



การอุทิศที่ดินให้เป็นทางสาธารณประโยชน์โดยปริยาย^{*}

ข้อเท็จจริง

เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ นาง อ. ได้อุทิศที่ดินให้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล ว. เพื่อจัดทำโครงการถมดิน ทำเป็นทางสาธารณประโยชน์ (ถนนสาย ก) เพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถใช้รถยนต์สัญจรเข้าออกได้ โดยขณะนั้น นาง น. ซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน ติดกับที่ดินของ นาง อ. ได้อนุญาตให้ องค์การบริหารส่วนตำบล ว. เข้าดำเนินการถมดินตามแนวเขตที่ดิน (ตามแนวรั้วเดิม) ฝั่งติดกับที่ดินของนาง อ. ได้ตลอดแนว ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบล ว. เข้าถมดินลูกรังเป็นถนนกว้าง ๔ เมตร ยาว ๑๒๕ เมตร ด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๖ และประชาชนทั่วไปได้ใช้ประโยชน์ทางสาธารณะดังกล่าวในการเดินทางเข้า-ออกด้วยรถยนต์มาตลอดตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๖

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ นาง น. ได้โอนกรรมสิทธิ์ที่ดินดังกล่าวให้แก่ นาย ส. ซึ่งเป็นบุตรของนาง น. ด้วยการให้โดยเสน่หา

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ นาย ส. ได้ให้เจ้าพนักงานที่ดินทำการตรวจสอบแนวเขตที่ดิน และนาย ส. ได้ปักเสารั้วจำนวน ๖ เสา ล้ำจากแนวรั้วเดิมเข้ามาในทางสาธารณะดังกล่าว ทำให้ทางสาธารณะเหลือความกว้างเพียง ๒ เมตร รถยนต์ไม่สามารถเข้าออกได้ โดยนาย ส. อ้างว่าได้ปักเสาตามที่เจ้าพนักงานที่ดินนำหลักหมุดที่ดินตามแนวเขตที่ดินไว้และไม่ยินยอมยกที่ดินให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ เป็นเหตุให้ประชาชนที่ใช้ทางดังกล่าวไม่สามารถใช้ทางได้และร้องเรียนไปยัง องค์การบริหารส่วนตำบล ว.

ข้อหาหรือ

องค์การบริหารส่วนตำบล ว. จึงข้อหาหรือว่าทางพิพาทที่นาย ส. ได้ปักเสารั้วล้ำจากแนวรั้วเดิมเข้าไบนั้น เป็นทางสาธารณประโยชน์หรือไม่ หากเป็นทางสาธารณประโยชน์แล้ว องค์การบริหารส่วนตำบล ว. จะดำเนินการเกี่ยวกับทางพิพาทดังกล่าวได้หรือไม่อย่างไร

คำวินิจฉัย

สำนักงานอัยการสูงสุดมีความเห็นว่า การที่ประชาชนทั่วไปใช้รถยนต์สัญจรเข้าออกบนถนนสาย ก. ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบล ว. ทำการถมดินทำถนนเป็นระยะเวลาต่อเนื่องเกินกว่า ๑๐ ปีแล้ว โดย นาง น. ไม่เคยมีการปิดกั้นหรือหวงกั้นประชาชนทั่วไปใช้ที่ดินดังกล่าว และเมื่อ นาย ส. ได้รับโอนที่ดินดังกล่าวมาด้วยการให้ ก็ไม่เคยมีการปิดกั้นหรือหวงกั้นประชาชนทั่วไปใช้ที่ดินดังกล่าวเช่นกัน ไม่ว่า นาง น. จะได้แสดงเจตนาอุทิศที่ดินพิพาทให้เป็นทางสาธารณประโยชน์โดยตรงหรือไม่ กรณีย่อมถือได้ว่าเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้อุทิศที่ดินส่วนดังกล่าวให้เป็นทางสาธารณะโดยปริยายแล้ว ที่ดินที่เป็นทางดังกล่าวจึงตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการจดทะเบียนเป็นทางสาธารณประโยชน์และไม่จำเป็นต้องร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ ทั้งนี้ การรังวัดและนำหลักหมุดที่ดินตามแนวเขตที่ดินของเจ้าพนักงานที่ดิน

* อัยการประจำสำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายสัญญาและทรัพย์สิน

** ส่วนข้อหาหรือสำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย เลขรับที่ ท.๑๖๗/๒๕๖๒



หรือการก่อการะติดพันใด ๆ ในที่ดินดังกล่าวไม่อาจทำให้ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินกลับเป็นของเอกชนได้อีกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕

ดังนั้น เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบล ว. ได้รับเรื่องร้องเรียนกรณีมีการปักเสารั้วบนทางสาธารณะดังกล่าวจนทำให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ด้านในไม่สามารถใช้ทางสาธารณะดังกล่าวในการสัญจรไปมาได้ตามปกติ องค์การบริหารส่วนตำบล ว. ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๖๗ (๒) และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖ (๒) ย่อมมีอำนาจใช้ดุลยพินิจในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางดังกล่าวซึ่งเป็นทางสาธารณะอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ จะต้องเป็นไปเพื่อสาธารณประโยชน์เป็นส่วนรวม

หมายเหตุ

๑. หลักการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ กำหนดว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะเป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการ บ้านเมือง เรือรบ อาวุธ ยุทโธปกรณ์

ทางสาธารณประโยชน์ซึ่งหมายถึงทางหรือ

ถนนที่ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน จึงถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒)

๒. ที่ดินที่เอกชนมีชื่อเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์อาจกลายเป็นทางสาธารณประโยชน์ได้ ด้วยวิธีการดังนี้

(๑) โดยธรรมชาติ เช่น ที่ดินริมตลิ่งที่ถูกกัดเซาะจนกลายเป็นแม่น้ำ ลำคลอง (ทางน้ำ)

(๒) โดยผลของกฎหมาย เช่น การเวนคืน การอุทิศให้เป็นทางสาธารณประโยชน์

๓. การอุทิศที่ดินให้ใช้เป็นทางสาธารณประโยชน์ ย่อมทำให้ที่ดินตกเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินทันทีที่เจ้าของที่ดินได้แสดงเจตนาอุทิศให้ โดยไม่จำเป็นต้องทำหลักฐานเป็นหนังสือหรือจดทะเบียน และพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องแสดงเจตนารับ

คำพิพากษาฎีกาที่ ๔๓๗๗/๒๕๔๙ ข. ยกทางพิพาทให้เป็นทางสาธารณะแล้ว แม้ระบุว่า ข. จะมาจดทะเบียนให้เสร็จภายใน ๓ วัน แต่เป็นการยกให้เป็นทางสาธารณะ จึงตกเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินโดยสมบูรณ์ตามกฎหมายทันทีที่ ข. ได้แสดงเจตนาโดยไม่จำเป็นต้องจดทะเบียนโอนสิทธิการให้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕๒๕ อีกทั้งการยกที่ดินให้เป็นทางสาธารณะไม่ต้องมีนายอำเภอหรือนายกเทศมนตรีในท้องที่แสดงเจตนารับ

๔. ปัญหาว่าการอุทิศที่ดินของเอกชนให้เป็นทางสาธารณประโยชน์จะต้องเกิดจากการแสดงเจตนาอุทิศที่ดินให้โดยชัดแจ้งเท่านั้นหรือไม่ อาจพิจารณาได้จากแนวคำพิพากษาฎีกา เช่น

คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๑๓๔-๘/๒๕๐๑ การอุทิศที่ดินให้เป็นทางสาธารณะ ไม่ต้องมีพิธีการ ถ้าโจทก์จำเลยและประชาชนทั่วไปได้ใช้ทางพิพาทไปสู่ทางสาธารณะร่วมกันมาเป็นเวลาหลายสิบปี แม้จะไม่ได้



