

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง แนวทางการดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐
กรณีการแก้ไขบันทึกการแบ่งขายที่ดินในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ไม่ถูกเวนคืน^{*}

กรมทางหลวงชนบทมีหนังสือ ที่ คค ๐๗๐๕/๕๒๒๐ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๖๘
ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า

๑. กรมทางหลวงชนบทได้ดำเนินการเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน
ในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่ตำบลบึงอีโก อำเภोधัญบุรี และตำบลลาดสวาย อำเภอลำลูกกา จังหวัด
ปทุมธานี พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อสร้างทางหลวงชนบท โดยได้มีการประกาศกำหนดราคาเบื้องต้นและจำนวน
เงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ซึ่งนาย ท. ถูกเวนคืนที่ดิน
จำนวน ๐-๐-๐๘.๓๔ ไร่ และสำนักงานทางหลวงชนบทที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งให้สำนักงานที่ดินจังหวัด
ปทุมธานี สาขาลำลูกกา ดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เฉพาะฉบับ
ที่เก็บรักษาไว้ ณ สำนักงานที่ดินก่อน ซึ่งสำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานี สาขาลำลูกกา ได้มีการบันทึก
รายการจดทะเบียนในสารบัญจดทะเบียนท้ายหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินว่า “บันทึกการแบ่งขายที่ดิน ที่ดิน
แปลงนี้บางส่วนเป็นจำนวนเนื้อที่ ๐-๐-๐๘.๓๐ ไร่ ตกเป็นของกรมทางหลวงชนบทโดยการซื้อขาย
ตามนัยมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เนื้อที่คงเหลือ
เนื้อที่ ๑-๓-๘๑.๑๐ ไร่ (ยังไม่กันเขต)”

๒. ต่อมาสำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานี สาขาลำลูกกา ได้มีหนังสือแจ้งสำนักงาน
ทางหลวงชนบทที่ ๑ ว่า ช่างรังวัดได้ดำเนินการรังวัดแบ่งแยกที่ดินแปลงของนาย ท. ผลการรังวัดปรากฏว่า
ที่ดินแปลงนี้ไม่อยู่ในแนวเขตที่ถูกเวนคืน เจ้าพนักงานที่ดินจึงยกเลิกคำขอรังวัด และให้สำนักงาน
ทางหลวงชนบทที่ ๑ ติดต่อเจ้าของที่ดินเพื่อโอนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิม ตามมาตรา ๕๓
แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ต่อไป

๓. ภายหลังนาย ท. ได้คืนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับมาให้กับแขวงทางหลวง
ชนบทปทุมธานี สำนักงานทางหลวงชนบทที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งสำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานี สาขาลำลูกกา
ขอให้แก้ไขทะเบียนท้ายโฉนดของนาย ท. ให้ถูกต้อง เนื่องจากเห็นว่า การจดทะเบียนในสารบัญท้ายโฉนด
ที่ปรากฏคำว่า “ยังไม่กันเขต” ยังไม่ใช่การจดทะเบียนแบ่งหักเพื่อการเวนคืน ประกอบกับเมื่อรังวัดที่ดินแล้ว
ผลปรากฏว่าที่ดินไม่ถูกเวนคืน จึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่เจ้าของที่ดินจะใช้สิทธิในการขอคืนที่ดิน

๔. สำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานี สาขาลำลูกกา ได้หารือกรมที่ดินและมีหนังสือแจ้ง
สำนักงานทางหลวงชนบทที่ ๑ ทราบผลการหารือว่า การบันทึกรายการจดทะเบียนในสารบัญท้ายหนังสือ
แสดงสิทธิในที่ดินของนาย ท. เป็นการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามกฎหมายแล้ว แม้ภายหลัง

^{*}ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๘/๑๘๕ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๘ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

จะปรากฏว่า ที่ดินของนาย ท. จะไม่อยู่ในแนวเขตเวนคืนก็ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะดำเนินการยกเลิก หรือเพิกถอนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และเห็นว่า เมื่อนาย ท. ได้รับเงินทดแทน ไปบางส่วนแล้ว ย่อมถือได้ว่านาย ท. มีเจตนาสละกรรมสิทธิ์ในที่ดินส่วนที่แบ่งขายและยินยอมให้ที่ดินนั้น ตกเป็นสาธารณะ โดยเทียบเคียงตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๗๒๗/๒๕๔๓ และความเห็นคณะกรรมการ กฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ ๕๔๘/๒๕๔๗

๕. กรมทางหลวงชนบทพิจารณาความเห็นของกรมที่ดินแล้ว ยังคงมีความเห็นที่แตกต่าง จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การบันทึกแบ่งขายที่ดินบางส่วนในสารบัญช้ายหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ของนาย ท. ที่ระบุข้อความว่า “ยังไม่กันเขต” ถือว่าการบันทึกดังกล่าวมีผลสมบูรณ์เป็นการโอนกรรมสิทธิ์ ในที่ดินแล้วหรือไม่ และการที่กรมทางหลวงชนบทได้จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ นาย ท. ล่วงหน้า ไปบางส่วน และจะจ่ายค่าทดแทนที่เหลือเมื่อมีผลการรังวัดแล้ว แต่เมื่อปรากฏผลการรังวัดว่า ที่ดินดังกล่าวไม่อยู่ในแนวเขตเวนคืน จะถือว่าการจ่ายเงินไปบางส่วนมีผลให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตกเป็นของ กรมทางหลวงชนบทโดยสมบูรณ์แล้วหรือไม่

