไม่ใช่ประโยชน์ของคนใดๆโดยเฉพาะเจาะจง คนบางคนต้องเสียประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์มหาชน ซึ่งเท่ากับเสียประโยชน์ในทางหนึ่งแต่ได้ประโยชน์อีกทางหนึ่ง”⁴

² สมยศ เชื้อไทย, **หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน), 2552

³ อีระ สุธีรางกูร, “นิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมาย.” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2541). หน้า 42 - 43.

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ อธิบายว่า ประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์ของมหาชน (Public interest) คือ ความต้องการร่วมกันของราษฎร เช่น ความมั่นคงเกี่ยวกับชีวิตทรัพย์สิน ร่างกาย ความกินดีอยู่ดี ซึ่งจะมีต่อเมื่อประเทศมีความเรียบร้อย มีความมั่นคง ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เป็นต้น และประโยชน์มหาชนมิใช่ผลรวมความปรารถนาของราษฎรทุกคน เพราะประโยชน์บางประการของราษฎร บางครั้งก็เป็นปฏิปักษ์ของประโยชน์มหาชน ราษฎรอาจกระทำการกระทบกระเทือนประโยชน์มหาชนก็ได้⁵

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อธิบายว่า “การให้ความหมายของประโยชน์สาธารณะทางกฎหมายนั้นทำได้ยาก แต่เราจะเห็นภาพได้ให้ขึ้นถ้าเราหยิบเรื่องใดขึ้นมาเป็นตัวอย่าง เช่น การป้องกันประเทศ ในการป้องกันประเทศจะต้องมีปัจจัยหลายประการคือ ประการแรก ปัจจัยทางองค์กร (ต้องมีหน่วยงานรับผิดชอบ ต้องมีบุคลากรซึ่งได้แก่ กองทัพทั้งหลาย) ต้องมีวิธีดำเนินการ (คือ ต้องใช้อำนาจเกณฑ์ทหาร ประกาศกฎอัยการศึก ชี้อาวุธ) ต้องมีวัตถุประสงค์ (คือ ป้องกันความมั่นคงของประเทศมิให้ถูกรุกราน) และมีกิจกรรม (คือ การลงมือดำเนินการ) เราจะเห็นได้ว่าประโยชน์สาธารณะเป็นวัตถุประสงค์ของการดำเนินการของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่”⁶

สรุปได้ว่า ประโยชน์สาธารณะ หมายความว่า สิ่งที่เป็นสิ่งที่ดี หรือเป็นคุณแก่คนส่วนใหญ่และเป็นที่ต้องการสำหรับคนหมู่มาก ไม่ใช่เพียงผลประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เพราะคนหมู่มากในสังคมต่างมีความต้องการทั้งความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตร่างกาย ทรัพย์สิน ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ซึ่งล้วนเป็นของต้องการไม่ว่าจะมีเชื้อชาติใดก็ตาม

อย่างไรก็ตาม “ประโยชน์สาธารณะ” มีลักษณะที่เป็นนามธรรม การให้ความหมายที่ชัดเจนครอบคลุมนั้นกระทำได้ยาก แนวคิดในเรื่องประโยชน์สาธารณะนี้มีต้นกำเนิดมาจากระบบกฎหมายและปรัชญาของยุโรปตะวันตก โดยมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประโยชน์ของปัจเจกชน กล่าวคือความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับองค์กรฝ่ายปกครอง ซึ่งนอกจากจะเป็นกลไกของฝ่ายบริหารในการบริหารงานเพื่อประโยชน์สาธารณะแล้วยังมีหน้าที่ในการพิทักษ์รักษาสิทธิของปัจเจกชนอีกด้วย ดังนั้นองค์กรฝ่ายปกครองจึงต้องสร้างดุลยภาพ

⁴ ขุนประเสริฐสุภมาตธา. “กฎหมายปกครอง.” คำสอนชั้นปริญญาตรี (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2480) หน้า 75.

