

“ไม่ใช่ประโยชน์ที่ดินที่เวนคืน (ไม่) มีอำนาจยึดถือที่ดินต่อ?”

คดีปกครองที่นำมาเล่าสู่กันฟังฉบับนี้ เป็นเรื่องของเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนฟ้องขอให้กรมทางหลวงชนบทที่ดินส่วนที่ไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

เรื่องมีอยู่ว่า กรมทางหลวงชนบท (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. 2537 และ พ.ศ. 2542 เพื่อก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำและถนน โดยมีการจดทะเบียนซื้อขายที่ดินพิพาทและจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ถูกเวนคืน แต่เมื่อก่อสร้างถนนแล้วเสร็จยังมีที่ดินส่วนที่เหลือที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้นำที่ดินส่วนที่เหลือไปให้สหกรณ์จังหวัดใช้เป็นศูนย์จำหน่ายไม้ดอกไม้ประดับและกิ่งพันธุ์ไม้ผล

ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือขอทราบข้อเท็จจริงจากผู้ถูกฟ้องคดีว่าจะมีการนำที่ดินส่วนที่เหลือไปใช้ก่อสร้างถนนอีกหรือไม่ หากไม่ได้นำไปใช้ ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะขอคืนที่ดิน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งว่าไม่สามารถคืนที่ดินให้ได้เนื่องจากมีแผนจะนำไปใช้ประโยชน์เกี่ยวกับงานทาง

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ระยะเวลาล่วงเลยเกือบ 10 ปีแล้ว นับแต่มีการตราพระราชกฤษฎีกาเวนคืน ยังไม่มีการนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องคืนที่ดินให้กับเจ้าของเดิม โดยไม่มีสิทธิที่จะนำที่ดินไปใช้ประโยชน์อื่นใด จึงยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนที่ดินส่วนที่เหลือดังกล่าว

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า ไม่ได้มีเจตนาที่จะเวนคืนที่ดินมาแล้วไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์ และในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์ในการคืนที่ดินและกำหนดให้ชดเชยค่าทดแทนในราคาเท่าใด อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีมีแผนที่จะนำที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนไปใช้ประโยชน์งานทาง ซึ่งตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 มิได้หมายความว่าเฉพาะการสร้างถนนเท่านั้น แต่มีโครงการจะนำพื้นที่ดังกล่าวไปจัดสร้างศูนย์บำรุงรักษาทางหลวง เพื่อใช้ดูแลและบำรุงรักษาทางหลวงชนบทในความรับผิดชอบ ประกอบกับทางจังหวัดได้ขอใช้พื้นที่บริเวณดังกล่าวเป็นจุดจำหน่ายไม้ดอกไม้ประดับและกิ่งพันธุ์ไม้ผล ผู้ฟ้องคดีจึงอนุญาตให้ใช้พื้นที่ชั่วคราว และที่ดินดังกล่าวเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา 1305 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะโอนคืนได้ก็แต่โดยกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น

ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องคืนที่ดินในส่วนที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ?

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. 2537 และ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการเวนคืนที่ดินพิพาทเพื่อใช้ในการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำและถนนภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนด แต่เมื่อครบกำหนดเวลา ที่ดินบางส่วนก็ไม่ได้ใช้ประโยชน์ การนำที่ดินพิพาทไปให้สหกรณ์จังหวัดจัดตั้งศูนย์จำหน่ายไม้ดอกไม้ประดับและกิ่งพันธุ์ไม้ผล จึงไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน และถึงแม้ปัจจุบันที่ดินที่พิพาทได้ลงทะเบียนเป็นทางหลวงชนบท และผู้ถูกฟ้องคดีมีโครงการที่จะนำที่ดินพิพาทไปก่อสร้างเป็นศูนย์บำรุงรักษาทางหลวงตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 ก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการนำที่ดินที่ถูกเวนคืนไปใช้เพื่อการอื่นและโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เพราะการอื่นที่จะใช้ก็ต้องเป็นกิจการอื่นที่มีลักษณะความจำเป็นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และมาตรา 36 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 คือ การอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นเพื่อ

การป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การพัฒนาการเกษตร การอุตสาหกรรมหรือการปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจใดที่จะยึดถือที่ดินที่พิพาทต่อไป จึงต้องคืนที่ดินส่วนที่เหลือให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 49 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นการคืนที่ดินแก่ผู้ฟ้องคดีตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องกระทำ ไม่ใช่เป็นการโอนที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1305 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.788/2556)

คดีนี้เป็นอุทธรณ์ที่ดีสำหรับหน่วยงานทางปกครองที่ใช้อำนาจในการเวนคืนที่ดินของเอกชนเพื่อใช้ในการกิจการของรัฐ ซึ่งเอกชนที่ถูกเวนคืนนั้นไม่ได้มีเจตนาที่จะสละกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินให้แก่รัฐ แต่ประสงค์ที่จะให้ที่ดินเป็นไปเพื่อประโยชน์ตามที่พระราชกฤษฎีกาฯ เวนคืนที่ดินนั้นๆ เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 49 วรรคสาม และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 42 ได้กำหนดเกี่ยวกับการใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนที่ดินไว้ในลักษณะเดียวกันว่า ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในเวลาที่กำหนด ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท ฉะนั้น หากมิได้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ถูกเวนคืนตามวัตถุประสงค์ และเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนขอคืนที่ดิน หน่วยงานมีหน้าที่ต้องคืนที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดิน ไม่มีอำนาจที่จะยึดถือที่ดินอีกต่อไป ครับ !

นายปกครอง