

“ที่ดินหลวง” อุทิศให้แล้ว...ทวงคืนได้ไหม ?

หลายท่านอาจเคยสงสัยหรือมีคำถามว่า... กรณีการอุทิศหรือยกที่ดินให้แก่หลวงเพื่อทำประโยชน์ไปแล้วนั้น ผู้ยกให้หรือทายาทของผู้ยกให้จะสามารถเรียกร้องขอคืนได้หรือไม่ เช่น กรณีเห็นว่าหลวงไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินที่อุทิศให้แล้ว หรือเห็นว่าหลวงไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของผู้อุทิศให้เป็นต้น ซึ่งเมื่อได้มีการอุทิศที่ดินให้แก่หลวง ที่ดินดังกล่าวจะถูกขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์แทนรัฐ อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา 1304(3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

วันนี้ผมจึงได้นำตัวอย่างคดี กรณีการร้องขอคืนกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ได้มีการอุทิศให้แก่หลวงแล้ว ซึ่งมีทั้งกรณีที่ศาลตัดสินให้คืนได้ และกรณีที่ศาลตัดสินว่าไม่สามารถให้คืนได้ มาเป็นข้อมูลให้พิจารณากันครับ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้นำข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาวินิจฉัยวางหลักการในเรื่องดังกล่าวไว้แล้ว

คดีแรก เป็นกรณีการอุทิศที่ดินให้แก่หลวงแล้วต่อมาหลวงไม่ได้ใช้ประโยชน์ โดยปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า กรณีเช่นนี้ผู้ยกให้หรือทายาทของผู้ยกให้จะมีสิทธิขอคืนได้หรือไม่ มาดูกันครับ...



เรื่องมีว่า...บิดาของนายมากได้อุทิศที่ดินจำนวน 1 งาน 68 ตารางวา ให้แก่กรมอนามัยเพื่อก่อสร้างเป็นสถานอนามัย กรมอนามัยจึงได้ดำเนินการสร้างสถานอนามัยเพื่อให้บริการประชาชนตามความประสงค์ของผู้ยกให้ แต่เนื่องจากต่อมาได้มีประชาชนมาใช้บริการเพิ่มมากขึ้นจนทำให้เกิดความคับแคบ จึงต้องย้ายสถานอนามัยไปก่อสร้างในที่แห่งใหม่ ที่ดินเดิมจึงถูกปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าไม่ได้ทำประโยชน์มากกว่า 20 ปี

นายมากจึงยื่นหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อขอคืนที่ดินในฐานะทายาทของผู้ยกให้ แต่กระทรวงการคลังและกรมธนารักษ์พิจารณาแล้วไม่คืนที่ดินให้ ด้วยเหตุผลว่าที่ดินดังกล่าวมีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ซึ่งต้องห้ามตามกฎหมายที่ไม่อาจโอนคืนให้แก่นายมากได้ แต่ได้อนุญาตให้นายมากเช่าที่ดินแปลงดังกล่าวแทน

นายมากเห็นว่ากรมธนารักษ์มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องโอนที่ดินดังกล่าวคืนแก่ตน จึงนำเรื่องมาฟ้องต่อศาลปกครองว่า กรมธนารักษ์ละเลยต่อหน้าที่ไม่ดำเนินการคืนที่ดินซึ่งไม่ได้ใช้ประโยชน์แล้วให้แก่ตนในฐานะทายาทของผู้ยกให้



ประเด็นนี้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กฎกระทรวงฉบับที่ 11 (พ.ศ.2537) ออกตามความใน พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ข้อ 8 ได้กำหนดให้ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุนั้นให้แก่ผู้ยกให้หรือทายาทของผู้ยกให้จะกระทำได้ ต่อเมื่อ (1) ที่ราชพัสดุนั้นมิใช่เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ (2) ทางราชการไม่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุนั้น ตามวัตถุประสงค์ของผู้ยกให้หรือมิได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของผู้ยกให้ภายใน 10 ปี นับแต่วันที่ยกที่ดินให้แก่ทางราชการ (3) ผู้ยกให้หรือทายาทของผู้ยกให้ยื่นเรื่องราวขอที่ราชพัสดุนั้นภายใน 2 ปี นับแต่วันที่ทางราชการแจ้งความประสงค์ที่จะไม่ใช้ประโยชน์ หรือนับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลาตาม (2)