ความว่าผู้ใดอุทิศที่ดินของตนให้เป็นทางและสะพานสาธารณะโดยตรง คือ โดยพิธีการ ก็ต้องถือว่าเจ้าของที่ดินที่เส้นทางนี้ผ่านได้ยอมอุทิศที่ดินนั้นให้เป็นทางสาธารณะโดยปริยาย คือ ไม่มีพิธีการ อีกทั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) ก็บัญญัติเพียงว่า ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ และทางหลวง ฯลฯ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ไม่ได้บังคับว่าจะต้องมีการอุทิศโดยชัดแจ้ง ต้องทำหลักฐานเป็นหนังสือหรือบันทึกไว้ในโฉนดจึงจะใช้ได้ และเมื่ออุทิศให้เป็นทางสาธารณะโดยปริยายแล้ว การสงวนสิทธิของจำเลยในตอนหลังก็ย่อมไม่มีผล เพราะเมื่อเป็นทางสาธารณะเสียคราวหนึ่งแล้ว ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕, ๑๓๐๖, ๑๓๐๗ ห้ามมิให้โอนแก่กัน เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งกฎหมาย ห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้แผ่นดิน และห้ามมิให้ยึดทรัพย์นั้น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๑๒๖/๒๕๓๖ ทางพิพาทเกิดจากประชาชนใช้เดินเพื่อไปตักน้ำจากบ่อสาธารณะและใช้เดินเข้าออกสู่ถนนสาธารณะมานานหลายสิบปีก่อนที่โจทก์จะสร้างถนนคอนกรีตบนที่ดินพิพาท โดยเจ้าของที่ดินขณะนั้นไม่มีการหวงห้ามสงวนสิทธิใด ๆ แม้จะไม่ได้ความว่าผู้ใดอุทิศที่ดินทางพิพาทให้เป็นทางสาธารณะโดยตรง คือ โดยพิธีการ ก็ต้องถือว่าเจ้าของที่ดินเดิมที่ทางพิพาทนี้ผ่านได้อุทิศที่ดินนั้นให้เป็นทางสาธารณะโดยปริยาย ทางพิพาทจึงตกเป็นทางสาธารณะแล้ว จำเลยรับโอนที่ดินพิพาทภายหลังจากที่เจ้าของเดิมอุทิศทางพิพาทไปแล้ว แม้ทางพิพาทจะอยู่ในเขตโฉนดที่ดินของจำเลย จำเลยก็ไม่มีสิทธิยึดถือเอาเป็นของตนได้ เมื่อทางพิพาทเป็นทางสาธารณประโยชน์และอยู่ในเขตปกครองของเทศบาลตำบลศรีราชาโจทก์ โจทก์จึงมีอำนาจฟ้องจำเลยผู้เข้าขัดขวางปิดกั้นทางพิพาทนั้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๕๐ (๒) ประกอบกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๔๙๖) ออกตามความในพระราช

บัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ข้อ (๒) และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ มาตรา ๔๐ **คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๕๒๖/๒๕๔๐** การที่ประชาชนได้ใช้ถนนพิพาทเป็นทางออกสู่สาธารณะ โดยบางคนใช้ถนนพิพาทมาตั้งแต่เริ่มสร้างเป็นเวลากว่า ๑๐ ปี แล้วไม่มีผู้ใดห้ามปราม ถือได้ว่าเจ้าของที่ดินพิพาทเดิมได้ยกที่ดินส่วนที่ดินถนนพิพาทตัดผ่านให้เป็นทางสาธารณะ อันเป็นการสละที่ดินให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ โดยไม่จำเป็นต้องมีการจดทะเบียนยกให้เป็นทางสาธารณะต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

จากแนวคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวจึงอาจสรุปได้ว่า แม้เจ้าของที่ดินมิได้แสดงเจตนาอุทิศที่ดินให้เป็นทางสาธารณประโยชน์โดยชัดแจ้งหรือโดยการจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ตาม แต่การที่ประชาชนทั่วไปได้ใช้ที่ดินดังกล่าวเป็นทางออกสู่ทางสาธารณะเป็นเวลานานกว่า ๑๐ ปี แล้ว โดยเจ้าของที่ดินนั้นไม่เคยปิดกั้นหรือหวงห้ามมิให้ใช้ที่ดินดังกล่าว ย่อมถือได้ว่าเจ้าของที่ดินนั้นได้ยกที่ดินส่วนที่เป็นทางให้เป็นทางสาธารณประโยชน์โดยปริยายแล้ว และเป็นการสละที่ดินให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันด้วยตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒)

