

บันทึก

เรื่อง ที่ดินราชพัสดุบริเวณวงเวียนเล็ก ถนนประชาธิปไตย จังหวัดธนบุรี

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ สร.๐๔๐๓/๑๗๔๓๖ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๑๐ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับที่ดินราชพัสดุบริเวณวงเวียนเล็ก ถนนประชาธิปไตย จังหวัดธนบุรี ที่กระทรวงการคลังและเทศบาลนครธนบุรีมีความเห็นขัดแย้งกันอยู่ ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้มีอยู่ ในปีพุทธศักราช ๒๕๑๓ ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อตัดและขยายถนนฝั่งจังหวัดธนบุรีและจังหวัดพระนครตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ให้กระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าหน้าที่จัดการที่ดินเพื่อตัดและขยายถนนมีเขตแนวทางดังกล่าวไว้ และกำหนดไว้ด้วยว่าเมื่อได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาแล้วให้เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ทำถนนจัดการปักกรุยถนนตามเขตแนวทางที่กำหนดไว้ และเมื่อจัดการปักกรุยแล้วให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินภายในเขตที่ได้ปักกรุยไว้กลับคืนมาเป็นของรัฐบาลเจ้าพนักงานมีอำนาจที่จะเข้ายึดถือครอบครอง จัดการ ทำหรือขยายถนนได้ทันที

ภายหลังที่ได้ปักกรุยแล้ว เจ้าหน้าที่ได้จัดการตัดและขยายถนน แต่ไม่ได้ตัดและขยายถนนให้เต็มตามเขตแนวทางที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว จึงมีที่ดินภายในเขตแนวปักกรุยเพื่อตัดและขยายถนนทิ้งว่างไว้อีกมาก ต่อมาเทศบาลนครธนบุรีได้เอาที่ดินในส่วนที่ทิ้งว่างโดยเฉพาอย่างยิ่งที่ดินบริเวณวงเวียนเล็ก ถนนประชาธิปไตยซึ่งเดิมเป็นที่ดินราชพัสดุนั้นทะเบียนไว้ที่กระทรวงการคลังไปใช้ทำประโยชน์อย่างอื่นโดยนำไปปลูกสร้างสถานบริการน้ำมันและอาคารพาณิชย์

ครั้นในปี พ.ศ. ๒๕๑๐ กระทรวงการคลังตรวจพบจึงได้ทักท้วงขึ้น โดยขอให้เทศบาลนครธนบุรีระงับการปลูกสร้างและติดต่อทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเสียก่อน แต่เทศบาลนครธนบุรีอ้างว่า บริเวณที่ดินที่ปลูกสร้างอาคารเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตแนวเพื่อการตัดและขยายถนนตามพระราชกฤษฎีกาซึ่งเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ได้จัดการปักกรุยแล้ว กรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวจึงเป็นของรัฐบาล และตามพระราชกฤษฎีกาได้กำหนดว่าผู้ใดจะปลูกสร้างโรงเรือนหรือทำการอย่างหนึ่งอย่างใดลงในที่ดินภายในเขตนั้นต้องได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากเจ้าพนักงาน เทศบาลนครธนบุรีซึ่งได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่จากกระทรวงมหาดไทยให้เป็นเจ้าหน้าที่จัดการที่ดินเพื่อตัดและขยายถนนรายนี้ได้ทำการปลูกสร้างอาคารโดยได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย จึงมีอำนาจที่จะใช้ที่ดินทำประโยชน์ได้ ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยเทศบาลได้กำหนดหน้าที่ของเทศบาลที่จะจัดให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ ดังนั้นการที่เทศบาลนครธนบุรีได้ปฏิบัติดังกล่าวจึงเป็นการชอบด้วยกฎหมายแล้ว