⁵ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. “สิทธิ เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ: ศึกษารูปแบบการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ไว้อย่างเหมาะสม.” วารสารกฎหมาย, หน้า 1 - 3, (กรกฎาคม - กันยายน 2540)

ระหว่างอำนาจของฝ่ายปกครองกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ทั้งนี้เพื่อมาตรฐานในทางจริยธรรมขององค์กร ฝ่ายปกครองในการกล่าวอ้างในปัจเจกชนเสียสละเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม การให้ความหมายกับประโยชน์สาธารณะนั้นกระทำได้ทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ ในบางกรณีการให้ความหมายในทางทฤษฎีอาจไม่ชัดเจน จึงให้นิยามจากการปฏิบัติ

นิติกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นหลักกฎหมายพื้นฐานที่สำคัญของกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ลักษณะหนึ่ง คำว่า“นิติกรรม” หมายถึง การใด ๆ อันทำลงโดยชอบด้วยกฎหมายและด้วยใจสมัคร มุ่งโดยตรงต่อการผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล เพื่อจะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิ ดังนั้นการกระทำที่เป็นนิติกรรมที่มีผลสมบูรณ์ผูกพันกันตามกฎหมายจึงต้องประกอบด้วยสาระสำคัญต่าง ๆ ดังนี้

1. ต้องมีการแสดงเจตนา หมายถึง มีการคิดและตัดสินใจที่จะกระทำโดยการแสดงออกทางกริยาท่าทาง ทางวาจา หรือทางลายลักษณ์อักษร ลักษณะนี้เป็นการแสดงเจตนาโดยชัดแจ้ง ดังนั้น เพียงการคิดโดยมิได้แสดงออกหรือนิ่งเฉยยอมไม่ถือเป็นการแสดงเจตนา ด้วยเหตุว่ากฎหมายมิอาจเข้าไปล่วงรู้ความรู้สึกนึกคิดที่อยู่ภายในได้ อย่างไรก็ตามการนิ่งหรือการไม่แสดงเจตนาในบางเรื่องกฎหมายระบุไว้หรือตามประเพณีธรรมเนียมปฏิบัติก็ถือเป็นการแสดงเจตนาได้ เช่น การเช่าอาคารบ้านเรือนเมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาเช่าแล้ว ผู้เช่ายังคงครอบครองอาคารต่อไป ส่วนผู้ให้เช่าจะทราบดีและไม่ทักท้วงผู้เช่า กฎหมายถือว่าผู้ให้เช่าและผู้เช่าได้ทำสัญญาเช่ากันต่อไปโดยไม่มีกำหนดเวลา

2. ต้องกระทำด้วยความสมัครใจ หมายถึง การกระทำที่จะผูกพันบังคับกันได้ต้องเกิดจากการตัดสินใจที่จะกระทำด้วยตนเองมิใช่ถูกบังคับให้ทำ กรณีนิติกรรมเกิดจากการข่มขู่ กลฉ้อฉลหรือความสำคัญผิด มิใช่ว่านิติกรรมนั้นไม่เกิด แต่ถือว่านิติกรรมนั้นได้เกิดขึ้นแล้ว เพียงแต่การแสดงเจตนาไม่บริสุทธิ์ จึงทำให้นิติกรรมเสื่อมเสียไปหรือไม่สมบูรณ์ เช่น กรณีการถูกข่มขู่ ผู้ถูกข่มขู่ยังมีอำนาจตัดสินใจที่จะกระทำนิติกรรมนั้น แต่ได้ตัดสินใจทำนิติกรรมไปเพื่อหลีกเลี่ยงอันตรายที่อาจเกิดขึ้นแก่ตน

3. ต้องเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย หมายความว่า การกระทำที่จะผูกพันบังคับได้ตามกฎหมายนั้นจะต้องเป็นการกระทำที่ไม่ขัดต่อกฎหมายโดยชัดแจ้ง หรือขัดต่อศีลธรรมอันดีงาม มิฉะนั้นนิติกรรมที่มีเจตนาทำขึ้นยอมไม่ก่อให้เกิดผลทางกฎหมาย เพราะเป็นนิติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

4. ต้องการก่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมาย หมายถึง มุ่งที่จะผูกนิติสัมพันธ์ การกระทำที่ไม่จริงจัง หรือล้อเล่นยอมไม่ก่อให้เกิดผลผูกพันตามกฎหมายแต่อย่างใด เช่น นักศึกษานัดเพื่อนโดยจะพาไปเลี้ยงแล้ว

