

“ราชการไม่ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินที่อุทิศให้ ... จะขอคืนได้หรือไม่ ?”

นางสาวจิตาภา มุสิกธนเสฏฐ์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

การอุทิศที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ อาจเกิดจากการที่เอกชนอุทิศที่ดินให้กับทางราชการเพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการ ซึ่งที่ดินที่อุทิศให้นั้นจะตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยกรมธนารักษ์จะดำเนินการขึ้นทะเบียนที่ดินดังกล่าวเป็น “ที่ราชพัสดุ” หรือกรณีอุทิศที่ดินให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่ดินจะตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) เช่นเดียวกัน

เมื่อที่ดินมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว การสิ้นสภาพของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๙ กำหนดให้สิ้นสภาพเมื่อเลิกใช้เพื่อประโยชน์เช่นนั้น หรือเมื่อสิ้นสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว หรือที่ราชพัสดุที่ทางราชการหวงห้ามไว้และทางราชการไม่ประสงค์จะหวงห้ามอีกต่อไป มีการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ส่วนที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ วรรคสอง กำหนดให้สิ้นสภาพเมื่อเลิกใช้โดยเด็ดขาด และได้มีกฎหมายถอนสภาพที่ดินจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

อย่างไรก็ตาม กรณีที่เอกชนได้อุทิศที่ดินให้ทางราชการใช้ประโยชน์ แต่ต่อมาราชการไม่ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินที่เอกชนอุทิศให้ หากผู้อุทิศหรือทายาทของผู้อุทิศมีความประสงค์จะขอที่ดินคืน ราชการจะต้องคืนที่ดินนั้นหรือไม่ และหากเจ้าของที่ดินได้เข้าครอบครองที่ดินดังกล่าว จะถือว่าเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นหรือไม่

ข้อพิพาทในคดีนี้ เกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดียกที่ดินที่มีโฉนดของตนบางส่วนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อก่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน ต่อมากรมชลประทานได้ก่อสร้างคลองส่งน้ำขนานกับทางหลวงแผ่นดินดังกล่าวเพื่อใช้ประโยชน์ทางการเกษตรผ่านที่ดินของตน ผู้ฟ้องคดีจึงได้จดทะเบียนแบ่งหักที่ดินเป็นที่สาธารณประโยชน์ โดยองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ดูแลรักษา ต่อมาสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีมติให้ยกเลิกคลองส่งน้ำดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดี (เจ้าพนักงานที่ดิน) ขอคืนที่ดินส่วนที่เป็นคลองส่งน้ำ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งปฏิเสธโดยอ้างว่าที่ดินดังกล่าวได้จดทะเบียนแบ่งหักเป็นที่สาธารณประโยชน์แล้ว จึงตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) จึงไม่อาจคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การแบ่งหักที่ดินเป็นที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าวไม่ถูกต้องตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีเจตนาที่จะจดทะเบียนยกที่ดินส่วนที่เป็นคลองส่งน้ำให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่ประสงค์จะแบ่งหักที่ดินเฉพาะส่วนที่เป็นทางหลวงแผ่นดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์เท่านั้น จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่คืนที่ดินส่วนที่เป็นคลองส่งน้ำ และขอคืนที่ดินเฉพาะส่วนดังกล่าว

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดมีความเห็นเป็นอย่างเดียวกันว่า ผู้ฟ้องคดีมีเจตนาอุทิศที่ดินส่วนที่เป็นคลองส่งน้ำให้เป็นที่สาธารณประโยชน์

โดยศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดียินยอมให้ทางราชการก่อสร้างคลองส่งน้ำตัดผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดี ประกอบกับต่อมาผู้ฟ้องคดีจดทะเบียนแบ่งหักที่ดินส่วนดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์ พฤติการณ์ดังกล่าวถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเจตนาอุทิศที่ดินส่วนที่เป็นคลองส่งน้ำให้เป็นสาธารณประโยชน์ ทำให้ที่ดินส่วนที่เป็นคลองส่งน้ำดังกล่าวตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเพณีทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นับแต่ผู้ฟ้องคดีแสดงเจตนาอุทิศให้เป็นสาธารณประโยชน์