๕. หลักการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ กำหนดว่า ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา ประเด็นปัญหาว่าการรังวัดและปักหมุดที่ดินของเจ้าพนักงานที่ดินมีผลทำให้ที่ดินที่ตกเป็นทางสาธารณะแล้วกลับเป็นของเอกชนได้หรือไม่ อาจพิจารณาได้จากแนวคำพิพากษาศาลฎีกา เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๑๒/๒๕๓๙ จำเลยที่ ๑ ทำหนังสืออุทิศถนนให้เป็นทางสาธารณประโยชน์



ทั้งหมด ถนนดังกล่าวตลอดสายจึงตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยสมบูรณ์ตามกฎหมายทันทีที่จำนวนที่ ๑ ได้แสดงเจตนาอุทิศให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ด้วยไม่ต้องจดทะเบียนโอนสิทธิการให้ทางโอนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕๒๕ แม้ข้อความในตอนท้ายของหนังสืออุทธรณ์ว่าจำนวนที่ ๑ จะไปจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินดังกล่าว พนักงานที่ดินให้ต่อไปก็หาไม่ผลทำให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่อุทิศยังไม่โอนไปไม่การออกโฉนดที่ดินถนนที่อุทิศซึ่งเป็นที่ดินพิพาทให้แก่จำนวนที่ ๑ เป็นการออกภายหลังจากที่ดินพิพาทได้ตกเป็นทางสาธารณประโยชน์แล้ว การออกโฉนดที่ดินพิพาทจึงเป็นการออกโดยมิชอบและศาลย่อมมีอำนาจเพิกถอนได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖๑ วรรคท้าย จำนวนที่ ๒ ชื่อที่ดินพิพาทตามโฉนดที่ดินที่ออกโดยมิชอบเพราะออกโฉนดภายหลังจากที่ดินพิพาทได้ตกเป็นทางสาธารณประโยชน์แม้จะได้ชื่อจากการขายทอดตลาดของศาลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๐ ก็ตาม จำนวนที่ ๒ ก็ไม่ได้รับควมคุ้มครองตามกฎหมายดังกล่าว จำนวนที่ ๒ ไม่ได้กรรมสิทธิ์และไม่มีอำนาจโอนที่ดินพิพาทแก่

จำนวนที่ ๓ จำนวนที่ ๓ ไม่ได้กรรมสิทธิ์ด้วย จำนวนที่ ๓ ไม่มีสิทธิเข้าไปครอบครองที่ดินพิพาท

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๘๐๘/๒๕๓๕ บ. อุทิศที่ดินพิพาทให้เป็นถนนสาธารณะเพื่อให้ประชาชนใช้ร่วมกันโดยปริยาย ที่ดินพิพาทจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แม้ต่อมาจำนวนที่ ๑ เป็นผู้ละถนนสาธารณะสมบัติของแผ่นดินยังไม่ได้ทำถนนในที่ดินพิพาท และ บ. ได้ไปขออนุญาต น.ส. ๓ ที่ดินพิพาทในนามของตนอีก ก็ไม่ทำให้ที่ดินพิพาทกลับเป็นของ บ. การที่ บ. โอนที่ดินพิพาทให้ บ. และ บ. โอนให้โจทก์หาทำให้ บ. และโจทก์ ผู้รับโอนมีสิทธิดีกว่า บ. ผู้โอนไม่

จากแนวคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวจึงอาจสรุปได้ว่าเมื่อที่ดินดังกล่าวตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้วไม่ว่าจะมีการออก น.ส. ๓ หรือโฉนดที่ดินใหม่หรือการได้ที่ดินมาโดยการขายทอดตลาดตามคำสั่งศาลก็ไม่อาจทำให้ที่ดินที่กลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้วกลับมาเป็นที่ดินของเอกชนได้อีก เพราะมิใช่กรณีตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ ดังนั้น การรังวัดและปักหมุดที่ดินของเจ้าพนักงานที่ดินจึงไม่อาจมีผลทำให้ที่ดินที่ตกเป็นทางสาธารณะแล้วกลับเป็นของเอกชนได้เช่นกัน