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กรมธนารักษ์อาจคืนที่ดินให้แก่ผู้ยกให้หรือทายาทของผู้ยกให้ได้ โดยมีเงื่อนไขใน (1) ว่า **ที่ดินราชพัสดุนั้นต้องมีใช้เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ** ซึ่งย่อมหมายความว่า หากได้มีการถอนสภาพการเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะแล้ว ก็สามารถโอนคืนแก่ผู้ยกให้หรือทายาทของผู้ยกให้ได้นั่นเอง

ซึ่งในการที่จะถอนสภาพการเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น มาตรา 9 แห่ง พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุ ได้กำหนดไว้ว่า **ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เมื่อเลิกใช้เพื่อประโยชน์เช่นนั้น หรือเมื่อสิ้นสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว หรือที่ราชพัสดุที่ทางราชการหวงห้ามไว้และทางราชการไม่ประสงค์จะหวงห้ามอีกต่อไป ให้ถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา**

เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ กรมธนารักษ์ได้ปล่อยที่ดินแปลงพิพาททิ้งไว้ โดยไม่มีสิ่งปลูกสร้างและไม่มีการใช้ประโยชน์ใดๆ ที่ดินดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็น **“ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ที่ได้เลิกใช้ประโยชน์แล้ว”** กรณีจึงต้องด้วยบทบัญญัติตามมาตรา 9 ดังกล่าว ที่กำหนดให้มีการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งหากได้มีการดำเนินการถอนสภาพแล้ว ที่ดินดังกล่าวก็จะไม่มีสภาพเป็นที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอีกต่อไป และไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไขห้ามโอนกรรมสิทธิ์คืนให้แก่ผู้ยกให้หรือทายาทของผู้ยกให้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงฉบับที่ 11ฯ ดังกล่าว

ดังนั้น กรมธนารักษ์จึงมีหน้าที่ตามมาตรา 9 ที่จะต้องพิจารณารวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินแปลงพิพาท เพื่อเสนอกระทรวงการคลังพิจารณาดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การที่กรมธนารักษ์ยังมิได้ดำเนินการในกรณีดังกล่าว จึงถือว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้กรมธนารักษ์เสนอข้อเท็จจริงและความเห็นไปยัง

กระทรวงการคลังเพื่อดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินภายใน 45 วัน เพื่อพิจารณาคืนที่ดินราชพัสดุแปลงพิพาทให้แก่ทายาทต่อไป (อ.152/2555)

คดีที่สอง เจ้าของที่ดินได้อุทิศที่ดินให้แก่หลวงไปแล้ว แต่หลวงได้นำไปใช้ประโยชน์ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของผู้ยกให้ กรณีเช่นนี้ผู้ยกให้หรือทายาทของผู้ยกให้จะมีสิทธิร้องขอคืนได้หรือไม่ มาดูกันต่อครับ...

ดาบตำรวจมนตรีได้ยกที่ดิน 4 ไร่ ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติโดยทำเป็นหนังสือระบุข้อความว่า “ยกที่ดินให้กระทรวงการคลัง (เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการกรมตำรวจ)” แต่ก็ยังไม่ได้มีการใช้ประโยชน์ในราชการกรมตำรวจแต่อย่างใด จนกระทั่ง 5 ปีต่อมา กรมชลประทานจึงได้ขอใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวเพื่อก่อสร้างห้วยงานโครงการชลประทานเขาระกาขยาย โดยกรมธนารักษ์ได้อนุญาตให้กรมชลประทานเข้าทำประโยชน์ได้



