



ที่ มท ๐๘๐๔.๖/ว ๑๕๗๕

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
ถนนนครราชสีมา กทม. ๑๐๓๐๐

๕ เมษายน ๒๕๖๖

เรื่อง ขอรื้อการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัด (ยกเว้นจังหวัดนนทบุรี)

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท ๐๘๐๔.๖/๕๗๕๑

ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๖

จำนวน ๑ ฉบับ

ด้วยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ให้ความเห็นในข้อหาของจังหวัดนนทบุรี เกี่ยวกับกรณีผู้อุทิศที่ดินขอคืนที่ดินที่เคยอุทิศ เนื่องจากเทศบาลตำบลเสาชิงหินไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ในการอุทิศ และกรณีเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินขอให้เทศบาลตำบลศาลากลางร้อยเอ็ดโอนศาลาพักผู้โดยสารออกจากที่ดิน ซึ่งมีข้อโต้แย้งว่าเจ้าของที่ดินเดิมอนุญาตให้ใช้ที่ดินบางส่วนเพื่อก่อสร้างศาลาพักผู้โดยสารเป็นการชั่วคราว โดยไม่เคยแสดงเจตนาขัดแย้งหรือโดยปริยายในการอุทิศที่ดินดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์ ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ความเห็นในข้อหาหรือดังกล่าวเป็นประโยชน์แก่จังหวัดในการพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ จึงขอส่งให้จังหวัดเพื่อแจ้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปใช้ประกอบการพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ต่อไป รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ

(นายเอกวิทย์ มีเฟียร)

รองอธิบดี ปฏิบัติราชการแทน
อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น

กลุ่มงานกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น ๒

โทร./โทรสาร ๐-๒๒๔๑-๙๐๓๖

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ saraban@dla.go.th

ผู้ประสานงาน ญัตติธรรณีย์ รุจิณวัฒน์กุล

โทร. ๐๙๕-๙๓๗-๒๐๐๗



ที่ มท ๐๘๐๔.๖/ ๕๕๕๑

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
ถนนนครราชสีมา กทม. ๑๐๓๐๐

๕ เมษายน ๒๕๖๖

เรื่อง ขอรื้อการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรี

อ้างถึง หนังสือจังหวัดนนทบุรี ที่ นบ ๐๐๒๓.๔/๓๔๒๔ ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๖๖

ตามที่ จังหวัดนนทบุรีแจ้งว่า ได้รับเรื่องหรือเกี่ยวกับการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ๒ กรณี ดังนี้

๑. กรณีผู้อุทิศที่ดินขอคืนที่ดินที่เคยอุทิศ เนื่องจากเทศบาลตำบลเสาชิงหินไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ในการอุทิศ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้อุทิศได้มีการทำหนังสือบันทึกการยินยอมอุทิศที่ดินด้านทิศใต้และด้านทิศตะวันตกให้องค์การบริหารส่วนตำบลเสาชิงหิน (ปัจจุบัน คือ เทศบาลตำบลเสาชิงหิน) เพื่อก่อสร้างถนนเชื่อมต่อสะพานให้ชาวบ้านใช้สัญจร โดยไม่คิดค่าตอบแทนหรือเรียกค่าเสียหาย แต่เนื่องจากโครงการก่อสร้างถนนดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ และก็ไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินตามภารกิจอื่น อีกทั้งเทศบาลตำบลเสาชิงหินไม่ได้ดำเนินการใด ๆ ให้บุคคลภายนอกสามารถเห็นหรือเข้าใจได้โดยสภาพว่าจะใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น ที่ดินดังกล่าวจึงไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ เป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดิน จึงสามารถโอนคืนให้กับผู้อุทิศได้โดยไม่ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนที่ดินด้านทิศตะวันตก ซึ่งมีทางเดิน T-BAR ประชาชนได้ใช้สัญจรมาก่อนที่จะมีการอุทิศ เจ้าของกรรมสิทธิ์ไม่ได้แสดงการหวงห้ามทางเดินดังกล่าวจะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ หรือไม่นั้น เป็นอำนาจของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

