

บันทึก

เรื่อง การคืนที่ดินส่วนที่ไม่จำเป็นต้องใช้ในการก่อสร้างทางหลวง
ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

กรมทางหลวงมีหนังสือ ที่ คค ๐๖๑๙/๑๕๔๑๐ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ ถึง
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมทางหลวงได้ดำเนินการก่อสร้างทางหลวง
หมายเลข ๓๗ ตอนทางแยกต่างระดับลาดหลุมแก้ว โดยประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขต
ที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๓๕ ซึ่งได้หมดอายุแล้วเมื่อวันที่ ๓๐
ธันวาคม ๒๕๓๙ เดิมในปี ๒๕๓๕ ก่อนพระราชกฤษฎีกาประกาศใช้บังคับ กรมทางหลวงได้
ออกแบบก่อสร้างเป็นทางแยกทางราบ ต่อมาในปี ๒๕๓๗ กรมทางหลวงได้ออกแบบเป็นทางแยก
ต่างระดับทำให้บริเวณทางแยกมีเขตทางไม่เท่ากัน กรมทางหลวงพิจารณาแล้วจึงได้ลดเขตทาง
โดยยึดถือเขตทางตามแบบทางแยกต่างระดับ และเห็นสมควรให้คืนที่ดินส่วนที่ไม่จำเป็นต้องใช้
ในการก่อสร้างทางแยกต่างระดับให้แก่เจ้าของเดิมตามขั้นตอนและวิธีการของกฎหมาย ในการคืน
ที่ดินส่วนที่ไม่จำเป็นต้องใช้ในการก่อสร้างทางแยกต่างระดับ กรมทางหลวงได้ตรวจสอบแล้ว
ปรากฏว่า การจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้แก่เจ้าของเดิมนั้น ได้ดำเนินการโดย
จ่ายเงินค่าทดแทนและบางรายนำเงินค่าทดแทนฝากธนาคารออมสิน ซึ่งจะมีปัญหาในการคืนที่ดิน
ว่าจะต้องดำเนินการออกพระราชบัญญัติคืนที่ดินให้แก่เจ้าของเดิมหรือไม่ กรมทางหลวงพิจารณา
แล้วมี ๒ แนวความคิด คือ

๑. แนวความคิดที่ ๑ เมื่อมีการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินโดยการนำฝากธนาคาร
ออมสิน ถือว่ากรรมสิทธิ์ในที่ดินยังไม่ตกเป็นของรัฐ กรรมสิทธิ์จะตกเป็นของรัฐต่อเมื่อมีการตรา
พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน
อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ฉะนั้น การคืนที่ดินให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท จึงไม่จำเป็นต้อง
ออกพระราชบัญญัติคืนที่ดินแต่อย่างใด

๒. แนวความคิดที่ ๒ เมื่อมีการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินโดยการนำเงินฝาก
ธนาคารออมสิน ถือว่ากระบวนการจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดินสิ้นสุดแล้ว กรรมสิทธิ์ในที่ดินตกเป็นของรัฐ
การคืนที่ดินให้แก่เจ้าของเดิม จึงต้องออกเป็นพระราชบัญญัติ

กรมทางหลวงอ้างว่าได้เคยมีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๗๙๕/๒๕๔๙ เรื่องการ
คืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท ซึ่งศาลฎีกาวินิจฉัยว่า การคืนที่ดินที่ถูกทาง
ราชการเวนคืนไปแล้วต่อมาศาลมีคำพิพากษาให้คืนที่ดินที่ถูกเวนคืนให้แก่เจ้าของเดิมนั้น ไม่ต้อง
กระทำตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ เพราะไม่ใช่การโอนแก่กัน ซึ่งตาม
นัยคำพิพากษาศาลฎีกาฉบับนี้การคืนที่ดินให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทจึงไม่ต้องตราพระราช
กฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติ

นอกจากนี้ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติว่า การคืนเงินค่าทดแทนที่ได้จ่ายไปแล้ว เจ้าของเดิมหรือทายาทจะต้องเสียดอกเบี้ยให้แก่กรมทางหลวงหรือไม่ กรมทางหลวงจึงขอหารือปัญหาดังกล่าวมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาข้อหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง) แล้วปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในการดำเนินการก่อสร้างทางหลวงพิเศษหมายเลข ๓๗ สายถนนวงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร ตอนบ้านคลองเปรม-บรรจบทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๔๐ (บางบัวทอง) เดิมกรมทางหลวงได้ออกแบบก่อสร้างทางเป็นทางแยกทางราบ ต่อมากรมทางหลวงได้เปลี่ยนแบบก่อสร้างทางเป็นทางแยกต่างระดับ ทำให้เขตทางลดลง กรมทางหลวงเห็นควรให้คืนที่ดินส่วนที่ไม่จำเป็นต้องใช้ในการก่อสร้างทางแยกต่างระดับให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทจำนวน ๑๑ ราย และในระหว่างที่พระราชกฤษฎีกายังใช้บังคับอยู่นั้นเจ้าของที่ดิน ๑๐ รายได้ทำบันทึกข้อตกลงกับเจ้าหน้าที่ และเจ้าหน้าที่ได้มีหนังสือแจ้งเจ้าของที่ดินทั้ง ๑๐ ราย ให้ไปดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียน ต่อมาพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทั้งฉบับที่สำนักงานที่ดินเก็บรักษาไว้และฉบับที่เจ้าของที่ดินยึดถือไว้โดยมีการจดบันทึกไว้ในสารบัญจดทะเบียนท้ายหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินว่าที่ดินส่วนที่ถูกแนวทางหลวงนั้นตกเป็นของกรมทางหลวงโดยการซื้อขายตามนัยมาตรา ๑๑^{*} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้ว มีบางรายที่ถูกเขตทางเพียงบางส่วนยังไม่ได้กันเขตรูปแผนที่ท้ายหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หลังจากนั้นเจ้าของที่ดินทั้ง ๑๐ รายได้มารับเงินค่าทดแทนจากเจ้าหน้าที่ไปแล้ว ส่วนเจ้าของที่ดินอีกหนึ่งรายไม่ได้ทำบันทึกข้อตกลงกับเจ้าหน้าที่เพราะจะขอให้กรมทางหลวงพิจารณาแก้ไขแนวเขตทางเสียใหม่ โดยเหตุที่ได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นกรณีที่มีความ

* มาตรา ๑๑ ในกรณีที่มีการตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์กันได้ตามมาตรา ๑๐ ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวทั้งหมดให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ทำสัญญาซื้อขาย

ในการทำสัญญาซื้อขาย หากปรากฏว่าอสังหาริมทรัพย์ที่ซื้อขายมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินทราบและให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทั้งฉบับที่เก็บรักษาไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ทำการที่ดินอำเภอหรือที่ทำการที่ดินกิ่งอำเภอ และฉบับที่มีสิทธิในที่ดินยึดถือไว้โดยให้ถือว่าเป็นการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามกฎหมายและให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมและค่าอากรแสตมป์ ทั้งนี้ ให้ถือว่าได้มีการโอนกรรมสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวนับแต่วันชำระเงินตามวรรคหนึ่ง

เพื่อประโยชน์แก่การทำทะเบียนให้ถูกต้อง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจเรียกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินฉบับที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายยึดถือไว้ และทำการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนให้ถูกต้อง โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นจะนำไปมอบต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วยตนเอง หรือจะส่งไปโดยทางไปรษณีย์ตอบรับก็ได้

จำเป็นโดยเร่งด่วน เจ้าหน้าที่จึงได้วางเงินค่าทดแทนโดยนำไปฝากไว้กับธนาคารออมสิน ปัจจุบันการสร้างทางแยกต่างระดับเสร็จแล้ว และไม่มีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงตอนดังกล่าวออกมาใช้บังคับ

ปัญหาว่า การคืนที่ดินส่วนที่กรมทางหลวงไม่จำเป็นต้องใช้ในการก่อสร้างทางหลวงให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่ากรณีเป็นเรื่องที่กรมทางหลวงได้ที่ดินของเจ้าของที่ดินทั้ง ๑๐ รายมาโดยมีการตกลงซื้อขายที่ดินระหว่างเจ้าของที่ดินกับเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๐^๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และเมื่อเจ้าหน้าที่ได้จ่ายเงินค่าที่ดินตามจำนวนเงินค่าทดแทนที่ไม่เกินกว่าราคาเบื้องต้นให้แก่เจ้าของที่ดินเสร็จสิ้นแล้ว ทั้งได้ดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทั้งฉบับที่เก็บรักษาไว้ ณ สำนักงานที่ดินและฉบับที่ผู้มีสิทธิในที่ดินยึดถือไว้โดยได้จดบันทึกไว้ในสารบัญจดทะเบียนว่า “ที่ดินแปลงนี้ตกเป็นของกรมทางหลวงโดยการซื้อขายตามนัยมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐” ด้วยแล้ว ทำให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินโอนไปเป็นของกรมทางหลวงนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้จ่ายเงินค่าที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินตามนัยมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และเมื่อที่ดินที่กรมทางหลวงได้มาดังกล่าวข้างต้นเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตทางหลวงจึงเป็นที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน การจะคืนที่ดินส่วนที่ไม่จำเป็นต้องใช้ในการก่อสร้างทางแยกต่างระดับให้แก่เจ้าของที่ดินเดิม จึงต้องตราเป็นพระราชบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔^๓ และมาตรา ๑๓๐๕^๔ ส่วน