ประเด็นที่สอง หากที่ดินของนาย ท. ตกเป็นของกรมทางหลวงชนบทแล้ว การแก้ไข การบันทึกในสารบัญช้ายหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วย การเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมทางหลวงชนบท โดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมทางหลวงชนบท) และผู้แทน กระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า พระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่ตำบลบึงยี่โถ อำเภोधัญบุรี และตำบลลาดสวาย อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี พ.ศ. ๒๕๕๒ มีแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา ส่วนแคบที่สุด ๑๐๐ เมตร และส่วนกว้างที่สุด ๔๕๐ เมตร แต่กรมทางหลวงชนบทใช้พื้นที่ในการก่อสร้างทางเพียง ๔๐ - ๖๐ เมตร หลังการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๕๒ กรมทางหลวงชนบท ได้เข้าสำรวจแนวเขตก่อสร้างทาง (๔๐ - ๖๐ เมตร) และจากการสำรวจพบว่าแปลงที่ดินของนาย ท. ที่ถูกเวนคืนมีจำนวน ๐-๐-๐๘.๓๔ ไร่ (๘.๓๔ ตารางวา) ซึ่งเป็นเนื้อที่ประมาณการ โดยกรมทางหลวง ชนบทใช้วิธีคำนวณที่ดินจากการสำเนาโฉนดที่ดินและใช้มาตราส่วน ๑ : ๑๐๐๐ จึงทำให้จำนวนที่ดิน ที่กรมทางหลวงชนบทประมาณการไว้มีความแตกต่างจากผลการรังวัดโดยช่างรังวัดของกรมที่ดินในพื้นที่จริง การที่สำนักงานทางหลวงชนบทที่ ๑ ได้แจ้งให้สำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานี สาขาลำลูกกา แก้ไข หลักฐานทางทะเบียนของนาย ท. นั้น การแจ้งจำนวนที่ดินของสำนักงานทางหลวงชนบทที่ ๑ ต่อสำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานี สาขาลำลูกกา จึงเป็นการแจ้งจำนวนที่ดินที่คลาดเคลื่อน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) พิจารณาข้อหารือของกรมทางหลวงชนบทประกอบกับ ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมข้างต้นแล้ว เห็นว่า ข้อหารือดังกล่าวมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า ที่ดินตามสัญญา ซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่ ตำบลบึงยี่โถ อำเภोधัญบุรี และตำบลลาดสวาย อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี พ.ศ. ๒๕๕๒ ระหว่าง กรมทางหลวงชนบทและนาย ท. ซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินได้มีการบันทึกการแบ่งขายที่ดินบางส่วนในหนังสือ

แสดงสิทธิในที่ดิน ก่อนที่จะมีการรังวัดที่ดิน จะถือว่าการบันทึกการแบ่งขายที่ดินดังกล่าวเป็นการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามกฎหมายและถือว่ามีกรรมสิทธิในที่ดินดังกล่าวตามนัยมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้วหรือไม่ และเมื่อปรากฏภายหลังการรังวัด ที่ดินของนาย ท. ไม่ถูกเวนคืน เจ้าพนักงานที่ดินจะสามารถแก้ไขบันทึกการแบ่งขายที่ดินดังกล่าวได้หรือไม่ อย่างไร

โดยที่ข้อเท็จจริงตามข้อหาข้อนี้เป็นการเวนคืนที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่ตำบลบึงยี่โถ อำเภอธัญบุรี และตำบลลาดสวาย อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งได้มีการทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนระหว่างกรมทางหลวงชนบทและนาย ท. เจ้าของที่ดิน กรณีจึงต้องนำมาตรา ๑๑^๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับขณะทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนดังกล่าวมาใช้บังคับ และเมื่อพิจารณามาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องจ่ายเงินค่าอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนทั้งหมดให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันทำสัญญาซื้อขาย และให้ถือว่าได้มีการโอนกรรมสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวนับแต่วันชำระเงิน เห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้การชำระเงินทั้งหมดให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์เป็นเงื่อนไขที่มีผลให้กรรมสิทธิในอสังหาริมทรัพย์โอนไปยังรัฐ และเนื่องจากเงินค่าทดแทนที่ต้องชำระย่อมต้องเป็นไปตามจำนวนเนื้อที่ที่ดินที่ได้มีการเวนคืน กรณีจึงต้องมีการรังวัดเพื่อให้ทราบผลเป็นที่แน่ชัดเสียก่อนว่า ที่ดินที่จะถูกเวนคืนมีจำนวนตรงกับจำนวนที่ได้ระบุไว้ในสัญญาซื้อขายหรือไม่ ส่วนการแจ้งให้บันทึกการแบ่งขายที่ดินดังกล่าวเป็นเพียงขั้นตอนการดำเนินการระหว่างส่วนราชการ จึงไม่มีผลผูกพันเจ้าของที่ดิน เมื่อผลการรังวัดปรากฏว่าที่ดินของนาย ท. ไม่ได้อยู่ในแนวเขตก่อสร้างทางของกรมทางหลวงชนบท ที่ดินดังกล่าวจึงเป็นที่ดินที่ไม่ถูกเวนคืน ดังนั้น กรมทางหลวงชนบทจึงไม่สามารถชำระเงินส่วนที่เหลือให้แก่ นาย ท. ได้กรรมสิทธิในที่ดินดังกล่าวจึงไม่ตกเป็นของกรมทางหลวงชนบทตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๑