๒. กรณีเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินขอให้เทศบาลตำบลศาลากลางร้อยดอนศาลาพักผู้โดยสารออกจากที่ดิน ซึ่งมีข้อโต้แย้งว่าเจ้าของที่ดินเดิมอนุญาตให้ใช้ที่ดินบางส่วนเพื่อก่อสร้างศาลาพักผู้โดยสารเป็นการชั่วคราว โดยไม่เคยแสดงเจตนาขัดแจ้งหรือโดยปริยายในการอุทิศที่ดินดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินเดิมได้มีการอุทิศที่ดินเพื่อให้ก่อสร้างที่พักผู้โดยสารริมทางและเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลศาลากลาง (ในขณะนั้น) ได้ดูแลบำรุงรักษาตลอดเรื่อยมา จึงตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) และยังอยู่ในบังคับมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะโอนแก่กันหรือยกอายุความต่อสู้ไม่ได้ หากทายาทผู้รับโอนมรดกมีการโต้แย้งการแสดงเจตนาในการอุทิศที่ดินของผู้โอนมรดกซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินเดิม ตามหลักแล้วผู้รับโอนย่อมรับโอนไปทั้งสิทธิและหน้าที่ของเจ้าของที่ดินเดิม ตลอดถึงเงื่อนไขในการอุทิศด้วย ซึ่งจะต้องมีการพิสูจน์สิทธิในที่ดินต่อไปโดยอาศัยเอกสารหลักฐานและข้อเท็จจริงที่แสดงถึงความเป็นสาธารณประโยชน์จนเป็นที่ยุติ จังหวัดนนทบุรีจึงได้ขอหารือทั้ง ๒ กรณีดังกล่าวว่า ความเห็นของจังหวัดถูกต้องหรือไม่ นั้น

/กรมส่งเสริม ...

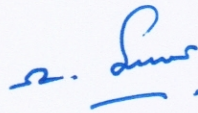
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ กำหนดว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินพิจารณาจากองค์ประกอบ ๒ ประการ ได้แก่ (๑) ต้องเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และ (๒) ต้องใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน การโอนหรืออุทิศที่ดินให้รัฐเพื่อเป็นที่สาธารณประโยชน์ เมื่อแสดงเจตนาอุทิศให้แล้ว ที่ดินดังกล่าว ก็ย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) โดยสมบูรณ์ทันทีโดยไม่จำเป็นต้องจดทะเบียนให้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา ๕๒๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สภาพความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่อาจสูญสิ้นไป เพราะการไม่ได้ใช้ และจะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา ๑๓๐๖ มิได้ โดยเทียบเคียงคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๑๒/๒๕๓๙ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๖๔/๒๕๕๕ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดง ที่ อ.๕๖๙/๒๕๕๗ ซึ่งที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น จะโอนแก่กันมิได้ตามมาตรา ๑๓๐๕ เว้นแต่ถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น เมื่อพิจารณาข้อหาหรือของจังหวัดนนทบุรีเกี่ยวกับการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทั้ง ๒ กรณีมีความเห็น ดังนี้