ผิวดิน เช่นนี้จะบังคับให้ไปเลี้ยงโดยถือว่าเป็นการผูกพันตามกฎหมายไม่ได้ เป็นเพียงการแสดงอหิยาศัยไมตรีทางสังคมเท่านั้น

5. ต้องก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวของสิทธิ

วิเคราะห์ปัญหา

1. ปัญหาเกี่ยวกับการแสดงเจตนาของผู้ถือที่ดินให้แก่รัฐ

การถือที่ดินของเอกชนให้แก่รัฐเพื่อสาธารณประโยชน์ หรือให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นไม่มีบทกฎหมายบัญญัติเรื่องรูปแบบการถือที่ดินไว้โดยเฉพาะเจาะจง เมื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาแล้ว ประมวลกฎหมายที่ดินพอที่จะแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมเกี่ยวกับรูปแบบวิธีการถือที่ดินได้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในกรณีที่มีการถือที่ดินโดยตรงด้วยวาจาไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือ หรือการถือที่ดินให้แก่รัฐโดยปริยาย เพียงแค่แสดงเจตนาผู้ถือที่ดินให้แก่รัฐก็มีผลสมบูรณ์เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทันที ซึ่งการถือที่ดินโดยปริยายที่ไม่ได้มีการแสดงเจตนาที่จะยกที่ดินให้ แต่ปล่อยให้บุคคลอื่นทั่วไปใช้สอยเพื่อประโยชน์โดยมิได้แสดงการหวงห้าม และบุคคลผู้ใช้ใช้สอยโดยไม่ต้องขออนุญาตใครจึงเป็นการยากในทางนำสืบให้ได้ว่าเจ้าของทางพิพาทไม่หวงห้ามเพื่อยึดถือไว้เพื่อตนซึ่งเป็นเรื่องข้อเท็จจริงที่ต้องนำสืบให้ได้ หรือในบางกรณีก็เกิดความยากลำบากต่อการที่โจทก์จะนำสืบพิสูจน์ว่าเจ้าของทางพิพาทผู้ถือที่ดินให้โดยตรงหรือโดยปริยาย มิฉะนั้นจะเป็นการใช้ทางโดยถือวิสาสะ หรือเป็นปัญหาเอกชนมาอ้างสิทธิในที่ดินพิพาทว่าตนมีชื่อในเอกสารสิทธิที่ทางรัฐได้ออกให้ไว้จึงมีสิทธิที่ดีกว่า หรือผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินที่ยกให้แก่รัฐอาจจะมาอ้างสิทธิของตนในเอกสารสิทธิที่ยังไม่ได้เปลี่ยนแปลงทางทะเบียนว่าตนเป็นทายาท หรือผู้ซื้อที่ดินมาจากการขายทอดตลาด หรือว่าตนมีบุริมสิทธิเหนือที่ดินดังกล่าวโดยอาศัยเอกสารสิทธิที่รัฐออกให้ไว้ ซึ่งยังไม่ได้แก้ไขชื่อในทางทะเบียนยกให้ดังกล่าวนั้นขึ้นต่อสู้นับกับรัฐว่าตนมีสิทธิที่ดีกว่า ปัญหาข้อโต้แย้งสิทธิย่อมเกิดเป็นคดีความกันระหว่างเอกชนกับรัฐ ซึ่งนำคดีความมาสู่ศาลเป็นจำนวนมากตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

เมื่อเป็นคดีความขึ้นสู่ศาล ศาลก็มักตีความการแสดงเจตนาผู้ถือที่ดินให้แก่รัฐโดยปริยาย หรือการถือที่ดินโดยตรงด้วยวาจาไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือ ตามหลักคำพิพากษาศาลฎีกาที่มีมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2472 ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย พลเมืองยังไม่มีมากนักแต่ที่ดินมีมาก จนมาถึงยุคสมัยการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในปี พ.ศ. 2475 สมัยปัจจุบันต้องยอมรับว่าที่ดินมีราคาที่สูงขึ้นทุก ๆ วัน สืบเนื่องมาจากการขยายตัวของสังคมเมือง และมีจำนวนของ

