

บันทึก

เรื่อง ขอรื้อเกี่ยวกับที่ดินตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ที่ กส. ๐๔๐๕/๒๐๔๘๐ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๒๑ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมชลประทานได้รับหนังสือร้องเรียนจากนายบรรจง จินดา เจ้าของที่ดินตาม น.ส.๓ เนื้อที่ ๑ งาน๒๐ ตารางวา ตั้งอยู่ที่หมู่ที่ ๖ ตำบลตะคร้ำเอน อำเภอดำรงวิทยารัษฎา จังหวัดกาญจนบุรีซึ่งได้ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลตะคร้ำเอนและตำบลท่าเรือ อำเภอดำรงวิทยารัษฎา จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ.๒๕๐๙ แต่ความจริงปรากฏว่า ขณะนั้นผู้ร้องเป็นผู้รับจำนองที่ดินแปลงนี้จากนายเซ่ง แซ่ลือ และที่ดินอยู่ในแนวเขตเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนดังกล่าว แต่มิได้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินและรายชื่อนายเซ่ง แซ่ลือ หรือผู้ร้อง โดยที่ดินแปลงนี้ได้ผนวกกับที่ดินของนางสาวเฮียง แซ่ลือ ที่ปรากฏชื่อเป็นเจ้าของที่ดินแปลงหมายเลข ๒๗ ซึ่งมีอยู่ในรายละเอียดท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนดังกล่าว และเงินทดแทนค่าที่ดินสำหรับที่ดินแปลงนี้กรมชลประทานนำไปวางศาลเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๒๑ (และนางสาวเฮียง แซ่ลือ รับไปหมดแล้ว)

ตามหนังสือของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยังได้กล่าวความต่อไปว่าผู้ร้องรับจำนองที่ดินแปลงที่อยู่ในเขตของที่ดินแปลงที่ ๒๗ นี้จากนายเซ่ง แซ่ลือ เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๐๗ (ก่อนมีกฎหมายเวนคืน) มีกำหนดเวลา ๓ ปี และในที่สุด นายเซ่ง แซ่ลือ ได้โอนชำระหนี้แก่ผู้ร้องเมื่อเดือนกันยายน ๒๕๑๗(สำเนาหนังสือสัญญาจำนองนี้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ส่งให้ประกอบการพิจารณาด้วย) ในระหว่างนั้นผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อกรมชลประทานให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงรวม ๒ ครั้ง คือ เมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๑๐ และกรมชลประทานได้ตอบผู้ร้องตามหนังสือกรมชลประทาน ที่ พก. ๐๕๐๓/๑๔๓๑ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๑๐ มีความว่าให้ผู้ร้องเรียกค่าทดแทนภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันรับแจ้ง (ซึ่งเป็นเวลาภายหลังออกกฎหมายเวนคืนแล้ว ๑ ปี) พร้อมทั้งได้แจ้งให้ทราบด้วยว่ากรมชลประทานได้แจ้งด้วยวาจากับคณะกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้แล้ว ซึ่งคณะกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้กำหนดไว้ว่าเมื่อนัดประชุมใกล้ใกล้เสร็จราษฎรเมื่อใด คณะกรรมการฯ จะได้แจ้งให้ผู้ร้องทราบเพื่อทำความเข้าใจกับคณะกรรมการฯ ต่อไป ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๒๐ ผู้ร้องมีหนังสือถึงกรมชลประทานอีกว่า ขอให้กรมชลประทานจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินจำนวน ๑๒,๐๐๐ บาท ตามราคาที่ดินที่ผู้ร้องรับจำนองไว้ กรมชลประทานได้ตรวจสอบแล้วปรากฏว่าที่ดินแปลงนี้มิได้ทำการสำรวจทำแผนที่แสดงเขตหรือปักหลักหมายเขตไว้ให้ชัดเจน พร้อมทั้งมิได้แจ้งชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินไว้ จึงทำให้ที่ดินถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ พ.ศ.๒๕๐๙ ควบติดไปกับที่ดินแปลงหมายเลข ๒๗ ของนางสาวเฮียง แซ่ลือ จึงไม่ทราบว่าที่ดินแปลงนี้อยู่ในข่ายบังคับตามพระราชบัญญัติเวนคืนหรือไม่เพียงใด