^๒ มาตรา ๑๐ ในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจตกลงซื้อขาย และกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อดำเนินการจัดซื้อและจ่ายค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวต่อไป แต่จะให้ราคาหรือค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวเกินกว่าราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ กำหนดไว้ไม่ได้

ในกรณีที่สามารถตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนตามวรรคหนึ่งได้ แต่ไม่อาจตกลงกันได้ในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายจะขอรับเงินค่าทดแทนตามราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ กำหนดไว้ไปก่อน โดยสงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ ก็ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการทำสัญญาโดยมีเงื่อนไขดังกล่าวแล้วจ่ายค่าทดแทนไปก่อนได้

^๓ มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธภัณฑ์

^๔ มาตรา ๑๓๐๕ ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

เจ้าของที่ดินอีกหนึ่งรายไม่ได้ตกลงซื้อขายที่ดินกับเจ้าหน้าทีและไม่มีการดำเนินการใด ๆ ตามมาตรา ๑๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ทั้งปัจจุบันพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนได้หมดอายุแล้ว และไม่มีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงตอนดังกล่าวออกมาใช้บังคับ ที่ดินรายนี้จึงยังคงเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของเดิม สำหรับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๗๙๕/๒๕๔๙ ตามที่กรมทางหลวงอ้างถึงนั้นเป็นเรื่องที่ศาลได้มีคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้คืนที่ดินที่เวนคืนมาให้แก่เจ้าของเดิมมาก่อนแล้ว มิใช่เรื่องจะโอนที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินให้แก่กัน จะนำมาเป็นแนวพิจารณาในเรื่องนี้ไม่ได้

ปัญหาเรื่องดอกเบี้ยของเงินค่าทดแทนที่กรมทางหลวงจะเรียกคืนเมื่อได้คืนที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินเดิมนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่า ดอกเบี้ยเป็นดอกผลดินนัยตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๔๘^๕ ที่เจ้าของเงินได้มาจากผู้อื่นเป็นการตอบแทนเพื่อการที่ได้ใช้เงินนั้น สำหรับกรณีนี้เป็นเรื่องตกลงซื้อขายที่ดินกัน เงินค่าทดแทนจึงเป็นราคาของที่ดินตามสัญญาซื้อขายและตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินไปแล้ว มิใช่เป็นเงินของกรมทางหลวง ต่อมาเมื่อกรมทางหลวงจะโอนที่ดินส่วนที่ไม่จำเป็นต้องใช้ในการก่อสร้างคืนให้แก่เจ้าของเดิม และเจ้าของเดิมก็ต้องชำระเงินค่าที่ดินแก่กรมทางหลวง เมื่อเงินจำนวนนี้ไม่ใช่เงินของกรมทางหลวง กรมทางหลวงย่อมไม่มีสิทธิเรียกร้องดอกเบี้ยในเงินจำนวนนี้

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน
(นายอักษราทร จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๕๑

^๕ มาตรา ๑๔๘ ดอกผลของทรัพย์ ได้แก่ ดอกผลธรรมดาและดอกผลดินนัย

ดอกผลธรรมดา หมายความว่า สิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติของทรัพย์ซึ่งได้มาจากตัวทรัพย์ โดยการมีหรือใช้ทรัพย์นั้นตามปกตินิยม และสามารถถือเอาได้เมื่อขาดจากทรัพย์นั้น

ดอกผลดินนัย หมายความว่า ทรัพย์หรือประโยชน์อย่างอื่นที่ได้มาเป็นครั้งคราวแก่เจ้าของทรัพย์จากผู้อื่นเพื่อการที่ได้ใช้ทรัพย์นั้น และสามารถคำนวณและถือเอาได้เป็นรายวันหรือตามระยะเวลาที่กำหนดไว้