

สรุปคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ และทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์

๑. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๗๒๖/๒๕๖๕

สรุปความว่า การจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ครั้งแรกดำเนินการตามมาตรา ๑๑๔ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ หลังจากนั้นได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ มาตรา ๕ กำหนดให้การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ ๒๒๐/๒๔๙๑ ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๔๙๑ และ ที่ ๓๕๓/๒๔๙๒ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๔๙๒ ให้ตรวจสอบและนำที่สาธารณประโยชน์ขึ้นทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ไว้ และเมื่อกระทรวงมหาดไทยได้มีการปรับปรุงทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ใหม่ จึงได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๖๐๔/ว ๑๙๗ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๑๐ ให้จังหวัดส่งอำเภอตรวจสอบทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์แล้วนำรายการมากรอกลงในทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ได้ปรับปรุงใหม่ โดยให้จัดทำขึ้น ๓ ชุด เก็บรักษาไว้ที่อำเภอและจังหวัด แห่งละ ๑ ชุด จัดส่งไปกรมที่ดิน ๑ ชุด ปรากฏว่าที่พิพาทตามทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ แปลง “โคกดอนหัน” หมู่ที่ ๘ ตำบลห้วยแก อำเภอชนบท จังหวัดขอนแก่น ที่ใช้เป็นหลักฐานในการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เป็นฉบับที่คัดลอกขึ้นใหม่เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๒ เนื่องจากทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ฉบับเดิมถูกไฟไหม้ทั้งหมดในปี พ.ศ. ๒๔๙๓ ซึ่งเป็นทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ฉบับที่จัดทำตามมาตรา ๑๑๔ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ จัดเก็บรักษาไว้ที่อำเภอเพียงแห่งเดียว จึงไม่มีต้นฉบับให้ทำการคัดลอก ต่อมาเมื่อมีการคัดลอกใหม่ในปี พ.ศ. ๒๕๑๒ ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๖๐๔/ว ๑๙๗ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๑๐ ซึ่งต้องเก็บรักษาไว้ที่อำเภอ จังหวัด และกรมที่ดิน ปรากฏว่าจังหวัดขอนแก่น และกรมที่ดินไม่มีทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ที่คัดลอกใหม่ไว้แต่อย่างใด ทั้งทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์นั้นไม่ได้ระบุผู้ประกาศหวงห้าม เมื่อวัน เดือน ปีใด ไม่ระบุสภาพและประวัติความเป็นมาว่าคัดลอกมาจากหลักฐานใด ได้นำขึ้นทะเบียนสาธารณประโยชน์ไว้แต่เมื่อใด ไม่ปรากฏว่ามีพนักงานที่ดินอำเภอลงลายมือชื่อแต่อย่างใด จึงไม่อาจรับฟังได้ว่า ทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ได้จัดทำขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ และไม่อาจถือได้ว่าทางราชการได้ประกาศหวงห้ามให้เป็นที่สาธารณประโยชน์แต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม แม้ทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ไม่อาจถือได้ว่าทางราชการได้ประกาศหวงห้ามให้เป็นที่สาธารณประโยชน์แล้วก็ตาม แต่การที่จะเป็นที่สาธารณประโยชน์นั้น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ ประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๕ กำหนดว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หมายถึง ที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นโดยสภาพธรรมชาติ โดยการใช้ร่วมกันของประชาชน โดยทางนิติกรรม หรือโดยผลของกฎหมาย เมื่ออำเภอได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ เพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ ซึ่งได้ความว่าเป็นพื้นที่ที่ชาวบ้านและหมู่บ้านใกล้เคียงเอาไว้ใช้ประโยชน์ร่วมกันใน

การเลี้ยงสัตว์และเก็บของป่าตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๖๕-๒๔๗๐ จนกระทั่งมีราษฎรเข้ามาครอบครองทำประโยชน์ จึงไม่ได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันอีกต่อไป ประกอบกับผลการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ สภาพพื้นที่ ทั้งหมดเป็นป่าผลัดใบตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๙ ที่ดินดังกล่าวจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การออกหนังสือ สำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินสาธารณประโยชน์ดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

๒. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๒๗๘/๒๕๖๗

สรุปความว่า ผู้ฟ้องคดี (นายกเทศมนตรีตำบลปากคลอง) ทราบตามที่สำนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ต สาขาถลาง ได้ทำการรังวัดและแจ้งผลให้ทราบแล้วว่า พื้นที่บริเวณบ้านชุมเพาะ หมู่ที่ ๙ ตำบลปากคลอง อำเภอเมืองถลาง จังหวัดภูเก็ต มีทางสาธารณประโยชน์ขนาดกว้าง ๔ เมตร แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ฟ้องดำเนินคดีกับผู้บุกรุกทาง สาธารณประโยชน์บริเวณดังกล่าวตามอำนาจหน้าที่แต่อย่างใด อันเป็นการไม่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชน ที่ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ จึงมีมูลความผิดฐานปฏิบัติหน้าที่ฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของ ประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ได้มีมติ วินิจฉัยความผิดแก่ผู้ฟ้องคดีไว้โดยชอบแล้ว

๓. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๒๘๖/๒๕๖๙

สรุปความว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติว่า บริเวณดังกล่าวมีทางสาธารณประโยชน์ที่พิพาทอยู่จริง และมีมานานแล้ว และเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๓ ได้มีโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ทำให้มีการออกโฉนดที่ดิน ทับทางสาธารณประโยชน์ที่พิพาท ซึ่งแม้จะเป็นการออกโฉนดที่ดินก่อนมีการจัดตั้งสุขาภิบาล (ต่อมายกฐานะ เป็นเทศบาล) และเทศบาลไม่ได้ร่วมดำเนินการออกโฉนดที่ดินตามโครงการดังกล่าวก็ตาม เทศบาลยังคงมี หน้าที่ร่วมกับนายอำเภอในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันทางสาธารณประโยชน์ที่พิพาทอันเป็นสาธารณ- สมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบไม่ให้เกิดการรุกร้าตามมาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ประกอบกับข้อ ๕ และข้อ ๖ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณ สมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ เมื่อยังไม่มีกรณีสภาพทางสาธารณประโยชน์ และยังไม่สามารถหาร่องรอยความมีอยู่หรือขอบเขตของทางสาธารณประโยชน์ที่พิพาท เพื่อดำเนินการให้ ประชาชนใช้ทางสาธารณประโยชน์ดังกล่าวดังเดิมได้ จึงเป็นกรณีที่นายอำเภอและเทศบาลละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันทางสาธารณประโยชน์

๔. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๓๓๙/๒๕๖๙

สรุปความว่า แม้นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลรักษาและ คุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณประโยชน์มาโดยตลอด และที่สาธารณประโยชน์ที่พิพาทไม่ปรากฏอาคาร

หรือสิ่งปลูกสร้างอื่นใด แต่เมื่อข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แห่งคดีแสดงให้เห็นอย่างชัดแจ้งว่า ผู้ร้องสอดยังมีเจตนายึดถือครอบครองที่สาธารณประโยชน์ที่พิพาทอยู่ต่อไป นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชอบที่จะใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดำเนินการในส่วนของการแสดงแนวเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ที่พิพาทอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินรอบที่ดินให้ชัดแจ้ง และจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ให้ถูกต้องตามที่กำหนดในข้อ ๑๐ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ ไว้เป็นหลักฐานของทางราชการตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗