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็น
๒ ประเด็น คือ

๑. ที่ดินแปลงนี้อยู่ในข่ายบังคับตามพระราชบัญญัติเวนคืนหรือไม่
๒. หากไม่อยู่ในข่ายบังคับแห่งกฎหมายฉบับนี้ จะให้ดำเนินการโดยวิธีใด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้
พิจารณาปัญหาทั้ง ๒ ข้อนี้ โดยฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกรมชลประทานแล้ว มีความเห็นดังนี้

(๑) ประเด็นที่ ๑ ที่ดินแปลงนี้อยู่ในข่ายบังคับตามพระราชบัญญัติเวนคืนหรือไม่
เห็นว่า พระราชบัญญัติเวนคืน พ.ศ.๒๕๐๙ ที่เป็นปัญหาในเรื่องนี้ตราขึ้นโดย
อาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๔๙๗อันมีความสำคัญ
อยู่ในมาตรา ๘^๑ ซึ่งมีความเป็นสองวรรค วรรคแรกกล่าวว่า เมื่อได้ทำการสำรวจที่ซึ่งจะต้อง
เวนคืนแล้ว ให้ออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อีกฉบับหนึ่งเพื่อให้เวนคืน
อสังหาริมทรัพย์ และให้ระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ต้องเวนคืน พร้อมทั้งรายชื่อ
เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ต่อมาีวรรคสองความว่า ให้มีแผนที่หรือแผนผัง
แสดงเขตทรัพย์สินที่เวนคืนอย่างชัดเจนไว้ท้ายพระราชบัญญัติ ฯ และให้ถือว่าแผนที่หรือแผนผัง
นั้นเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชบัญญัตินั้น จึงเห็นได้ว่าแผนที่หรือแผนผังแสดงเขตทรัพย์สินที่จะ
เวนคืนมีความสำคัญเป็นหลัก เมื่อปรากฏว่าที่ดินแปลงใดอยู่ในเขตแผนที่แล้ว ก็ต้องถือว่าที่ดิน
แปลงนั้นอยู่ในข่ายบังคับที่จะต้องถูกเวนคืน ส่วนการระบุรายชื่อเจ้าของที่ดินซึ่งจะต้องมีอยู่ใน
พระราชบัญญัติเวนคืนด้วยนั้น ก็เพื่อให้เจ้าพนักงานดำเนินการติดต่อกับเจ้าของที่ดินและให้
เจ้าของที่ดินได้ทราบว่าตนมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ซึ่งเป็นรายละเอียดตาม
พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๔๙๗ เช่น หมวด ๒ เรื่อง เงินค่า
ทดแทน (มาตรา ๑๑ ถึงมาตรา ๑๗) หมวด ๓ เรื่องวิธีเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (มาตรา ๑๘ ถึง
มาตรา ๒๙) ตลอดจนบทกำหนดโทษในกรณีที่เจ้าของที่ดินขัดขวางเจ้าหน้าที่ (มาตรา ๓๓)
ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการกำหนดแผนที่ไว้ท้ายพระราชบัญญัติ ฯ ก็เพราะมีความประสงค์สำคัญถึง
ที่ดิน กล่าวคือ ที่ดินแปลงใดอยู่ในเขตแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติ ฯ ก็ต้องเป็นที่ดินที่ต้องถูก
เวนคืน เพราะหลักของการเวนคืนที่ดินก็คือ รัฐจำเป็นต้องใช้ที่ดินในบริเวณที่มีการสำรวจแน่นอน
แล้ว ส่วนการระบุรายชื่อเจ้าของนั้นเป็นเรื่องกฎหมายบังคับถึงตัวบุคคล เมื่อผู้ใดมีรายชื่อปรากฏ
ในพระราชบัญญัติบุคคลนั้น ๆ ย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติและใช้สิทธิได้ตามพระราชบัญญัติเวนคืน

^๑ มาตรา ๘ เมื่อได้กระทำการสำรวจที่ซึ่งจะต้องเวนคืนตลอดทั้งหมด หรือเฉพาะแต่ส่วนใด
ส่วนหนึ่งแล้ว ให้ออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อีกฉบับหนึ่งเพื่อให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และให้
ระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ต้องเวนคืน พร้อมทั้งรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินโดยชอบ
ด้วยกฎหมาย

ให้มีแผนที่หรือแผนผังแสดงเขตทรัพย์สินที่เวนคืนอย่างชัดเจนไว้ท้ายพระราชบัญญัติ
เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และให้ถือว่าแผนที่หรือแผนผังนั้นเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชบัญญัตินั้น

เขตที่ดินนั้น ต้องปักหลักหมายเขตไว้โดยชัดเจนก่อนที่จะออกพระราชบัญญัติ

นั้น การกำหนดรายละเอียดในเรื่องชื่อของเจ้าของที่ดินที่ผิดพลาดไปจึงไม่มีผลทำให้การเวนคืนที่ดินตามแนวเขตในแผนที่ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติเวนคืนต้องเปลี่ยนแปลงไป สรุปได้ว่า ที่ดินของผู้ร้องซึ่งอยู่ในแนวเขตแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติ ฯ แล้ว แม้จะไปผนวกอยู่กับที่ดินแปลงหมายเลข ๒๗ ของนางสาวเฮียง แซ่ลือ และไม่ปรากฏชื่อของผู้ร้องก็ตาม ก็ต้องถือว่าที่ดินของผู้ร้องอยู่ในข่ายบังคับของพระราชบัญญัติเวนคืนฉบับนั้น

(๒) ประเด็นที่ ๒ หากไม่อยู่ในข่ายบังคับแห่งกฎหมายฉบับนี้ จะให้ดำเนินการโดยวิธีใด

เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าที่ดินแปลงนี้อยู่ในข่ายบังคับแห่งพระราชบัญญัติเวนคืน ฯ พ.ศ.๒๕๐๙ แล้ว ก็ควรจะได้วินิจฉัยถึงทางที่ควรปฏิบัติเพื่อให้ปัญหาได้เสร็จสิ้นไปด้วย

เห็นว่า ในข้อนี้ได้ความชัดว่า ค่าที่ดินของผู้ร้องนั้นเจ้าพนักงานได้จ่ายให้แก่ นางสาวเฮียง แซ่ลือ ไปหมดแล้ว เงินส่วนของผู้ร้องจึงตกเป็นลาภมิควรได้ไปตกแก่ นางสาวเฮียง แซ่ลือ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๐๖^๒ แต่กรมชลประทานก็ไม่อาจจะเรียกเงินส่วนที่จ่ายเกินจากนางสาวเฮียง แซ่ลือได้ เพราะตามหนังสือของกรมชลประทานที่ พก. ๐๕๐๓/๑๙๓๑ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๑๐ เป็นเอกสารที่แสดงข้อเท็จจริงอยู่ในตัวแล้วว่า กรมชลประทานรู้ว่าได้จ่ายเงินให้แก่ นางสาวเฮียง แซ่ลือ เกินสิทธิของเขาไปเป็นเวลาเกิน ๑ ปี แล้ว จึงขาดอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๑๙^๓ แม้กรมชลประทานจะได้แจ้งให้ผู้ร้องทราบ ตามหนังสือ ที่ พก. ๐๕๐๑/๑๙๓๑ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๑๐ เพื่อให้เจรจาค่าที่ดินตามพระราชบัญญัติเวนคืนก็ตาม หนังสือนั้นห้ามผลบังคับกับผู้ร้องไม่ เพราะไม่ปรากฏชื่อของผู้ร้องในบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินท้ายพระราชบัญญัติเวนคืน ฯ ดังกล่าว ดังนั้น ผู้ร้องจึงได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๑๐ ขอให้กรมชลประทานพิจารณาخذไ้ค่าที่ดินตามสัญญาจำนองเป็นเงิน ๑๒,๐๐๐ บาท ตามที่ผู้ร้องได้รับจำนองไว้

ปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปก็เหลือแต่เพียงว่า กรมชลประทานจะต้องจ่ายเงินให้แก่ นายบรรจง จินดา ผู้ร้องหรือไม่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมายกองที่ ๓) เห็นว่า การที่มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนโดยมิได้ระบุชื่อนายบรรจง จินดา เจ้าของที่ดินไว้ในบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินท้ายพระราชบัญญัติเวนคืน ฯ ด้วยนั้น ทำให้นายบรรจง จินดาไม่มีโอกาสทราบได้ว่าตนตกอยู่ในข่ายที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายนั้น และทำให้นายบรรจง จินดา เสียสิทธิต่าง ๆ ที่ควรจะได้รับตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน

^๒ มาตรา ๔๐๖ บุคคลใดได้มาซึ่งทรัพย์สินใด เพราะการที่บุคคลอีกคนหนึ่งกระทำการเพื่อชားหนี้ก็ดี ถ้าได้มาด้วยประการอื่นก็ดี โดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ และเป็นทางให้บุคคลอีกคนหนึ่งนั้นเสียเปรียบชား ท่านว่าบุคคลนั้นจำต้องคืนทรัพย์สินให้แก่เขา อนึ่ง การรับสภาพหนี้สินว่ามีอยู่ถ้าหาไม่เช่นนั้นท่านก็ให้ถือว่าเป็นการกระทำการเพื่อชားหนี้ด้วย

บทบัญญัติอันนี้ท่านให้ใช้บังคับตลอดถึงกรณีที่ได้ทรัพย์สินมา เพราะเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมิได้มีได้เป็นขึ้น ถ้าเห็นเหตุที่ได้สิ้นสุดไปเสียก่อนแล้วนั้นด้วย

^๓ มาตรา ๔๑๙ ในเรื่องลาภมิควรได้นั้น ท่านห้ามมิให้ฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดปีหนึ่งนับแต่เวลาที่ฝ่ายผู้เสียหายรู้ว่าตนมีสิทธิเรียกคืน ถ้าเมื่อพ้นสิบปีนับแต่เวลาที่สิทธินั้นได้มีขึ้น

อสังหาริมทรัพย์คือเงินค่าทดแทนตลาดจนการโต้แย้งในเรื่องราคาที่ดิน อีกทั้งข้อเท็จจริงก็ปรากฏว่า ที่ดินแปลงนี้กรมชลประทานได้ใช้ชุดคลองไปจนไม่มีทางจะคืนเจ้าของได้ การที่มีความผิดพลาดเกิดขึ้นในการตราพระราชบัญญัตินี้ถือได้ว่าเป็นการทำให้บุคคลอื่นเสียหายด้วยความประมาทเลินเล่อ กรมชลประทานจึงต้องมีความรับผิดชอบต่อนายบรรจง ฯ ผู้ร้องในเรื่องละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐^๔ และต้องจ่ายเป็นค่าสินไหมทดแทนให้แก่นายบรรจง จินดา แต่มิใช่เป็นค่าที่ดิน หนังสือของกรมชลประทาน ที่ พก.๐๕๐๓/๑๙๓๑ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๑๐ ก็เป็นการแสดงถึงการรับสภาพนี้อยู่แล้ว จึงไม่อาจยกเอาอายุความขึ้นต่อสู้กับผู้ร้องได้ สำหรับค่าสินไหมทดแทนจะควรมากน้อยเพียงใด เป็นเรื่องที่กรมชลประทานจะต้องหาทางเจรจากับผู้ร้องต่อไป

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๒๒

^๔ มาตรา ๔๒๐ ผู้ใดจงใจเอาประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินถาวรอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น