๑. กรณีผู้อุทิศที่ดินขอคืนที่ดินที่เคยอุทิศ เนื่องจากเทศบาลตำบลเสาชิงหินไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ในการอุทิศเป็นเรื่องและผู้อุทิศได้มีการทำหนังสือบันทึกการยินยอมอุทิศที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๙๐๒ ด้านทิศใต้ขนาดความกว้าง ๓.๐๐ เมตร ความยาว ๓๕.๐๐ เมตร และด้านทิศตะวันตก ขนาดกว้าง ๕.๐๐ เมตร ความยาว ๕๕.๐๐ เมตร ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเสาชิงหิน (ปัจจุบัน คือ เทศบาลตำบลเสาชิงหิน) เพื่อก่อสร้างถนนเชื่อมต่อสะพานให้ชาวบ้านใช้สัญจร แต่เนื่องจากโครงการก่อสร้างถนนดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการต่อได้ และได้ใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ทั้งปัจจุบันก็ไม่มีแผนงานโครงการ หรือจะใช้ประโยชน์จากที่ดิน ไม่ได้สงวนไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะในการกิจของหน่วยงาน อีกทั้ง เทศบาลตำบลเสาชิงหินไม่ได้ดำเนินการใด ๆ ให้บุคคลภายนอกสามารถเห็นหรือเข้าใจได้โดยสภาพว่าจะใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น ฉะนั้น ที่ดินที่ได้อุทิศให้เทศบาลตำบลเสาชิงหินไม่ได้มีการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของผู้ยกให้และไม่ได้ดำเนินการใด ๆ ให้บุคคลภายนอกเข้าใจว่าจะมีการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น ที่ดินดังกล่าวจึงไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ เป็นแต่เพียงทรัพย์สินของแผ่นดินเท่านั้น การโอนที่ดินคืนแก่เจ้าของเดิมจึงไม่จำเป็นต้องตราเป็นพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ จังหวัดควรประสานกับกรมที่ดินในการดำเนินการแก้ไขทางทะเบียนเพื่อโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินคืนให้แก่เจ้าของที่ดินเดิมต่อไป โดยเทียบเคียงความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๔๙๓/๒๕๔๘ และเรื่องเสร็จที่ ๗๐๑/๒๕๕๑ ส่วนที่ดินด้านทิศตะวันตกซึ่งมีทางเดิน T-BAR ขนาดความกว้าง ๑.๕๐ เมตร ความยาว ๕๕.๐๐ เมตร หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ประชาชนได้ใช้สัญจรมาก่อนที่จะมีการอุทิศ และเจ้าของกรรมสิทธิ์ไม่ได้แสดงการหวงห้าม ถือได้ว่าเจ้าของกรรมสิทธิ์ได้ละสิทธิครอบครองในที่ดินดังกล่าว ทางเดินนั้นจึงตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) ผู้อุทิศจะขอคืนที่ดินแปลงดังกล่าวมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กล่าวคือ หากมีการถอนสภาพที่ดินดังกล่าว ต้องกระทำเป็นพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้ จะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินก็มีได้

๒. กรณีเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินขอให้เทศบาลตำบลศาลากลางร้อยดอนศาลาพักผู้โดยสารออกจากที่ดินเป็นเรื่องที่เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินเดิมได้มีการอุทิศที่ดินเพื่อให้ก่อสร้างที่พักผู้โดยสาร ซึ่งประชาชนได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ในการอุทิศที่ดินจนถึงปัจจุบัน โดยไม่มีผู้ใดปิดกั้นหรือหวงห้ามหรือสงวนสิทธิใด ๆ ถือเป็นการแสดงให้เห็นบุคคลภายนอกสามารถเข้าใจได้โดยสภาพว่าเป็นที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ถึงแม้ไม่เคยแสดงเจตนาชัดแจ้งหรือโดยปริยายในการอุทิศที่ดินดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์ ที่ดินดังกล่าวก็ย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) โดยสมบูรณ์ทันที ซึ่งที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันได้ตามมาตรา ๑๓๐๕ เว้นแต่ถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น ผู้ที่อ้างเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวจะขอให้เทศบาลตำบลศาลากลางร้อยดอนศาลาพักผู้โดยสารออกจากที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันมิได้ ทั้งนี้ จะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินก็ได้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และขอความร่วมมือจังหวัดนนทบุรีแจ้งผลการพิจารณาให้เทศบาลตำบลเสาธงหินและเทศบาลตำบลศาลากลางดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายเอกวิทย์ มีเพียร)

รองอธิบดี ปฏิบัติราชการแทน
อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น
กลุ่มงานกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น ๒
โทร./โทรสาร ๐-๒๒๔๑-๔๐๓๖
ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ saraban@dla.go.th
ผู้ประสานงาน ณัฐาริณีย์ รุจิณวัฒน์กุล
โทร. ๐๙๕-๙๓๗-๒๐๐๗