กระทรวงการคลังเห็นว่าเทศบาลนครธนบุรีกระทำการดังกล่าวไม่ถูกต้องจึงได้

โต้แย้งว่า ตามพระราชกฤษฎีกาได้กำหนดไว้ว่าบรรดาที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ถ้าเหลือจากที่ได้ทำหรือขยายถนนแล้ว ให้เจ้าพนักงานจัดการจำหน่ายขายเสีย และให้นำเงินส่งกระทรวงการคลังเพื่อหักค่าใช้จ่ายในการทำและขยายถนน หรือจะส่งที่ดินส่วนที่เหลือนั้นต่อกระทรวงการคลังก็ได้ ฉะนั้นที่ดินทิ้งว่างไว้เมื่อเจ้าหน้าที่มิได้ตัดและขยายถนนให้เต็มตามโครงการ โดยเฉพาะที่ดินราชพัสดุบริเวณวงเวียนเล็กถนนประชาธิปไตยตามข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าได้ขายไป ที่ดินนั้นก็ชอบที่จะกลับคืนมาเป็นของกระทรวงการคลังเจ้าของเดิมต่อไป เทศบาลนครธนบุรีไม่ควรให้ปลูกสร้างเป็นสถานบริการน้ำมันและการที่ปลูกสร้างอาคารพาณิชย์เพิ่มขึ้นก็ไม่เป็นการสมควร จึงเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาให้พิจารณาวินิจฉัยว่าที่ดินที่เป็นปัญหานี้ ควรอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครธนบุรี หรือกระทรวงการคลังต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๗) ได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนเทศบาลนครธนบุรี และได้ตรวจสอบทบทวนคดีของกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตลอดแล้วเห็นว่า ความในมาตรา ๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อตัดและขยายถนนฝั่งจังหวัดธนบุรีและจังหวัดพระนครซึ่งตราขึ้นเมื่อปีพุทธศักราช ๒๔๗๓ นั้น ความในวรรคหนึ่งได้กำหนดให้เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ทำถนนจัดการปักกฤษฎถนนตามเขตแนวที่กำหนดไว้ ส่วนความในวรรคสองได้กำหนดไว้ด้วยว่าเมื่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ได้ลงมือจัดการปักกฤษฎแล้ว ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินภายในเขตแนวที่ได้ปักกฤษฎไว้กลับคืนมาเป็นของรัฐบาล เจ้าพนักงานมีอำนาจที่จะเข้ายึดถือครอบครองเมื่อบทบัญญัติของกฎหมายเป็นเช่นนี้ ที่ดินที่เป็นปัญหาโต้แย้งซึ่งเป็นที่ดินราชพัสดุของรัฐบาลอยู่ก่อน และผู้แทนทั้งสองฝ่ายรับกันว่ายู่ภายในบริเวณที่เจ้าพนักงานได้จัดการปักกฤษฎเขตแนวไว้แล้ว แต่ยังไม่ได้ตัดและขยายถนนให้เต็มตามเขตแนวคงทิ้งว่างไว้นั้น จึงตกไปอยู่ในความยึดถือครอบครองของเจ้าพนักงานและความในมาตรา ๑ แห่งพระราชกฤษฎีกาได้กำหนดว่าให้กระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าหน้าที่จัดการที่ดินเพื่อตัดและขยายถนน กระทรวงมหาดไทยจึงมีอำนาจและหน้าที่ในการนั้น แต่กระทรวงมหาดไทยหรือเทศบาลนครธนบุรีที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงมหาดไทยไม่มีอำนาจที่จะเอาที่ดินตามเขตแนวซึ่งกฎหมายกำหนดไว้เพื่อตัดและขยายถนนนี้ไปใช้หรือให้ผู้อื่นใช้ประโยชน์อย่างอื่น เป็นต้นว่า ปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ เพราะในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อตัดและขยายถนนฝั่งจังหวัดธนบุรีและจังหวัดพระนครกำหนดไว้แต่เพียงว่า ให้กระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าหน้าที่จัดการที่ดินเพื่อตัดและขยายถนนตามเขตแนวที่กำหนดไว้เท่านั้น หาได้ให้อำนาจที่จะไปกระทำการอย่างอื่นนอกจากตัดและขยายถนนไม่ ส่วนความในมาตรา ๒ ซึ่งได้กำหนดไว้ว่าห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดปลูกสร้างโรงเรือนหรือทำการอย่างหนึ่งอย่างใดลงในที่ดินภายในเขตนั้น นอกจากจะได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากเจ้าพนักงาน ก็ไม่ได้หมายความว่าให้เจ้าพนักงานปลูกสร้างโรงเรือนในที่นั้นให้ผิวดินอุปสรรคที่เวนคืนได้เพียงแต่ให้อำนาจที่จะอนุญาตให้ผู้หนึ่งผู้ใดปลูกสร้างโรงเรือนในกรณีที่ทำเป็นและสมควรเป็นการชั่วคราวครั้งชั่วคราวเท่านั้น