^๑มาตรา ๑๑ ในกรณีที่มีการตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์กันได้ตามมาตรา ๑๐ ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวทั้งหมดให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ทำสัญญาซื้อขาย

ในการทำสัญญาซื้อขาย หากปรากฏว่าอสังหาริมทรัพย์ที่ซื้อขายมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินทราบ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทั้งฉบับที่เก็บรักษาไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ทำการที่ดินอำเภอหรือที่ทำการที่ดินกิ่งอำเภอ และฉบับที่ผู้มีสิทธิในที่ดินยึดถือไว้ โดยให้ถือว่าเป็นการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามกฎหมายและให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมและค่าอากรแสตมป์ ทั้งนี้ ให้ถือว่าได้มีการโอนกรรมสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว นับแต่วันชำระเงินตามวรรคหนึ่ง

เพื่อประโยชน์แก่การทำทะเบียนให้ถูกต้อง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจเรียกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินฉบับที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายยึดถือไว้ และทำการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนให้ถูกต้อง โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นจะนำไปมอบต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วยตนเองหรือจะส่งไปโดยทางไปรษณีย์ตอบรับก็ได้

แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และไม่สามารถนำมาตรา ๕๓^๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่เจ้าของที่ดินหรือทายาทในการขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนซึ่งรัฐมิได้นำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือหลีกเลี่ยงการใช้ประโยชน์มาใช้แก่กรณีนี้ได้ รวมทั้งไม่อาจนำคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๗๒๗/๒๕๔๓ และความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ คณะที่ ๒ และคณะที่ ๗) ตามเรื่องเสร็จที่ ๕๔๘/๒๕๔๗^๔ ที่วินิจฉัยว่ากรณีที่เจ้าของที่ดินได้รับเงินค่าทดแทนไปบางส่วนถือเป็นการแสดงเจตนาสละกรรมสิทธิ์ในที่ดินและยินยอมให้ที่ดินนั้นตกเป็นสาธารณะแล้ว มาเทียบเคียงได้ เนื่องจากข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาศาลฎีกาและความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว ที่ดินที่เป็นปัญหานั้นเป็นที่ดินที่ถูกเวนคืนตามกฎหมายหรือเป็นที่ดินที่รัฐจะต้องใช้ ซึ่งแตกต่างไปจากข้อเท็จจริงตามข้อหาข้อนี้

อนึ่ง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การที่สำนักงานทางหลวงชนบทที่ ๑ มีหนังสือแจ้งให้สำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานี สาขาลำลูกกา บันทึกหลักฐานทางทะเบียนการแบ่งขายที่ดินในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของนาย ท. เป็นการดำเนินการโดยคลาดเคลื่อน สมควรที่สำนักงานทางหลวงชนบทที่ ๑ จะได้มีหนังสือแจ้งเหตุแห่งความคลาดเคลื่อนดังกล่าวไปยังสำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานี สาขาลำลูกกาเพื่อทราบและใช้เป็นหลักฐานในการแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของนาย ท. ตามหน้าที่และอำนาจต่อไป และสมควรที่กรมทางหลวงชนบทและกรมที่ดินจะได้ชักซ้อมให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อจะได้ไม่เกิดกรณีเช่นนี้ขึ้นอีก



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๖๘

^๓มาตรา ๕๓ ที่ดินที่ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หากมิได้นำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนภายในระยะเวลาตามมาตรา ๕๑ หรือหลีกเลี่ยงการใช้ประโยชน์ ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทมีสิทธิขอคืนที่ดินนั้น และในกรณีที่เจ้าของเดิมหรือทายาทมีที่ดินที่มีการซื้อขายตามมาตรา ๓๔ รวมเป็นแปลงเดียวกันกับที่ดินที่ขอคืน และเจ้าหน้าที่ยังมีได้นำที่ดินนั้นไปใช้ประโยชน์ ให้มีสิทธิขอคืนที่ดินดังกล่าวได้ด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

“บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินในเขตทางถนนพุทธมณฑลสาย ๑ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๑๐๔๑ ลงวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๗ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี