

ไม่ใช้ประโยชน์ที่ดินตามวัตถุประสงค์การเวนคืน ... ต้องคืนครับ !

จารุณี กิจตระกูล*

“สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล” ถือเป็นเรื่องสำคัญที่ได้มีการรับรองและคุ้มครองไว้เสมอในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแทบทุกฉบับ

โดยเฉพาะสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลอันเนื่องมาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น รัฐจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะกิจการของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดา ที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนนั้น โดยกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน และกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาดังกล่าวจะต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐจะตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ประโยชน์ตามอำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานทางปกครองผู้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์อาจไม่ได้ใช้อสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริง หรืออาจนำไปใช้เพียงบางส่วน ทำให้เกิดเป็นข้อพิพาทระหว่างผู้เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์กับหน่วยงานทางปกครองที่ใช้อำนาจนั้น

ดังเช่นตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 422/2558 กรณีการทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. 2530 เพื่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วน เพื่ออำนวยความสะดวกและความรวดเร็วแก่การจราจรและการขนส่งอันเป็นกิจการสาธารณูปโภค แต่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนทั้งหมด แต่กลับนำที่ดินบางส่วนไปใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนตามกฎหมาย เนื้อที่ 30 ตารางวา แต่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกนำไปใช้เป็นสองส่วน คือ ส่วนแรก เนื้อที่ 12.65 ตารางวา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (การทางพิเศษแห่งประเทศไทย) ได้ให้กรุงเทพมหานครใช้สร้างพื้นผิวจราจรและทางเท้า วางระบบสาธารณูปโภคบนที่ดิน เช่น ท่อระบายน้ำ ป้าย ดันไม้ เครื่องหมายจราจร และอื่น ๆ ส่วนที่สอง เนื้อที่ 17.35 ตารางวา ซึ่งอยู่ติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีส่วนที่เหลือจากการเวนคืน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ให้นางสาว น. เข้าทำประโยชน์เนื้อที่ 3.35 ตารางวา ส่วนที่เหลืออีก 14 ตารางวา เป็นที่ว่างไม่ได้ทำประโยชน์ใด ๆ

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ที่ดินส่วนที่สองมิได้นำไปใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน แต่ได้มีการนำไปหาผลประโยชน์ในทางธุรกิจ โดยนำไปเรียกเก็บค่าเช่าจากผู้เช่าที่ดิน จึงนำคดีมาฟ้องเพื่อให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (ผู้ว่าการการทางพิเศษแห่งประเทศไทย) คืนที่ดินส่วนนี้ โดยยินยอมจะชำระเงินค่าที่ดินส่วนที่ขอคืนให้

กรณีดังกล่าวถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินตามขอบเขตวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนหรือไม่? และเจ้าของที่ดินมีสิทธิขอคืนที่ดินส่วนที่สองนั้นหรือไม่? ซึ่งโดยหลักกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนดไว้ว่า ตามปกติการที่รัฐจะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำได้เท่าที่มีความจำเป็นตามขอบเขตวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน และต้องกำหนดระยะเวลาเข้าใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน เมื่อรัฐได้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาแล้ว รัฐย่อมมีพันธะที่จะต้องนำไปใช้ตามความจำเป็นภายในขอบเขตวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน ถ้ารัฐมิได้นำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ รวมทั้งนำไปใช้ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน หรือใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน

* พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

เพียงบางส่วน หรือมิได้ใช้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ก็ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท ส่วนการคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทและการเรียกคืนค่าทดแทนที่خذไปให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 42 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530)