นอกจากนี้การเวนคืนที่ดินของเอกชนมาเป็นของรัฐเป็นการบังคับเอาที่ดินมาเป็น

ของรัฐเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม และมีหลายกรณีที่รัฐบาลไม่ชดใช้ราคาที่ดินให้แก่เจ้าของ เพราะเจ้าของที่ดินได้รับประโยชน์จากการทำหรือขยายถนนแล้ว เป็นต้นว่าถ้าที่ดินของผู้ใดที่ต้องถูกถนนนั้นยังมีเนื้อที่เหลืออยู่ไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนของเนื้อที่ที่ติดต่อกับถนนทั้งสองข้าง หรือแต่ข้างใดข้างหนึ่ง และเนื้อที่ที่เหลือนั้นไม่เป็นที่ซึ่งยาวตามถนนต่ำกว่าแปดเมตร กว้างยื่นแต่ถนนเข้าไปต่ำกว่าสิบเมตร หรือรวมเนื้อที่ดินทั้งสิ้นต่ำกว่าแปดสิบตารางเมตรแล้ว ตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ได้ระบุว่า รัฐบาลจะไม่ต้องใช้ราคาหรือค่าตอบแทนให้สำหรับที่ดินแปลงนั้น ทั้งนี้เพราะเหตุว่าการทำหรือขยายถนนเข้าไปในเนื้อที่ของผู้ใดเจ้าของที่ดินย่อมได้รับผลจากการทำหรือขยายถนน เช่น กระทำให้ที่ดินมีราคายิ่งขึ้น โดยทำการก่อสร้างตึก บ้าน โรงเรือน ที่อยู่ หรือให้พัก ให้เช่า เก็บผลประโยชน์ได้มาก เป็นต้น หากเทศบาลจะเอาที่ดินในเขตแนวตัดและขยายถนนนี้ไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น เช่น ปลุกสร้างอาคารพาณิชย์อันเป็นปัญหาโต้แย้งกันอยู่นี้ บังหน้าที่ดินริมแนวเขตถนน เจ้าของที่ดินริมแนวเขตถนนจะได้รับประโยชน์ดังกล่าวนี้ได้อย่างไร และการที่เทศบาลนครธนบุรีอ้างว่าได้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาลด้วยนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจดูบทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยเทศบาลแล้ว กฎหมายฉบับนี้ก็เพียงแต่กำหนดหน้าที่ของเทศบาลนครที่ต้องทำในเขตเทศบาลไว้ว่า ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำเท่านั้น การที่เทศบาลนครธนบุรีนำเอาที่ดินในเขตแนวที่กฎหมายกำหนดให้ตัดและขยายถนนไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นเช่นนี้ หากเป็นการกระทำเพื่อให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำแต่ประการใดไม่

