

บริจาคที่ดินเป็นที่ราชพัสดุ ... เมื่อเลิกใช้ ! ขอคืนได้หรือไม่

นางสาวจิตติพร ปานไหม พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๑ ได้บัญญัติรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับทรัพย์สินไว้ว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งโดยผลของบทบัญญัติดังกล่าวทำให้รัฐโดยองค์กรฝ่ายปกครองจะต้องเคารพและคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน การจำกัดสิทธิหรือการกระทำการอันใดที่มีผลเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิดังกล่าวของบุคคลนั้นไม่ว่ากรณีใด จะมีได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น ซึ่งเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้แล้ว ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจอย่างไรก็ขึ้นอยู่กับว่ากฎหมายให้ใช้ “อำนาจดุลพินิจ” โดยกฎหมายให้ทางเลือกไว้หลายทางซึ่งฝ่ายปกครองสามารถตัดสินใจที่จะเลือกกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดที่มีเหตุผลและเหมาะสมกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้โดยอิสระ เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมาย หรือให้ใช้ “อำนาจผูกพัน” โดยบังคับไว้ในกฎหมายให้ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องกระทำการอย่างใด ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งอย่างใดเกิดขึ้น

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังฉบับนี้ เป็นกรณีที่ถูกกฎหมายให้ “อำนาจผูกพัน” กับฝ่ายปกครองที่จะต้องเพิกถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ แต่ฝ่ายปกครองละเลยไม่ใช้อำนาจตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๒ /๒๕๕๕ ได้วินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวไว้ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๖ บิดาของผู้ฟ้องคดีได้บริจาคที่ดิน น.ส. ๓ แปลงหนึ่งให้แก่กรมอนามัย โดยเสนาหา เพื่อใช้ก่อสร้างสถานอนามัย ซึ่งกรมอนามัยได้ก่อสร้างเป็นสำนักงานผดุงครรภ์และเปิดให้บริการประชาชนตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๘ และผู้ถูกฟ้องคดี (กรมธนารักษ์) ได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ แต่เนื่องจากมีประชาชนใช้บริการสำนักงานผดุงครรภ์ดังกล่าวเป็นจำนวนมาก ทำให้ที่ดินมีเนื้อที่ไม่เพียงพอแก่การบริการประชาชน ในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงได้มีการย้ายสถานอนามัยไปทำการก่อสร้างในที่ดินแห่งใหม่ ที่ดินบริจาคดังกล่าวจึงถูกปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าและไม่ได้ใช้ทำประโยชน์ใดๆ มานานกว่า ๒๐ ปี ผู้ฟ้องคดีในฐานะทายาทจึงได้มีหนังสือขอคืนที่ดินแปลงดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง แต่กระทรวงการคลังและผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า ที่ดินดังกล่าวมีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ จึงไม่คืนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนที่ดินดังกล่าว

ศาลปกครองพิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เมื่อเลิกใช้เพื่อประโยชน์เช่นนั้น หรือเมื่อสิ้นสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว ให้ถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กำหนดให้การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะนั้น ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุอื่น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๓๓) ออกตามความใน

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้กำหนดว่า การโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินราชพัสดุคืนให้แก่ผู้ยกให้ หรือทายาทของผู้ยกให้จะกระทำได้อีกต่อเมื่อ (๑) ที่ราชพัสดุนั้นมิใช่เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ (๒) ทางราชการไม่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุนั้น ตามวัตถุประสงค์ของผู้ยกให้ หรือมิได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของผู้ยกให้ภายในสิบปีนับแต่วันที่ยกที่ดินให้แก่ทางราชการ (๓) ผู้ยกให้หรือทายาทของผู้ยกให้ได้ยื่นเรื่องราวขอที่ราชพัสดุคืนภายในสองปีนับแต่วันที่ทางราชการแจ้งความประสงค์ที่จะไม่ใช้ประโยชน์หรือนับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลาตาม (๒)

กรณีเป็นเจ้าของที่ดินบริจาคที่ดินให้ใช้ประโยชน์ในราชการและได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ แต่ต่อมาราชการไม่ได้ใช้ประโยชน์จากที่ดินดังกล่าว ทายาทของเจ้าของที่ดินจะขอคืนที่ดินได้หรือไม่ และกรมธนารักษ์มีหน้าที่ที่ต้องถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในที่ดินดังกล่าวหรือไม่ ?

จากบทบัญญัติข้างต้นจะเห็นได้ว่า ที่ดินราชพัสดุที่ทางราชการได้มาโดยการยกให้จากเอกชนนั้น อาจโอนกรรมสิทธิ์คืนให้แก่ผู้ยกให้หรือทายาทผู้ยกให้ได้ แต่มีเงื่อนไขว่าที่ดินราชพัสดุดังกล่าวต้องมีใช้ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรมอนามัยปล่อยที่ดินพิพาททิ้งไว้โดยไม่มีการปลูกสร้างและไม่มีการใช้ประโยชน์ใดๆ แล้วที่ดินพิพาทจึงมีลักษณะเป็นที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะที่ได้เลิกใช้ประโยชน์แล้ว กรณีจึงต้องด้วยบทบัญญัติตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งหากได้มีการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว ที่ดินพิพาทก็จะมีสภาพเป็นที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะอีกต่อไป และไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไขการห้ามโอนกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่จะให้รัฐคืนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่ผู้ยกให้หรือทายาทผู้ยกให้ กรณีที่รัฐไม่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุตามวัตถุประสงค์ของผู้ยกให้ ซึ่งรวมถึงกรณีที่รัฐได้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ แต่ต่อมาได้เลิกใช้ประโยชน์แล้ว ดังนั้น หากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในที่ดินพิพาทแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมสามารถพิจารณาโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีในฐานะทายาทของผู้ยกให้ต่อไปได้

กรณีจึงเห็นได้ว่า มาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะบังคับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการเพื่อให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เมื่อปรากฏว่าที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะแปลงใดได้เลิกใช้ประโยชน์หรือสิ้นสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว โดยกฎหมายมิได้ให้ดุลพินิจแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จะดำเนินการในประการอื่น กระทรวงการคลังซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ และมีผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยงานของรัฐเบื้องต้นในการดำเนินการเพื่อเสนอกระทรวงการคลังตามข้อ ๓ แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกอบกับข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังนั้น เมื่อส่วนราชการเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินพิพาทแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องพิจารณาดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินพิพาท เพื่อเสนอกระทรวงการคลังพิจารณาดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การที่ผู้ถูกฟ้องคดียังมิได้ดำเนินการในกรณีดังกล่าว จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีเสนอเรื่องราวข้อเท็จจริง

พร้อมความเห็นไปยังกระทรวงการคลัง เพื่อดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินราชพัสดุพิพาท ภายใน ๔๕ วันนับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ ได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยเฉพาะกรณีที่กฎหมายให้ “อำนาจผูกพัน” ซึ่งบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่ไม่อาจปฏิเสธการใช้อำนาจหรือไม่มีเสรีภาพใดๆ ในการพิจารณาดำเนินการใดๆ ได้ และหากประชาชนหรือปัจเจกบุคคลได้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือมีข้อเท็จจริงครบตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดแล้ว ย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการย่อมเป็นการละเลยต่อหน้าที่ ดังเช่นตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งกำหนดว่าที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เมื่อเลิกใช้ประโยชน์แล้ว ให้ถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีการเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะแล้ว
