เรื่องเสร็จที่ ๑๘/๓๕๓๘

บันทึก

เรื่อง การจะซื้อจะขายที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเพื่อสร้างถนนโครงการพุทธมณฑล

กรุงเทพมหานคร มีหนังสือ ที่ กท ๔๐๐๐/๒๓๙๖ ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ หารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปได้ว่า เมื่อปี พ.ศ.๒๕๒๗ กรุงเทพมหานครได้รับมอบหมายงานจัดกรรมสิทธิ์อสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างถนนโครงการพุทธมณฑล ในถนนพุทธมณฑล สาย ๑ สาย ๒ สาย ๓ และสายอักษะ ซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร จากกรมการศาสนา เดิมโครงการพุทธมณฑลดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่อำเภอยานนาวา อำเภอพระโขนง จังหวัดพระนคร อำเภอบางขุนเทียน อำเภอธนบุรี อำเภอบางกอกน้อย อำเภอตลิ่งชัน อำเภอภาษีเจริญ กิ่งอำเภอหนองแขม จังหวัดธนบุรี อำเภอบางกรวย อำเภอบางใหญ่ อำเภอบางบัวทอง อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี อำเภอกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร อำเภอสามพรานและอำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม พ.ศ.๒๔๙๗ ต่อมามีการออกประกาศของคณะปฏิวัติและตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อขยายอายุพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวอีก ๓ ฉบับบังคับใช้ต่อเนื่องมาโดยตลอด เริ่มบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๔๙๗ หมดอายุบังคับใช้วันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๑๒ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่เกี่ยวข้องเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตั้งแต่มีพระราชกฤษฎีกาฉบับแรกเมื่อปี พ.ศ.๒๔๙๗ จนกระทั่งปัจจุบันมีเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงานรับผิดชอบการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินตลอดจนก่อสร้างถนนสายต่าง ๆ ขณะที่กรุงเทพมหานครรับมอบงานมาดำเนินการต่อไปนั้น พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวหมดอายุใช้บังคับแล้ว การจัดกรรมสิทธิ์ก่อนที่กรุงเทพมหานครรับมอบจากกรมการศาสนา จากการตรวจสอบเอกสารที่กรุงเทพมหานครรับมอบจากกรมการปกครองและกรมการศาสนาตามลำดับ ปรากฏว่ามีการเจรจาเพื่อตกลงจะซื้อขายที่ดินกัน ในกรณีที่เจ้าของที่ดินแปลงใดรับเงินค่าที่ดินจะลงนามในสัญญาจะซื้อจะขายที่ดิน และเจ้าของที่ดินจะมอบโฉนดฉบับเจ้าของที่ดินไว้กับทางราชการเพื่อนำโฉนดไปยื่นขอรังวัดที่สำนักงานที่ดินเพื่อแบ่งแยกที่ดินส่วนที่ถูกตัดถนนให้เป็นสาธารณประโยชน์ตามที่ทางราชการกำหนดและในทางปฏิบัติทางราชการและจ่ายค่าที่ดินงวดแรกจำนวน ๗๕% ให้ก่อน ส่วนที่เหลือจะได้รับต่อเมื่อได้ทำการรังวัดแบ่งแยกส่วนที่ถูกตัดถนนจดทะเบียนเป็นสาธารณประโยชน์หรือทางหลวงแล้ว

ในการดำเนินการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินดังกล่าว กรุงเทพมหานครประสบอุปสรรคเนื่องจากมีการจัดทำแผนที่ปูโฉนดถนนพุทธมณฑลสาย ๑ ขึ้นใหม่ และมีการเปลี่ยนแนวถนนเพื่ออ้อมหลบวัดโพธิ์และวัดตะล่อม ทำให้กรุงเทพมหานครอาจจำต้องคืนหรือแลกเปลี่ยนที่ดินตามที่ได้ทำสัญญาจะซื้อจะขายไว้กับที่ดินที่อยู่ในแนวที่มีการเปลี่ยนแปลงแนวถนนซึ่งเป็นปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ อย่างไรก็ตาม ต่อมากรุงเทพมหานครมีหนังสือ ที่ กท ๔๐๐๐/๑๗๘๘๙ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ปัญหาที่

