

มอบที่ดินให้สร้างโรงเรียน ... เมื่อไม่ใช้ประโยชน์แล้ว ต้องคืน !

โดย นางสาวจรรุณี กิจตระกูล พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

มีหลายกรณีที่บุคคลซึ่งมีทรัพย์สินจำนวนมากโดยเฉพาะทรัพย์สินจำพวกอสังหาริมทรัพย์หรือที่ดินมีความประสงค์ที่จะยกทรัพย์สินซึ่งเป็นที่ดินนั้นให้แก่ราชการนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อันเป็นสาธารณประโยชน์ เช่น ให้นำไปสร้างวัด โรงพยาบาล หรือโรงเรียน เป็นต้น โดยมักจะมีข้อตกลงในการยกให้ประการหนึ่งว่า หากราชการไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินตามวัตถุประสงค์ที่ยกให้แล้วผู้ให้ขอคืนที่ดินนั้นแต่ถึงแม้จะมีข้อตกลงที่เป็นลายลักษณ์อักษรชัดเจนในลักษณะดังกล่าวก็ตาม หลายครั้งก็ทำให้เกิดเป็นปัญหาโต้แย้งระหว่างผู้ให้กับหน่วยงานราชการผู้รับให้

ดังเช่นคดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้ เป็นกรณีที่นาย ภ. และนาง ส. เจ้าของที่ดินได้มอบที่ดินให้กับศึกษาธิการอำเภอเพื่อสร้างโรงเรียนเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๓ โดยมีข้อผูกพันประการหนึ่งว่า **“ที่ดินแปลงนี้มอบให้สร้างโรงเรียนบ้านค้อล่าง หากโรงเรียนเลิกล้มไป ขอที่ดินรายนี้คืน”** มีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมและการสอบสวนสิทธิในที่ดิน (ท.ด. ๑) ประเภทแบ่งให้เพื่อแบ่งที่ดินแก่โรงเรียนดังกล่าวในสังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (ขณะนั้น) มีการทำหนังสือสัญญาแบ่งให้ที่ดิน และพนักงานเจ้าหน้าที่ได้มีการออก น.ส. ๓ เลขที่ ๑๘๙ ให้แก่โรงเรียน และได้มีการ**ขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นที่ราชพัสดุ** ต่อมา ปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้มีประกาศคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดให้เลิกล้มโรงเรียนบ้านค้อล่าง โดยทรัพย์สินของโรงเรียนให้อยู่ในความดูแลของโรงเรียนบ้านทอนหญ้าปล้อง

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้จัดการมรดกของนาง ส. เห็นว่า ไม่มีการใช้ประโยชน์ในอาคารเรียนที่ตั้งอยู่ในที่ดินแปลงที่ยกให้ตามวัตถุประสงค์ จึงมีหนังสือถึงอธิบดีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรมธนารักษ์) ขอคืนที่ดินเพื่อนำไปแบ่งปันแก่ทายาท

แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กระทรวงการคลัง) เห็นชอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ไม่คืนที่ดินให้โดยอ้างว่าที่ดินดังกล่าวได้ใช้ประโยชน์เป็นที่ตั้งของโรงเรียนบ้านค้อล่างตามเจตนารมณ์ของผู้บริจาคแล้ว จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ไม่อาจคืนที่ราชพัสดุให้ได้ตามหลักเกณฑ์ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งและให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองคืนที่ดินให้

คดีนี้**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ที่ดินพิพาทมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ และตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กำหนดหลักเกณฑ์ในการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุแบ่งออกได้ ๒ กรณี คือ (๑) การโอนที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะให้กระทำโดยการออกพระราชบัญญัติ และ (๒) การโอนที่ราชพัสดุอื่นให้กระทำตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง อันได้แก่ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งใช้บังคับอยู่ขณะนั้น

จึงมี**ประเด็นสำคัญว่า** ที่ดินแปลงพิพาทเป็นที่ราชพัสดุที่ตกอยู่ในบังคับตามกฎหมายกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ตามข้อกล่าวอ้างของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ที่ดินใดจะเปลี่ยนสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จะต้องประกอบด้วยลักษณะ ๒ ประการ คือ (๑) เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และ (๒) ได้ใช้ที่ดินนั้นเพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ดังนั้น เมื่อนาย ภ. และนาง ส. ได้ทำหนังสือมอบที่ดินให้สร้างโรงเรียนและได้ดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมแบ่งให้ที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว จึงมีผลทำให้ที่ดินพิพาทเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน เมื่อที่ดินพิพาทได้มีการใช้ประโยชน์ในการสร้างโรงเรียน อันถือว่าได้ใช้ที่ดินนั้นเพื่อสาธารณประโยชน์แล้ว ที่พิพาทจึงตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งการโอนทรัพย์สินประเภทนี้จะกระทำได้อีกเมื่ออาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

ดังนั้น เมื่อมีการประกาศให้เลิกล้มโรงเรียนทำให้ไม่มีการใช้ประโยชน์ในที่พิพาทตามวัตถุประสงค์ของผู้ให้ และที่ดินพิพาทมีสภาพรกร้าง ไม่มีการใช้ประโยชน์อย่างใดอีก แต่ที่ดินพิพาทก็ยังคงมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะอยู่เช่นเดิม การโอนที่ดินพิพาทจึงต้องอาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะ **หลักเกณฑ์และวิธีการในกฎกระทรวง** ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ **จึงไม่มีผลบังคับแก่การโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินพิพาท** ซึ่งมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีคำสั่งปฏิเสธไม่คืนที่ดินพิพาทให้ผู้ฟ้องคดีตามหลักเกณฑ์ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ดังกล่าว จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับที่ราชพัสดุอาจพิจารณาดำเนินการเพื่อให้มีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุให้แก่หน่วยงานของรัฐอื่นหรือเอกชนใช้ประโยชน์ได้โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่จะเกิดแก่ส่วนรวมหรือประชาชนเป็นสำคัญ โดยจะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติดังที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ และผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาดำเนินการเพื่อโอนคืนที่ดินพิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดี หมายความว่า คณะรัฐมนตรี จะต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติโอนที่ราชพัสดุนั้นให้ผู้ฟ้องคดีต่อรัฐสภา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีอำนาจหน้าที่เพียงรวบรวมข้อเท็จจริง พร้อมเสนอความเห็นเกี่ยวกับการขอโอนคืนที่ดินพิพาทต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปเท่านั้น

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีคำสั่งปฏิเสธการคืนที่ดินพิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจและไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีผลให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายในการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินที่ควรเป็นมรดกตกทอด ถือเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

พิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่ปฏิเสธการคืนที่ดินพิพาท และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองคืนที่ดินพิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๘๔/๒๕๕๖)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้นอกจากจะเป็นการวางหลักในการพิจารณาถึงลักษณะของที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และหลักเกณฑ์ในการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ กรณีที่ราชพัสดุนั้นตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะว่าจะต้องกระทำโดยการออกเป็นพระราชบัญญัติแล้ว ศาลปกครองสูงสุดยังได้วินิจฉัยถึงการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองว่า “หน่วยงานทางปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ และในการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผล จะต้องไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดอันเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ที่มีลักษณะเป็นการเอาเปรียบหรือสร้างความไม่เป็นธรรมต่อประชาชน ซึ่งมีใช้การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี” ดังนั้น เมื่อมีกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องกระทำการอย่างใดไว้เป็นการเฉพาะ ก็ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามรูปแบบและขั้นตอนที่กฎหมายได้กำหนดไว้อย่างเคร่งครัดและโดยเร็ว เพื่อมิให้กระทบกระเทือนถึงสิทธิเสรีภาพของผู้อยู่ภายใต้บังคับทางปกครอง ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้