ประชากรเพิ่มมากขึ้นอยู่เรื่อย ๆ ปัญหาการขาดแคลนที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม รวมทั้งอุตสาหกรรมความ ต้องการที่ดินของเอกชนก็ย่อมมีมากขึ้นเช่นเดียวกัน การที่บุคคลใดจะอุทิศที่ดินให้แก่รัฐเปล่า ๆ โดยไม่คิด ค่าตอบแทนจึงเป็นเรื่องพิเศษจริง ๆ แม้จะมีประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 5 ได้บัญญัติเรื่องการเวนคืน ที่ดินให้แก่รัฐด้วยความสมัครใจ ในทางปฏิบัติแทบจะไม่เคยมีการเวนคืนด้วยความสมัครใจ

เมื่อมีเอกชนผู้ใดแสดงเจตนาสละกรรมสิทธิ์อุทิศสิทธิในที่ดินของตนให้แก่รัฐนั้นจะต้องมีหลักฐาน ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ แสดงความประสงค์อุทิศที่ดินของตนให้แก่รัฐ โดยให้มี หลักเกณฑ์ วิธีการ รูปแบบการอุทิศที่ดินให้แก่รัฐ แบบเดียวกับการเวนคืนที่ดินให้แก่รัฐตามมาตรา 5 แห่ง ประมวลกฎหมายที่ดิน และหน่วยงานของรัฐได้ออกกฎ ประกาศ คำสั่ง ระเบียบ หนังสือข้อบังคับ เพื่อให้ เอกชนผู้มีความประสงค์จะยกที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ ได้ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ ซึ่งหลักเกณฑ์ตาม ประกาศ ระเบียบ หนังสือตามมติคณะรัฐมนตรี ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับหลักเกณฑ์การเวนคืนสิทธิในที่ดิน ให้แก่รัฐ ตามมาตรา 5 ประกอบมาตรา 71 มาตรา 72 มาตรา 73 มาตรา 74 มาตรา 75 แห่งประมวล กฎหมายที่ดินที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้น สืบเนื่องจากเอกชนผู้อุทิศเป็นผู้มีจิตบริการสาธารณะที่ปรารถนาจะ ร่วมและมีส่วนช่วยเหลือสังคมอย่างมาก โดยการยกที่ดินของตนให้แก่รัฐ เพื่อใช้เป็นสาธารณะ ประโยชน์สำหรับให้ประชาชนใช้ร่วมกัน แต่มีข้อบกพร่องทางกฎหมายในกรณีที่เอกชนอุทิศยกที่ดินของตน ให้แก่รัฐโดยไม่ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เพียงแต่แสดงเจตนาอุทิศยกที่ดิน ให้แก่รัฐ ก็ย่อมสมบูรณ์ตามกฎหมายทันที ตามคำพิพากษาศาลฎีกาได้วางหลักไว้ ซึ่งข้อบกพร่องทาง กฎหมายดังกล่าวจึงก่อให้เกิดผลกระทบให้เกิดปัญหาการโต้แย้งสิทธิระหว่างเอกชนผู้อุทิศ ทายาทของเอกชน ผู้อุทิศหรือผู้มีส่วนได้เสียโดยสุจริตกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีคำพิพากษาของศาลฎีกาเกี่ยวกับเรื่องการอุทิศ ที่ดินให้แก่รัฐ คำพิพากษาศาลฎีกาที่กล่าวมาแล้วข้างต้นล้วนตีความถึงการแสดงเจตนารมณ์ของผู้อุทิศ ที่ดินให้แก่รัฐไปในทิศทางเดียวกันว่าการอุทิศที่ดินให้เพื่อสาธารณประโยชน์จึงไม่จำเป็นต้องทำนิติกรรมเป็นหนังสือ และจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือไม่จำเป็นต้องมีการจดทะเบียนโอนแต่อย่างใด เพียงแต่แสดงเจตนายกให้ หรือตกลงยินยอมให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็มีผลสมบูรณ์ ตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดย ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งบางครั้งข้อเท็จจริงที่ต้องนำสืบให้ได้นั้น หรือในบางกรณีก็เกิดความยากลำบากต่อการที่ โจทก์จะนำสืบพิสูจน์ว่าเจ้าของทางพิพาทอุทิศให้โดยตรงหรือโดยปริยาย เพราะหากพิสูจน์ได้ข้อเท็จจริงยุติ เจตนารมณ์ของผู้ให้ที่ดินเพื่อให้ผู้อื่นใช้ที่ดินโดยอาศัยสิทธิของตน ดังนั้นการใช้ที่ดินพิพาทก็อาจจะเป็นการใช้ ทางโดยถือวิสาสะก็ได้ แต่การที่ศาลวางหลักไว้ในคำพิพากษาศาลฎีกาไว้ว่าเพียงแต่แสดงเจตนายกให้ ไม่

จำต้องทำนิติกรรมเป็นหนังสือ ไม่ต้องจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ การนำหลักคำพิพากษาศาลฎีกาข้างต้นมาตีความพฤติการณ์ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในยุคสมัยปัจจุบันจึงไม่เป็นการพัฒนากฎหมายให้เท่าทันกับสังคมเมืองในยุคปัจจุบันที่ต้องคำนึงถึงองค์ประกอบหลายประการ และการผันแปรเปลี่ยนแปลงของพลเมืองตลอดเวลา ตามวิวัฒนาการของสังคม เศรษฐกิจ ดังจะสังเกตได้จากกฎหมายที่มีการบัญญัติซับซ้อนสอดคล้องกับคตินิยมและยุคสมัย การที่จะตีความถึงการแสดงเจตนากรรมผู้อุทิศที่ดินให้แก่รัฐ จึงต้องนำหลักการตีความของศาลฎีกาที่มีมานานจนกลายเป็นกฎหมายจารีตประเพณี มาบัญญัติไว้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรในประมวลกฎหมายที่ดินเพิ่มเติมเพื่อให้ประชาชนทั่วไปทราบถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ รูปแบบ ประเภท ของการแสดงเจตนากรรมผู้อุทิศให้แก่รัฐไว้ และเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ทั้งเป็นกฎหมายที่จะให้ศาลได้นำหลักกฎหมายไปปรับใช้ตีความข้อเท็จจริงให้เหมาะสมตรงตามเจตนากรรมของผู้อุทิศที่ดินให้แก่รัฐ

2. ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายกับคู่กรณีระหว่างทายาทของผู้อุทิศที่ดินกับรัฐ

คู่สัญญาระหว่างทายาทของผู้อุทิศที่ดินกับรัฐปรากฏว่าเป็นสาเหตุที่สืบเนื่องจากการที่เจ้าของที่ดินเดิมแสดงเจตนาอุทิศที่ดินให้แก่รัฐด้วยวาจา หรือทำเป็นหนังสือ แต่ไม่ได้ไปทำการจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อเปลี่ยนแปลงชื่อเจ้าของที่ดินในเอกสารสิทธิ โดยสลักหลังในเอกสารสิทธิว่าเป็นการโอนให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 ตามหลักประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 75 ซึ่งเป็นข้อบกพร่องทางกฎหมายของการอุทิศที่ดินให้แก่รัฐอีกสาเหตุหนึ่งเมื่อเจ้าของที่ดินเดิมถึงแก่ความตาย มรดกของบุคคลนั้นย่อมตกทอดแก่ทายาท ทายาทก็เข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่พิพาทด้วยการอ้างสิทธิตามกฎหมายว่าเป็นทายาทของเจ้ามรดกมีสิทธิเข้าทำกินในที่ดินดังกล่าว ทั้งเป็นการยากที่เจ้าหน้าที่เข้าปฏิบัติหน้าที่สอบสวนเอาความจริงได้ในบางครั้งเพราะเจ้ามรดกผู้อุทิศที่ดินไม่ได้ทำหลักฐานไว้เป็นหนังสือ หรือบางครั้งแม้จะได้ทำเป็นหนังสือไว้ก็มักจะถูกอ้างว่าเป็นหนังสือปลอม จึงเป็นที่มาของการโต้แย้งสิทธิกันระหว่างทายาทกับรัฐ โดยนำข้อพิพาทดังกล่าวขึ้นสู่ศาลเป็นคดีความมากมาย และไม่มีกฎหมายใดรองรับการผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างคู่สัญญา เพราะสถานะทางกฎหมายของรัฐ ซึ่งความเป็นนิติบุคคลของ ประเทศไทยนั้น ตามมาตรา 72 (เดิม) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดให้ “ทบวงการเมือง” เป็นนิติบุคคล และเป็นที่เข้าใจว่าบรรดากระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด) และราชการส่วนท้องถิ่น (เทศบาล สุขาภิบาลฯ) มีสภาพเป็นนิติบุคคลตามบทบัญญัตินี้ ส่วนรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นหากประสงค์ให้เป็นนิติบุคคล ก็จะมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายที่จัดตั้งโดยเฉพาะ แต่เมื่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มิได้บัญญัติให้ “ประเทศไทย” เป็นนิติบุคคล เกิดกรณีพิพาทระหว่างเอกชนผู้อุทิศที่ดิน หรือผู้มีส่วนได้เสียกับรัฐ ผู้อุทิศ