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ถูกเวนคืนเนื้อที่ 30 ตารางวา ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ได้ให้กรุงเทพมหานครใช้เพื่อก่อสร้างถนนที่อยู่บริเวณใกล้เคียงกับทางขึ้น-ลงทางพิเศษศรีรัช และได้รับผิชอบดูแลและบำรุงรักษา รวมทั้งใช้สอยเพื่อสาธารณประโยชน์อื่น ๆ โดยเมื่อพิจารณาการนำที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ถูกเวนคืนไปใช้ประโยชน์แล้วเห็นว่า **ที่ดินส่วนแรก** เป็นการนำที่ดินไปสร้างทางพิเศษตามความหมายของคำว่าทางพิเศษตามข้อ 1 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ที่บัญญัติว่า ทางพิเศษ หมายความว่า ทางหรือถนนซึ่งจัดสร้างขึ้นใหม่ ไม่ว่าในระดับพื้นดิน ได้พื้นดิน เหนือพื้นดินหรือพื้นน้ำ เพื่ออำนวยความสะดวกในการจราจรเป็นพิเศษ และหมายความรวมถึง ... ทางเท้า ที่จอดรถ เขตทาง ไหล่ทาง ท่อทางระบายน้ำ เครื่องหมายจราจร และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์เกี่ยวกับงานทางพิเศษ อันถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้นำที่ดินส่วนแรกไปสร้างทางพิเศษตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนแล้ว

สำหรับ**ที่ดินส่วนที่สอง** ยังไม่ได้มีการใช้ประโยชน์ ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้แสดงพยานหลักฐานเกี่ยวกับแผนงานการใช้ประโยชน์ในที่ดินส่วนนี้ต่อศาล และเมื่อรับฟังประกอบข้อเท็จจริงที่ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองนำที่ดินส่วนที่สองบางส่วนไปเรียกเก็บค่าเช่าจากนางสาว น. ย่อมแสดงให้เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินส่วนที่สองในการสร้างทางพิเศษตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน แต่ได้นำที่ดินที่บังคับเวนคืนมาใช้ประโยชน์อย่างอื่น ซึ่งไม่อาจกระทำได้ แม้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวและพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 จะมีได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาในการใช้และการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทก็ตาม แต่เมื่อมาตรา 33 วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 (ซึ่งใช้บังคับในขณะนั้น) ได้บัญญัติให้ใช้อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการเวนคืนเพื่อประโยชน์ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย และถ้าไม่ได้ใช้เพื่อประโยชน์ดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นและโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย

อีกทั้งกรณีนี้มิใช่การตกลงซื้อขายกันตามมาตรา 456 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เป็นมาตรการหนึ่งในการที่รัฐโดยเจ้าหน้าที่เวนคืนสามารถที่จะเลือกใช้เพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินที่จะเวนคืน ซึ่งจะต้องดำเนินการภายใต้บทบัญญัติมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

ฉะนั้น เมื่อไม่มีการใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่สองนี้ ทั้งไม่ปรากฏว่าได้มีการตรากฎหมายเวนคืนที่ดินส่วนที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ดังกล่าวไปใช้เพื่อการอื่นอีก ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะเรียกคืนที่ดินได้ โดยผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีหน้าที่ต้องคืนที่ดินในส่วนที่สองให้แก่ผู้ฟ้องคดี

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันดำเนินการคืนกรรมสิทธิ์ที่ดินจำนวนเนื้อที่ 17.35 ตารางวาให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินที่ได้รับจากการเวนคืนที่ดินดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง

คดีนี้แม้จะเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นมานานแล้ว ขณะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มีผลใช้บังคับ ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แต่หากพิจารณาหลักการที่กฎหมายมุ่งจะรับรองและคุ้มครอง “สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล” แล้ว ย่อมใช้เป็นหลักปฏิบัติราชการที่คดีได้สำหรับหน่วยงานทางปกครองที่ประสงค์จะเวนคืนที่ดินของเอกชนเพื่อใช้ประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใดอันเป็นกิจการสาธารณะ โดยรัฐจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและใช้ที่ดินได้ตามขอบเขตวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนเท่านั้น ถ้ารัฐมิได้นำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ หรือใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์เพียงบางส่วน หรือมิได้ใช้ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ก็จำต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทนั้น