

บทความ เรื่อง การจดทะเบียนโอนเป็นที่สาธารณประโยชน์ และการจดทะเบียนแบ่งหักเป็นที่สาธารณประโยชน์

.....

ความหมาย ที่สาธารณประโยชน์ คือ สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทหนึ่งตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) หมายถึง ทรัพย์สินของแผ่นดิน ซึ่งโดยสภาพประชาชนทั่วไปมีสิทธิใช้สอยร่วมกันได้ ตัวอย่างที่เห็นชัดที่สุด คือ ถนนหนทางแม่น้ำลำคลอง ซึ่งสาธารณชนใช้สัญจรไปมาที่สาธารณประโยชน์นั้นอาจเกิดขึ้นได้ ๓ ประการ คือ

๑. เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ เช่น แม่น้ำ ลำคลอง

๒. เกิดขึ้นโดยสภาพการใช้ เช่น ที่เลี้ยงสัตว์ ป่าช้าสาธารณะ

๓. เกิดขึ้นโดยผลของกฎหมาย เช่น การสงวนหวงห้ามตามกฎหมาย การอุทิศให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นโดยตรงหรือโดยปริยาย เช่น การอุทิศที่ดินให้เป็นทางสาธารณประโยชน์

ผลของการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

๑. จะโอนแก่กันไม่ได้ เว้นแต่จะอาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา (มาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)

๒. ผู้ใดจะยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดินไม่ได้ (มาตรา ๑๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) แต่ในกรณีที่เป็นการจดทะเบียนโอนที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ประชาชนย่อมมีสิทธิใช้สอยทรัพย์สิน แต่ในการใช้สอยจะต้องไม่เป็นการรบกวนสิทธิหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น การที่เจ้าของที่ดินจึงรวบรวมนามรุกเข้าไปในทางสาธารณประโยชน์ ทำให้ผู้อื่นไม่สามารถใช้รถยนต์บรรทุกผ่านไปมาได้ตามปกติ ถือว่าผู้ซึ่งรวบรวมนามได้กระทำความผิด ต้องใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ที่ไม่สามารถใช้รถยนต์บรรทุกผ่านไปมาเข้าออกทางสาธารณประโยชน์ได้

๓. จะยึดเพื่อการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลไม่ได้ (มาตรา ๑๓๐๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) แม้จะยึดจะไม่ทราบว่าเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ก็ไม่ทำให้การยึดนั้นมีผลต่อแผ่นดินได้ การยึดนั้นไม่มีผลทางกฎหมายแต่อย่างใด

ที่ดินที่เป็นของเอกชนจะเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ เช่น ทางสาธารณะ ก็โดยการอุทิศ ซึ่งการอุทิศที่ดินให้เป็นทางสาธารณประโยชน์นั้นไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติไว้โดยตรงว่า การอุทิศมีวิธีการอย่างไร แต่มีกฎหมายจารีตประเพณีว่า ถ้าเจ้าของที่ดินอุทิศที่ดินของตนให้เป็นทางสาธารณประโยชน์แล้ว ที่ดินตามที่ถูกอุทิศก็กลายเป็นที่สาธารณประโยชน์ไป โดยไม่ต้องกระทำพิธีการอย่างใด และแม้จะไม่ได้ทำการจดทะเบียนก็ตาม ปัญหาว่า จะมีการอุทิศให้เป็นทางสาธารณประโยชน์หรือไม่ เป็นข้อเท็จจริง การอุทิศอาจเป็นการอุทิศโดยตรง เช่น เจ้าของที่ดินทำหนังสือแสดงเจตนาต่อนายอำเภอหรือเทศบาลอุทิศที่ดินของตนให้เป็นทาง หรืออาจเป็นการอุทิศโดยปริยายก็ได้ โดยการที่เจ้าของที่ดินยอมให้สาธารณชนใช้สอยที่ดินในฐานะเป็นทางสาธารณประโยชน์จนเห็นได้ว่าเจ้าของที่ดินมีเจตนาอุทิศแล้ว กล่าวคือ