ที่ดินหรือผู้มีส่วนได้เสียจะฟ้องร้องได้เฉพาะ ทบวงการเมือง กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด) และราชการส่วนท้องถิ่น (เทศบาล สุขาภิบาลฯ) เท่านั้น แต่จะฟ้องร้องเอากับรัฐโดยตรงไม่ได้ ดังได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 724/2490 ที่ทำให้นักกฎหมายไทยมีความคิดไปในแนวทางนั้นมากขึ้น เพราะคำพิพากษาดังกล่าวได้วางหลักว่า “ผู้ที่จะฟ้องหรือถูกฟ้องเป็นจำเลยในศาลนั้นจะต้องเป็นบุคคล”

การถือว่ารัฐเป็นนิติบุคคลนั้น แม้อาจไม่ได้ประโยชน์เพิ่มเติมขึ้นในแง่เชิงคดีมากนัก แต่จะช่วยให้เกิดความเข้าใจที่แจ่มชัดยิ่งขึ้นในโครงสร้างของรัฐและการดำเนินงานของรัฐ จะทำให้เกิดความเข้าใจว่าทุกองค์ประกอบของทางราชการในประเทศไทยล้วนแต่เป็นส่วนหนึ่งของประเทศไทยทั้งนั้น ซึ่งจำเป็นต้องดำเนินงานไปโดยสอดคล้องกัน แม้ว่าจะงานในบางลักษณะจะมีแนวทางไปในทางตรวจสอบกันเองอยู่ด้วยก็ตาม หากยอมรับว่ารัฐเป็นนิติบุคคลในการทำสัญญาทางแพ่งกับเอกชนรัฐก็อาจมอบหมายให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งที่รับผิดชอบเป็นผู้ลงนามแทน แม้ว่าการงานที่จะผูกมัดจะเกี่ยวข้องกับกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจหลายแห่งก็ตาม แต่ถ้าไม่ถือเช่นนี้ ในการลงนามทำสัญญากับเอกชน ก็จะต้องเชิญหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดไปลงนามด้วย ซึ่งไม่มีประเทศใดปฏิบัติเช่นนั้น

เมื่อกล่าวถึงการได้มาของทรัพย์สินของรัฐโดยทางนิติกรรม รัฐได้ที่ดินซึ่งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน โดยเอกชนที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินยกให้ ขาย ให้แลกเปลี่ยน หรือบริจาคไม่ว่าโดยการอุทิศโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย เป็นต้น การได้มาซึ่งที่ดินของรัฐโดยเอกชนอุทิศให้โดยปริยาย จึงเป็นปัญหาอยู่บ่อยครั้งเรื่องการโต้แย้งสิทธิกันระหว่างทายาทของผู้อุทิศกับรัฐ ว่าใครมีสิทธิดีกว่ากันไม่มีการสอบสวนข้อเท็จจริงจากพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อดำเนินการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนนั้น ย่อมก่อให้เกิดปัญหาแก่ทายาทว่าทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันได้ เมื่อจะฟ้องรัฐโดยตรงก็ไม่สามารถที่จะฟ้องร้องได้เพราะรัฐไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ครั้นจะฟ้องร้องเอากับทบวงการเมือง กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด) และราชการส่วนท้องถิ่น (เทศบาล สุขาภิบาลฯ) ทางหน่วยงานของรัฐดังกล่าวก็ต่อสู่ว่าที่ดินที่พิพาทเป็นถนนสาธารณะจึงต้องถือว่าที่ดินดังกล่าวตกเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินประเททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้วตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304(2) และมาตรา 1305 และโอนแก่กันได้ แม้จะได้กลับเข้าครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดินพิพาทที่เป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวแล้วนานเพียงใด ก็ไม่ทำให้กรรมสิทธิ์ตกไปเป็นของโจทก์ได้อีก เพราะตามมาตรา 1306 บัญญัติห้ามมิให้ยกอายุความข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน

ดังนั้น จึงควรให้มีหลักเกณฑ์และรูปแบบของการอุทธรณ์ที่ดินให้แก่รัฐโดยบัญญัติไว้ใน ประมวลกฎหมายที่ดินเป็นลายลักษณ์อักษรเพราะ “รัฐ” สถานะทางกฎหมายของประเทศไทยไม่อาจเป็นนิติบุคคลตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ (ตามคำพิพากษาฎีกาที่ 724/2490) เนื่องจากปัจจุบันมีเพียงหลักการตีความของศาลว่าเป็นการแสดงเจตนาอุทธรณ์ให้เป็นที่ดินของรัฐโดยปริยาย ตามคำพิพากษาฎีกาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2472 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งก่อให้เกิดความบกพร่องทางกฎหมายที่ไม่สามารถอุดช่องว่างทางกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ จนก่อให้เกิดคดีความขึ้นมาสู่ศาลมากมาย ทั้งประชาชนก็ต้องสูญเสียที่ดินของตนไปอย่างไม่เป็นธรรม

3. ปัญหาเกี่ยวกับการที่ได้นำเอกสารสิทธิที่ดินยึดถืออยู่ไปทำนิติกรรมกับบุคคลภายนอก

บุคคลภายนอกผู้สุจริตยึดถือหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน คือหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์และหนังสือแสดงสิทธิครอบครองอันเกี่ยวกับที่ดินที่อุทธรณ์ที่ยังไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนตามประมวลกฎหมายที่ดินตามหลักมาตรา 75 โดยไม่ทราบที่มาก่อนหน้านั้นว่าที่ดินแปลงพิพาทดังกล่าวได้มีการแสดงเจตนาอุทธรณ์ที่ดินให้แก่รัฐไว้ก่อนแล้ว เพราะเหตุว่าเอกสารทางทะเบียนไม่ได้เปลี่ยนแปลงชื่อผู้เป็นเจ้าของที่ดินที่พิพาท อันสืบเนื่องมาจากการอุทธรณ์ที่ดินให้แก่รัฐโดยเจ้าของคนก่อน จึงก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ยึดถือเอกสารสิทธิดังกล่าวโดยสุจริต เพราะเนื่องจากเรื่องกฎหมายลักษณะสัญญาซื้อขาย มาตรา 456 กิติ หรือกฎหมายลักษณะให้มาตรา 525 กิติ การที่เอกชนด้วยกันเองโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยการยกให้แก่กันก็จะต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ หากการยกที่ดินมีโฉนดให้โดยเพียงแต่พูดด้วยวาจาไม่ได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หาขอด้วยกฎหมายไม่ เมื่อผู้ใดประสงค์จะจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้คู่กรณีนำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมาขอจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 71 ถ้าเอกชนคู่สัญญาซื้อขายไม่ดำเนินการขอจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 71 สัญญาซื้อขายดังกล่าวย่อมตกเป็นโมฆะเสียเปล่ามาแต่เริ่มต้นจะนำข้อตกลงซื้อขายที่ดินดังกล่าวมาใช้ย่นระหว่างคู่สัญญาไม่ได้ เพราะเป็นสัญญาซื้อขายที่ไม่ได้ทำให้ถูกต้องตามแบบที่กฎหมายบังคับไว้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 152

ดังนั้น บุคคลที่ได้เอกสารสิทธิในที่ดินที่มีการอุทธรณ์ให้แก่รัฐไปแล้วก่อนหน้านั้น จึงควรที่จะได้รับข้อมูลในหนังสือเอกสารสิทธิที่แสดงสิทธิในที่ดินนั้นเป็นการทั่วไป เนื่องจากความสุจริตเป็นมาตรฐานของความเป็นธรรม การใช้หลักสุจริตทำให้กฎหมายลายลักษณ์อักษรสามารถยืดหยุ่นได้กับสังคมและความเจริญเติบโต เศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว หรือโดยพิจารณาเจตนารมณ์ของคู่สัญญาเพื่อความเป็นธรรม โดยไม่มี

กฎหมายกำหนดรูปแบบการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินหรือในกฎหมายอื่น ๆ ให้ประชาชนผู้สุจริตได้รู้ถึงหลักเกณฑ์การโอนกรรมสิทธิ์โดยการอุทิศที่ดินให้แก่รัฐไว้เป็นลายลักษณ์อักษรดังเช่นรูปแบบการโอนกรรมสิทธิ์ของสัญญาซื้อขายสัญญาให้ เพราะตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2479 มาตรา 71 มาตรา 73 มาตรา 74 มาตรา 75 ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนทำการจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นนั้นพนักงานเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจสอบสวนในเรื่องสิทธิและความสามารถของบุคคล รวมตลอดถึงความสมบูรณ์แห่งนิติกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงทำให้ปัญหากรณีที่เอกชนอ้างสิทธิของตนในเอกสารสิทธิที่ยังไม่ได้เปลี่ยนแปลงทางทะเบียนว่าตนเป็นทายาท หรือผู้ซื้อที่ดินมาจากการขายทอดตลาด หรือว่าตนมีบุริมสิทธิเหนือที่ดินดังกล่าวโดยอาศัยเอกสารสิทธิที่รัฐออกให้ไว้ซึ่งยังไม่ได้แก้ไขชื่อในทางทะเบียนยกให้ดังกล่าวนั้น ขึ้นต่อสู้แย้งกับรัฐว่าตนมีสิทธิที่ดีกว่า

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

- 1) เห็นควรบัญญัติเพิ่มนิยาม คำว่า “อุทิศที่ดินให้แก่รัฐ” ในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1 โดยบัญญัติถึงวิธีการ และรูปแบบของการอุทิศที่ดินให้แก่รัฐ
2. ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ดินมาตรา 5 โดยเพิ่มเติมคำว่า “หรืออุทิศ” ในประมวลกฎหมายที่ดิน จาก “ผู้ใดมีความประสงค์เวนคืนในที่ดินให้แก่รัฐ ให้ยื่นคำขอเวนคืนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 71”
แก้ไขเป็น “ผู้ใดมีความประสงค์เวนคืนหรืออุทิศสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ ให้ยื่นคำขอเวนคืนหรือคำขออุทิศต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 71”
3. ควรบัญญัติผลทางกฎหมายของการอุทิศที่ดินให้แก่รัฐ ในประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนี้
“ เมื่อมีการอุทิศที่ดินให้แก่รัฐแล้วตามมาตรา 5 แล้ว ให้มีผลผูกพันผู้สืบสิทธิและบุคคลภายนอกด้วย”

บรรณานุกรม

วิจิต คงรัตนชาติ, “ปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์: ศึกษากรณีการเวนคืนโรงเรียนหรือสิ่งปลูก
สร้างส่วนที่เหลือ”วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542

สุชาติ เพชรเลิศ, “มาตรการทางกฎหมายในการให้รัฐจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม
ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ศึกษาเฉพาะกรณีที่ดินเอกชนที่ไม่ใช่ประโยชน์ตาม
ประมวลกฎหมายที่ดิน”วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2547

เมตตา ท้าวสกุล, “ทรัพย์สินของแผ่นดิน:ศึกษากรณีปัญหาการได้มาและระงับสัมปทานเกี่ยวกับที่ดินวัด”
ห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ศาลยุติธรรม [ออนไลน์] เข้าถึงได้ www.library.coj.go.th

ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร:
สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2557.

รศ.จุฑามาศ นิสารัตน์ (เอกสารคำบรรยาย วิชากฎหมายสัญญาชั้นสูง)

บัญญัติ สุชีวะ. คำอธิบายกฎหมายลักษณะทรัพย์, พิมพ์ครั้งที่ 15 กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บริษัทกรุง
สยามพับลิชชิ่ง จำกัด 2556

โครงการอนุรักษ์มรดกทางปัญญา (Project for the Preservation of Intellectual Heritage)

[ออนไลน์] ห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ศาลยุติธรรม(E-Library of the Judiciary) เข้าถึงได้จาก:
www.library.judiciary.go.th