ส่วนความเข้าใจของผู้แทนกระทรวงการคลังที่ว่า ที่ดินที่เป็นปัญหาโต้แย้งกันนี้เป็นที่ที่เหลือจากการตัดและขยายถนนแล้วต้องส่งคืนให้แก่กระทรวงการคลัง ตามความในมาตรา ๔^๑ แห่งพระราชกฤษฎีกานั้น แท้จริงที่ดินส่วนนี้หาใช่ที่ที่เหลือจากการตัดและขยายถนนไม่ เพราะเจ้าพนักงานมีหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกาต้องตัดและขยายถนนให้เต็มตามแนวเขตที่ปักกรุยไว้ แต่ปัจจุบันนี้ยังมิได้ตัดหรือขยายถนนให้เต็มตามนั้น ก็ต้องถือว่ายังจะต้องทำต่อไปอีก จึงไม่ใช่ที่ที่เหลือจากการตัดหรือขยายถนนที่จะต้องส่งคืนตามมาตรา ๔ ดังที่กล่าวนั้น และกรณีจะเป็นที่ที่เหลือจากการตัดหรือขยายถนนอันจะต้องส่งคืนกระทรวงการคลังตามความในมาตรา ๔ นั้น ก็เฉพาะที่ดินที่ต้องรับซื้อไว้ตามความในมาตรา ๓ (๒)^๒ แห่งพระราชกฤษฎีกา และอยู่นอกเขต

^๑ มาตรา ๔ บรรดาที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่รับซื้อไว้ตามพระราชกฤษฎีกานี้ ถ้าเหลือจากที่ได้ทำหรือขยายถนนแล้ว ให้เจ้าพนักงานจัดการจำหน่ายเสีย เมื่อได้เงินมากน้อยเท่าใดให้นำส่งกระทรวงพระคลังมหาสมบัติหักใช้รายจ่ายในการทำหรือขยายถนน หรือจะส่งที่ดินนั้นต่อกระทรวงพระคลังมหาสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ สุดแล้วแต่เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยกับเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติจะเห็นสมควร

^๒ มาตรา ๓

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ที่ดินของผู้ใดถูกทำหรือขยายถนนเสียหายหมดจำนวนเนื้อที่อย่างหนึ่งหรือที่ดินเหลือน้อยกว่ากึ่งจำนวนเนื้อที่ที่ถูกทำหรือขยายถนนอย่างหนึ่ง หรือที่ดินขึ้นใดที่เหลือติดต่อกับถนนยาวตามถนนต่ำกว่า ๘ เมตร กว้างยื่นแต่ถนนเข้าไปต่ำกว่า ๑๐ เมตร หรือรวมเนื้อที่ทั้งสิ้นต่ำกว่า ๘๐ ตารางเมตรอย่างหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานรับซื้อที่ดินที่ต้องถูกทำหรือขยายถนนรวมทั้งที่ดินที่เหลืออยู่นั้นตามราคาธรรมดาที่ซื้อขายกันในที่ใกล้เคียงในครั้งที่สุ่ก่อนวันประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินเพื่อสร้างปทุมบรมราชานุสรณ์ และ

แนวที่ปักกรุยไว้ต่างหาก หาใช้ที่ดินที่อยู่ในเขตแนวปักกรุยไม่

อาศัยเหตุดังได้กล่าวแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา จึงเห็นว่าที่ดินที่เป็นปัญหานี้
ควรอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครธนบุรี แต่จะนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นหาได้ไม่

(ลงชื่อ) ส.โทตระกิตย์

(นายสมภพ โทตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๑๒

สร้างคมนาคมเชื่อมจังหวัดพระนครกับธนบุรี ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๔๗๑ เว้นไว้แต่ถ้าเจ้าของ
เห็นว่าจะยึดถือกรรมสิทธิ์ที่ดินที่เหลืออยู่ไว้จะได้ประโยชน์คุ้มแก่การที่ต้องเสียหายไปในการทำหรือขยายถนน
แล้วจะไม่ขายที่ดินที่เหลืออยู่นั้นให้เจ้าพนักงานก็ได้ เมื่อเจ้าของได้เลือกเอาทางที่ไม่ขายแทนที่จะได้รับราคาหรือ
ค่าทดแทนสำหรับที่ดินที่เจ้าพนักงานจะซื้อเช่นนี้แล้ว รัฐบาลก็ไม่ต้องจ่ายราคาหรือค่าทดแทนให้สำหรับที่ดิน
แปลงนั้น