เมื่อดาบตำรวจมนตรีเสียชีวิตลง ผู้จัดการมรดกและบุตรของดาบตำรวจมนตรีจึงได้ยื่นคำขอคืนที่ดินแปลงดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าไม่ได้มีการนำไปใช้ประโยชน์ในราชการตำรวจตามวัตถุประสงค์ของดาบตำรวจมนตรี แต่กรมธนารักษ์ได้แจ้งว่าไม่สามารถคืนให้ได้ เนื่องจากเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เรื่องจึงขึ้นสู่ศาลปกครองตามระเบียบครับ !

กรณีนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า การที่ดาบตำรวจมนตรีอุทิศที่ดินโดยระบุวัตถุประสงค์ว่า เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการกรมตำรวจ แต่ไม่ได้มีการระบุข้อความที่เป็นเงื่อนไขว่า เมื่อทางราชการไม่ใช้หรือเปลี่ยนการใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่นแล้วจะต้องคืนที่ดินให้แก่ผู้ยกให้ กรณีจึงเป็นการอุทิศที่ดินให้แก่ทางราชการโดยไม่มีเงื่อนไขและไม่ได้คิดมูลค่าอย่างใดตอบแทน ที่ดินพิพาทจึงตกเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ แม้ว่ากรมตำรวจจะไม่ได้ใช้ประโยชน์ในการก่อสร้างบ้านพักตำรวจตามเจตนาของดาบตำรวจมนตรีโดยไม่ได้แจ้งให้ทายาททราบ แต่ที่ดินพิพาทได้ตกเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินและเป็นที่ราชพัสดุอันเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง โดยมีกรมธนารักษ์เป็นผู้ดูแลบำรุงรักษาซึ่งต่อมาได้ยินยอมให้กรมชลประทานเข้าใช้ประโยชน์

โดยการที่จะถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น จะต้องเป็นกรณีที่เลิกใช้ประโยชน์หรือสิ้นสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นที่ราชพัสดุที่ทางราชการไม่ประสงค์จะหวงห้ามอีกต่อไป (มาตรา 9 แห่ง พ.ร.บ.ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518) ดังนั้น เมื่อที่ดินดังกล่าวทางราชการได้ใช้ประโยชน์อยู่ กรณีจึงไม่เข้าเงื่อนไขที่จะถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ และไม่อาจโอนกรรมสิทธิ์คืนแก่ผู้ยกให้หรือทายาทของผู้ยกให้ได้นั่นเอง

การที่กรมธนารักษ์และกระทรวงการคลังไม่ดำเนินการโอนคืนที่ดินแก่ทายาทของผู้ยกให้ในกรณีนี้ จึงเป็น
การชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ศาลปกครองสูงสุดพิพากษา
ยกฟ้อง (อ.224/2555)

จากตัวอย่างคดีที่หยิบยกมานี้จะเห็นได้ว่า... ที่ดินที่มีการอุทิศให้หลวงแล้ว หากหลวงเลิกใช้ประโยชน์โดย
ปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ผู้ยกให้หรือทายาทของผู้ยกให้มีสิทธิร้องขอคืนได้ ส่วนกรณีที่หลวงได้เข้าใช้
ประโยชน์แต่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผู้ยกให้ หากมิได้มีการระบุเงื่อนไขอย่างชัดเจนว่าถ้ามีการใช้ประโยชน์
ไม่ตรงตามเจตนาของผู้ยกให้ ผู้ยกให้มีสิทธิร้องขอคืนได้ ที่ดินนั้นก็จะถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่มีการ
ประโยชน์ และไม่เข้าเงื่อนไขที่จะถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ ผู้ยกให้หรือทายาทของผู้ยกให้
จึงไม่อาจขอคืนได้นั่นเองครับ !

ครองธรรม ธรรมรัฐ