สำหรับประเด็นว่าการที่ผู้ฟ้องคดีได้มีการครอบครองที่ดินดังกล่าวจะถือว่าได้ที่ดินกลับคืนมาเป็นกรรมสิทธิ์แล้วหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ว่าต่อมาคลองส่งน้ำดังกล่าวประชาชนจะมีได้ใช้ประโยชน์แล้วก็ตาม แต่เมื่อคลองส่งน้ำดังกล่าวตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว ความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็มิได้สูญสิ้นไปเพราะการไม่ได้ใช้ตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้ผู้ฟ้องคดีจะครอบครองที่ดินพิพาทดังกล่าวเป็นเวลานานเท่าใด ก็ไม่มีสิทธิที่จะยึดถือเอาที่ดินส่วนที่เป็นคลองส่งน้ำกลับคืนมาเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีได้อีก และเมื่อไม่ปรากฏว่ามีการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในที่ดินดังกล่าวตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงไม่สามารถโอนที่ดินดังกล่าวคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ เนื่องจากต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คดีนี้ในชั้นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีจดทะเบียนแบ่งหักที่ดินส่วนที่เป็นคลองส่งน้ำในที่ดินของผู้ฟ้องคดีให้เป็นสาธารณประโยชน์ เป็นการดำเนินการโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง

ในประเด็นนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอรังวัดแบ่งแยกโฉนดที่ดินในนามเดิมและแบ่งหักเป็นสาธารณประโยชน์ โดยในการรังวัดแนวเขตที่ดินมีผู้ฟ้องคดี ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการรังวัดชี้แนวเขตและลงชื่อรับรองแนวเขตที่ดินทางหลวงแผ่นดิน และเจ้าของที่ดินข้างเคียง เป็นผู้นำชี้แนวเขต และช่างรังวัดของสำนักงานที่ดินทำการรังวัดตามที่ทุกฝ่ายนำชี้ ซึ่งเมื่อทำการรังวัดเสร็จเรียบร้อย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงดำเนินการจดทะเบียนแบ่งแยกในนามเดิม และแบ่งหักเป็นทางสาธารณประโยชน์ ประกอบด้วยที่ดินส่วนที่เป็นทางหลวงแผ่นดิน และที่ดินส่วนที่เป็นคลองส่งน้ำ การรังวัดที่ดินและจดทะเบียนแบ่งหักเป็นทางสาธารณประโยชน์จึงเป็นไปตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ร่วมดำเนินการรังวัดตามขั้นตอนที่กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ เจ้าหน้าที่ผู้ทำการรังวัดดำเนินการตามการนำชี้เขตที่ดินของผู้ฟ้องคดี ผู้มีอำนาจหน้าที่ (ผู้แทนนายช่างแขวงทางหลวง) และเจ้าของที่ดินข้างเคียง ซึ่งร่วมระวางแนวเขตและลงชื่อรับรองแนวเขตด้วยแล้ว การรังวัดและจดทะเบียนแบ่งหักทางสาธารณประโยชน์ข้างต้นจึงถูกต้องตามมาตรา ๗๙ ประกอบมาตรา ๖๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และข้อ ๕ แห่งระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการรังวัดสอบเขต แบ่งแยก และรวมโฉนดที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๓ จึงไม่มีเหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องดำเนินการเพื่อเพิกถอนหรือแก้ไขรายการจดทะเบียนของโฉนดที่ดินตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่อย่างใด

ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่แจ้งว่าไม่อาจคืนที่ดินส่วนที่เป็นคลองส่งน้ำให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ จึงชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๐๕/๒๕๕๘)

จากคำพิพากษาดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดได้อธิบายสาระสำคัญของ “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน” ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไว้อย่างน้อย ๓ ประการคือ (๑) สถานะของการเป็นที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ย่อมไม่สิ้นไปเพราะการไม่ได้ใช้ เว้นแต่จะถูกถอนสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด (๒) การที่เอกชนเข้าครอบครองที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นเวลานานเท่าใด ก็ไม่อาจทำให้ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน (๓) การที่เอกชนอุทิศที่ดินเพื่อประโยชน์ของทางราชการ แม้ราชการจะไม่ได้ใช้ประโยชน์อีกต่อไป หากที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่มีการถอนสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ก็ไม่อาจโอนกรรมสิทธิ์คืนให้แก่ผู้อุทิศได้