กรุงเทพมหานครประสงค์จะขอหารือนั้นมีปัญหาข้อกฎหมายเพียงประการเดียว คือ ที่ดินที่ทางราชการได้ทำสัญญาจะซื้อจะขายและจ่ายเงินค่าที่ดินงวดแรกร้อยละ ๗๕ ไปแล้ว ตกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือทางหลวงเทศบาลหรือถนนสาธารณประโยชน์แล้วหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) พิจารณาปัญหาข้อหารือดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรุงเทพมหานครและกรมการปกครอง) และผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (กรมการศาสนา) แล้ว ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า แม้ว่าจะได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่อำเภอยานนาวา อำเภอพระโขนง จังหวัดพระนครอำเภอบางขุนเทียน อำเภอธนบุรี อำเภอบางกอกน้อย อำเภอตลิ่งชัน อำเภอภาษีเจริญ กิ่งอำเภอหนองแขม จังหวัดธนบุรี อำเภอบางกรวย อำเภอบางใหญ่ อำเภอบางบัวทอง อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี อำเภอเมืองปทุมธานีจังหวัดปทุมธานี อำเภอกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร อำเภอสามพราน และอำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม หลายครั้ง และในที่สุดพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวหมดอายุไปแล้ว และไม่มีการประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาลักษณะเดียวกันนี้อีก แต่ในการดำเนินการจัดสร้างถนนโครงการพุทธมณฑล กรมการปกครองได้ใช้วิธีเจรจาขอซื้อที่ดินโดยการทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดิน ดังนั้น กรณีที่หารือนี้จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับการจะซื้อจะขายตามสัญญาระหว่างทางราชการกับเอกชน

ตามปัญหาข้อหารือของกรุงเทพมหานครที่หารือว่า ที่ดินที่ทางราชการได้ทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินและจ่ายเงินค่าที่ดินงวดแรกร้อยละ ๗๕ ไปแล้ว ตกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินหรือทางหลวงเทศบาลหรือถนนสาธารณประโยชน์แล้วหรือไม่ นั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องนี้ปรากฏว่ามีเพียงการทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินโดยมีการจ่ายค่าที่ดินไปแล้วเพียงบางส่วนตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๐๘ แต่ยังไม่ครบถ้วน โดยยังมิได้มีการทำสัญญาซื้อขาย และยังมิได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่กรรมสิทธิ์ในที่ดินของผู้จะขายจึงยังไม่โอนไปยังผู้จะซื้อตามมาตรา ๔๕๖[๑] ประกอบกับมาตรา ๑๒๙๙[๒]แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นอกจากนี้ยังเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้อง

---

[๑]มาตรา ๔๕๖ การซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ ถ้ามิได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ไซร้ ท่านว่าเป็นโมฆะ วิธีนี้ให้ใช้ถึงซื้อขายเรือกำปั่นหรือเรือมีระวางตั้งแต่หกตันขึ้นไป เรือกลไฟหรือเรือยนต์มีระวางตั้งแต่ห้าตันขึ้นไปทั้งซื้อขายแพและสัตว์พาหนะด้วย

อนึ่งสัญญาจะขายหรือจะซื้อทรัพย์สินอย่างใด ๆ ดั่งว่ามานี้ก็ดี คำมั่นในการซื้อขายทรัพย์สินเช่นว่านั้นก็ดี ถ้ามิได้มีหลักฐานเป็นหนังสืออย่างหนึ่งอย่างใดลงลายมือชื่อฝ่ายผู้ต้องรับผิดเป็นสำคัญ หรือได้วางประจำไว้ หรือได้ชำระหนี้บางส่วนแล้ว ท่านว่าจะฟ้องร้องให้บังคับคดีหาได้ไม่

บทบัญญัติที่กล่าวมาในวรรคก่อนนี้ ท่านให้ใช้บังคับถึงสัญญาซื้อขายสังหาริมทรัพย์ซึ่งตกลงกันเป็นราคาห้าร้อยบาทหรือกว่านั้นขึ้นไปด้วย

[๒]มาตรา ๑๒๙๙ ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ท่านว่าการได้มาโดยนิติกรรมซึ่งอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพยสิทธิอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์นั้นไม่บริบูรณ์เว้นแต่นิติกรรมจะได้ทำเป็นหนังสือและได้จดทะเบียนการได้มากับพนักงานเจ้าหน้าที่

ตามสัญญาจะซื้อจะขายดังกล่าวต่อไปได้ เนื่องจากล่วงเลยกำหนดสิบปีตามนัยมาตรา ๑๙๓/๓๐[๓] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย ดังนั้น ที่ดินดังกล่าวจึงไม่ตกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินและไม่ตกเป็นทางหลวงเทศบาลหรือถนนสาธารณประโยชน์แต่อย่างใด

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์
(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๓๘

ถ้ามีผู้ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพยสิทธิอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์โดยทางอื่นนอกจากนิติกรรม สิทธิของผู้ได้มานั้น ถ้ายังมิได้จดทะเบียนไซร้ท่านว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนไม่ได้ และสิทธิอันยังมิได้จดทะเบียนนั้น มิให้ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้บุคคลภายนอกผู้ได้มีสิทธิโดยเสียค่าตอบแทนและโดยสุจริต และได้จดทะเบียนสิทธิโดยสุจริตแล้ว

[๓]มาตรา ๑๙๓/๓๐ อายุความนั้น ถ้าประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมิได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะ ให้มีกำหนดสิบปี