เจ้าของที่ดินไม่ได้แสดงว่าที่ดินส่วนที่เป็นทางนั้นตนยังครอบครองอยู่ มีข้อสังเกตว่าการอุทิศต่างจากการยอมให้ผู้อื่นใช้สอยทางนั้นโดยเจ้าของยังสงวนสิทธิอยู่ เช่น เจ้าของที่ดินปักป้ายว่า “ทางส่วนบุคคลของสงวนสิทธิ” กรณีเช่นนี้แม้ประชาชนจะใช้สอยทางนี้มานานเท่าใดก็ไม่มีทางที่จะทำให้ที่ดินนั้นเป็นทางสาธารณประโยชน์ได้ แต่ในทางกลับกันดังได้กล่าวแล้วว่า แม้ไม่จดทะเบียนการโอนอย่างเอกชนทั่วไป ที่ดินก็เป็นสาธารณประโยชน์แล้ว ถ้าเจ้าของแสดงเจตนาอุทิศ และการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ย่อมเป็นโดยสภาพการใช้ ดังเช่น คำพิพากษาฎีกาที่ ๘๔๓/๒๕๒๓ การอุทิศที่ดินให้เป็นทางสาธารณประโยชน์เป็นการสละที่ดินให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่จำเป็นต้องทำพิธีจดทะเบียนอย่างโอนให้แก่เอกชน แม้เป็นที่ดินมีโฉนด หากเจ้าของที่ดินนำที่ดินไปขาย ผู้ซื้อก็ไม่ได้สิทธิในที่ดินส่วนที่อุทิศให้เป็นทางสาธารณประโยชน์แล้ว ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การเป็นทางสาธารณประโยชน์ย่อมเป็นโดยสภาพการใช้ แม้ไม่ปรากฏหลักฐานทางทะเบียนก็ตาม

แนวทางปฏิบัติกรณีที่มีผู้อุทิศที่ดินให้กับทางราชการ หรือจะให้ทางราชการเข้าไปดำเนินการเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ร่วมกัน กรณีอุทิศที่ดินให้แก่ทางราชการโดยไม่ปรากฏหลักฐานอ้างอิงนั้น มักจะเกิดปัญหาเมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นอยู่เสมอ ๆ ว่าแท้จริงแล้วมีการอุทิศกันจริงหรือไม่ ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติ เกี่ยวกับการจัดให้มีเอกสารหลักฐานที่ชัดเจนในกรณีที่ทางราชการขอให้ราษฎรอุทิศที่ดินให้ หรือกรณีเข้าไปดำเนินการในที่ดินของเอกชน หรือกรณีราษฎรแสดงความประสงค์จะอุทิศที่ดินเป็นไปด้วยความเรียบร้อย คณะรัฐมนตรีจึงมีมติอนุมัติแนวทางปฏิบัติตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอและกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๓๒๓/ว ๒๒๕๑ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๔ แจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดถือปฏิบัติแล้วว่า กรณีที่ทางราชการขอให้ราษฎรอุทิศที่ดินให้ หรือกรณีเข้าไปดำเนินการในที่ดินของเอกชน เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ให้ดำเนินการดังนี้

๑. กรณีที่มีผู้อุทิศที่ดินให้กับทางราชการ หรือจะให้ทางราชการเข้าไปดำเนินการเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ซึ่งได้รับอุทิศที่ดินจากราษฎรหรือเข้าไปดำเนินการในที่ดินของเอกชน จัดทำหนังสือแสดงความประสงค์เกี่ยวกับการอุทิศที่ดินให้กับทางราชการหรือยินยอมให้ทางราชการเข้าไปดำเนินการ โดยให้มีรายละเอียดดังนี้

๑.๑ ที่ดินที่จะอุทิศให้กับทางราชการหรือจะให้ทางราชการเข้าไปดำเนินการ ต้องเป็นที่ดินที่เจ้าของที่ดินมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินนั้นโดยชอบด้วยกฎหมาย หากที่ดินนั้นมีภาระผูกพันให้เจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบ

๑.๒ ให้เจ้าหน้าที่จัดทำรายละเอียดเกี่ยวกับการอุทิศที่ดิน พร้อมแผนที่แสดงขอบเขตและเนื้อที่ของที่ดินที่จะอุทิศ หรือยินยอมจะให้ทางราชการเข้าไปดำเนินการ แล้วให้เจ้าของที่ดินและผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ลงชื่อรับรองไว้เป็นหลักฐานต่อหน้าพยาน ในกรณีมีเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินให้สำเนาประกอบเรื่องไว้ด้วย

๒. การจัดทำรายละเอียดเกี่ยวกับการอุทิศดังกล่าว ให้จัดทำ ๔ ชุด มีข้อความและรายละเอียดถูกต้องตรงกันเก็บไว้ที่หน่วยงานของเจ้าหน้าที่ เจ้าของที่ดิน หน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณะตามกฎหมาย และสำนักงานที่ดินท้องที่ แห่งละ ๑ ชุด

การจดทะเบียนโอนเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือแบ่งหักที่สาธารณประโยชน์

หากเจ้าของที่ดินมีเจตนาอุทิศที่ดินให้เป็นทางสาธารณประโยชน์โดยตรง เช่น ให้เป็นทางสาธารณะ และประสงค์จะให้มีการจดทะเบียนด้วย ก็ต้องนำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไปยื่นคำขอจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ สำนักงานที่ดิน โดยต้องนำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและหลักฐานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น บัตรประจำตัวเจ้าของที่ดิน ฯลฯ หากต้องการให้ที่ดินเป็นทางสาธารณประโยชน์ทั้งแปลง ก็จดทะเบียนประเภท “โอนเป็นที่สาธารณประโยชน์” เมื่อได้จดทะเบียนโอนเป็นที่สาธารณประโยชน์แล้ว หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินฉบับเจ้าของที่ดินจะไม่คืนให้เจ้าของที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่จะเก็บหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินฉบับ เจ้าของที่ดินเข้าสารบบของสำนักงานที่ดิน หากเป็นการแบ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์บางส่วน ก็จะจดทะเบียนในประเภท “แบ่งหักที่สาธารณประโยชน์” โดยต้องทำการรังวัดแบ่งแยกส่วนที่เป็นทางสาธารณประโยชน์ออกไป เมื่อจดทะเบียนแบ่งหักที่สาธารณประโยชน์เรียบร้อยแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะคืนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้เจ้าของที่ดินไป ในกรณีที่ส่วนที่เป็นทางที่เจ้าของที่ดินประสงค์จะแบ่งหักออกไปนั้นอยู่ตอนกลางที่ดิน ทำให้แยกที่ดินออกจากกันเป็นหลายแปลง นอกจากจะขอจดทะเบียนแบ่งหักเป็น ที่สาธารณประโยชน์แล้ว ควรจะต้องขอจดทะเบียนแบ่งแยกในนามเดิมเพิ่มเติมด้วย เพื่อให้ที่ดินแต่ละส่วนมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินประจำแต่ละแปลง

สำหรับการขอโอนหรือแบ่งหักที่ดินของผู้เยาว์หรือคนไร้ความสามารถให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ ผู้แทนโดยชอบธรรมของผู้เยาว์หรือผู้อนุบาลของคนไร้ความสามารถต้องได้รับอนุญาตจากศาลก่อน จึงจะจดทะเบียนโอนหรือแบ่งหักที่ดินของผู้เยาว์และคนไร้ความสามารถให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ได้

ค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียน

การจดทะเบียนโอนเป็นที่สาธารณประโยชน์ หรือแบ่งหักเป็นที่สาธารณประโยชน์นี้ หากเป็นการโอนหรือแบ่งหักเป็นที่สาธารณประโยชน์โดยไม่มีค่าตอบแทนหรือไม่มีเงื่อนไขที่ต้องให้ทางราชการปฏิบัติตอบแทนแล้ว อยู่ในความหมายว่าเป็นการบริจาคให้แก่ทางราชการ จึงได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนตามนัยมาตรา ๑๐๓ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในกรณีที่เป็นการแบ่งหักเป็นที่สาธารณประโยชน์ และจะต้องมีการรังวัดที่ดิน ก็ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมในการรังวัดด้วย แต่ในกรณีที่เป็นการโอนเป็นที่สาธารณประโยชน์ หรือแบ่งหักที่สาธารณประโยชน์มีค่าตอบแทน หรือมีเงื่อนไขให้ทางราชการต้องปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการตอบแทน ไม่ถือว่าเป็นการบริจาคให้แก่ทางราชการ และจะต้องเสียค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนร้อยละ ๒ ของราคาประเมินทุนทรัพย์ตามที่คณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์กำหนด

การสิ้นสภาพของการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันนี้ จะสิ้นสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเมื่อได้เลิกใช้โดยเด็ดขาด และได้มีกฎหมายถอนสภาพที่ดินจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว แต่ถ้าเพียงแต่เลิกใช้ชั่วคราว โดยมีเหตุให้ไม่ได้ใช้เพียงชั่วคราวก็ไม่ทำให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นหมดสภาพไปไม่ เช่น ทางสาธารณในฤดูฝนน้ำท่วมใช้ไม่ได้ชั่วคราว ก็หาทำให้ทางสาธาณะนั้นสิ้นสภาพจากการเป็นทางสาธาณะไปไม่

ปัญหา?

มีเรื่องเกี่ยวกับทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ และมักเกิดปัญหาอยู่เป็นประจำคือ กรณีที่ดินมีทางสาธารณประโยชน์ อาจเป็นทางสาธารณประโยชน์ที่เจ้าของที่ดินเดิมได้อุทิศให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันมานานแล้วแต่ไม่มีการจดทะเบียนเป็นหลักฐาน ครั้นเวลาผ่านไปนานเข้าและมีการโอนที่ดินต่อ ๆ กันมา ต่อมาเจ้าของที่ดินคนปัจจุบันประสงค์จะทำการรังวัดขอบเขตหรือแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงย่อย และได้ไปยื่นคำขอรังวัดขอบเขตหรือแบ่งแยกต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ กรณีนี้กรมที่ดินได้วางทางปฏิบัติให้เจ้าหน้าที่ที่ดินถือปฏิบัติว่า

๑. ให้แนะนำเจ้าของที่ดินผู้ขอรังวัดนำรังวัดแบ่งแยกหรือกันเขตทางสาธารณประโยชน์ออกโดยการแบ่งหักเป็นทางสาธารณประโยชน์

๒. หากผู้ขอรังวัดไม่ยอมแบ่งหักเป็นทางสาธารณประโยชน์ โดยอ้างว่าไม่ใช่ทางสาธารณประโยชน์ ให้บันทึกถ้อยคำของผู้ขอและให้แจ้งทำการรังวัดไว้ก่อน แล้วทำหนังสือสอบถามไปยังผู้ดูแลรักษาว่า ทางในที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นทางสาธารณประโยชน์หรือไม่ ถ้าได้รับการยืนยันว่าเป็นทางสาธารณประโยชน์ ให้แจ้งผู้ขอทราบเพื่อนำทำการรังวัดแบ่งหักเป็นทางสาธารณประโยชน์ แต่ถ้าผู้ขอรังวัดไม่ยอมนำรังวัดแบ่งหักเป็นทางสาธารณประโยชน์ก็ให้บันทึกถ้อยคำไว้แล้วงดดำเนินการ เหตุที่กรมที่ดินได้วางทางปฏิบัติเช่นนี้ เนื่องจากทางสาธารณประโยชน์เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และผลของการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินคือ จะยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดินไม่ได้ การที่ปล่อยให้มีการรวมเอาทางสาธารณประโยชน์ไว้ในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นการไม่ถูกต้อง เพราะเอกชนอาจอ้างหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นแสดงความเป็นเจ้าของ และอาจทำให้ประชาชนส่วนรวมขาดโอกาสที่จะใช้ทางสาธารณประโยชน์หรืออาจมีกรณีพิพาทเกิดขึ้นได้

สุดท้ายนี้ขอฝากข้อคิดหรือข้อแนะนำบางประการแก่ท่านเจ้าของที่ดินที่จะทำการจดทะเบียนแบ่งหักที่ดินของตนให้เป็นทางเดินหรือทางรถยนต์ไว้ ณ ที่นี้ด้วยว่า หากท่านเจ้าของที่ดินไม่มีความประสงค์จะให้ทางเดินหรือทางรถยนต์ที่จะขอแบ่งแยกออกไปนั้น เป็นทางสำหรับสาธาณะชนใช้กันทั่วไป โดยมีความประสงค์จะให้ใช้ประโยชน์เฉพาะบุคคลในครอบครัว หรือผู้ที่ไปมาหาสู่กับเจ้าของที่ดินเท่านั้น ทางนั้นก็ไม่ใช่วางทางสาธารณประโยชน์ ที่ดินที่ขอแบ่งแยกออกเป็นทางในกรณีนี้ยังคงเป็นที่ดินของเจ้าของที่ดินอยู่เช่นเดิม การขอแบ่งแยกก็ไม่ใช่ว่าการแบ่งหักที่สาธารณประโยชน์ การแบ่งแยกในกรณีนี้เรียกว่า การแบ่งแยกในนามเดิม กล่าวคือ ทำการรังวัดแบ่งแยกที่ดินออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินฉบับใหม่ให้แก่เจ้าของที่ดินสำหรับที่ดิน

ส่วนที่เจ้าของประสงค์จะให้เส้นทางสำหรับใช้ส่วนบุคคล โดยหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นยังคงมีชื่อเจ้าของที่ดินอยู่เช่นเดิม เมื่อแบ่งแยกและออกโฉนดที่ดินแปลงแยกเสร็จแล้วจะมอบโฉนดที่ดินให้เจ้าของที่ดินไปกรณีที่เจ้าของที่ดินประสงค์จะแบ่งแยกที่ดินเพื่อใช้เป็นทางนี้ หากเจ้าของที่ดินไม่แจ้งความประสงค์ให้ชัดเจนว่าต้องการให้เป็นทางส่วนบุคคลไม่ใช่ทางสาธารณประโยชน์ อาจเกิดการเข้าใจผิดและจดทะเบียนให้ผิดไปในประเภท “แบ่งหักเป็นที่สาธารณประโยชน์” และอาจจะทำให้เกิดปัญหาว่า การจดทะเบียนดังกล่าวถือว่าเจ้าของที่ดินได้แสดงเจตนาอุทิศที่ดินให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ อันมีผลทำให้ที่ดินตกเป็นสาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว ดังนั้น ในการยื่นคำขอจดทะเบียนแบ่งแยกที่ดินเพื่อใช้เป็นทาง เจ้าของที่ดินผู้ยื่นคำขอควรแจ้งให้ชัดเจนว่า แบ่งเป็นทางส่วนบุคคล ไม่ใช่การแบ่งหักเป็นทางสาธารณประโยชน์สำหรับประชาชนทั่วไปด้วย

ส่วนมาตรฐานการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

สำนักมาตรฐานการทะเบียนที่ดิน