

บันทึก

เรื่อง ผู้มีสิทธิร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ
จากการเวนคืนตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วย
การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

กระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๒๐๗/๗๓๗๑ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงคมนาคมได้รับรายงานจากกรมทางหลวงว่า ในการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อสร้างทางหลวงหมายเลข ๓๗ สายถนนวงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร (ฝั่งตะวันออก) ปรากฏว่าที่ดินของนางเรไร อัจฉริยะศิลป์ ตามโฉนดเลขที่ ๙๕๘๑ ซึ่งเดิมมีเนื้อที่ ๐-๑-๗๓ ไร่ ได้ถูกเวนคืนไปจำนวน ๐-๑-๔๘ ไร่ คงเหลือเนื้อที่ ๐-๐-๒๕ ไร่ และที่ดินที่เหลือมีด้านหนึ่งน้อยกว่า ๕ วา โดยนางเรไรฯ ได้รับเงินค่าทดแทนในชั้นเบื้องต้นและในชั้นอุทธรณ์ฯ ไปครบถ้วนแล้วตั้งแต่วันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๓๘ และวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๓๙ ตามลำดับ ต่อมาในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๓๙ นางเรไรฯ ได้ขายฝากที่ดินส่วนที่เหลือให้แก่นางสาวสมรภัศร์ ศรีวรวิทย์กุล มีกำหนด ๑ ปี และในวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ นางเรไรฯ ได้ยื่นคำร้องขอให้กรมทางหลวงจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน ซึ่งมีด้านหนึ่งน้อยกว่า ๕ วา และมีติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของนางเรไรฯ ตามนัยมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ต่อมาในวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๑ นางสาวสมรภัศร์ฯ ซึ่งเป็นผู้รับซื้อฝากได้ยื่นคำร้องขอให้กรมทางหลวงจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือดังกล่าวโดยอ้างว่าเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดินดังกล่าวแล้ว ซึ่งแขวงทางกรุงเทพได้ทำบันทึกข้อตกลงจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนกับนางสาวสมรภัศร์ ศรีวรวิทย์กุล เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๑ โดยขณะนี้ยังไม่ได้จ่ายเงินค่าทดแทน เนื่องจากมีปัญหาในข้อกฎหมายว่า ผู้ซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนจะเป็นผู้มีสิทธิตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ หรือไม่ เนื่องจากมิได้เป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘(๑) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยกรมทางหลวงมีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ความเห็นที่ ๑ สิทธิเรียกร้องให้เวนคืนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ติดไปกับเจ้าของที่ดิน แม้จะมีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนไปก็ครั้งก็ตาม สิทธิเรียกร้องนี้จะเป็นของเจ้าของที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนกรณีนี้นางสาวสมรภัศร์ฯ ย่อมเป็นผู้มีสิทธิตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

ความเห็นที่ ๒ ตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ สิทธิเรียกร้องให้เวนคืนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนเป็นสิทธิของเจ้าของที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนเท่านั้นไม่รวมไปถึงผู้รับโอนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน

เนื่องจากไม่ใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากการเวนคืนโดยตรงกรณีนี้นางสาวสมรภัษา ย่อมไม่ใช่ผู้มีสิทธิตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐

ในส่วนขอข้อเท็จจริงนั้น กระทรวงคมนาคมได้ตรวจสอบเอกสารที่ได้รับจากกรมทางหลวงแล้วมีข้อสังเกตว่าในการรังวัดเนื้อที่ส่วนที่ถูกเวนคืนโดยเจ้าหน้าที่กรมทางหลวงเมื่อปี ๒๕๓๘ นั้น ปรากฏว่าได้เนื้อที่จำนวน ๐-๑-๔๓.๘ ไร่ คงเหลือที่ดินจำนวน ๐-๐-๒๙.๒ ไร่ ซึ่งต่อมาในปี ๒๕๓๙ เมื่อเจ้าหน้าที่กรมที่ดินไปทำการรังวัดปรากฏว่าเนื้อที่ส่วนที่ถูกเวนคืนมีจำนวน ๐-๑-๔๔ ไร่ คงเหลือที่ดิน จำนวน ๐-๐-๒๕ ไร่ ซึ่งกรมทางหลวงได้แจ้งให้นางเรไรฯ มาทำบันทึกข้อตกลงเพื่อรับเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนเพิ่มอีกจำนวน ๐-๐-๐๔.๒ ไร่ ในเดือนกรกฎาคม ๒๕๔๐ แต่เนื่องจากในขณะนั้นยังมีปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน กรมทางหลวงจึงนำเงินจำนวนดังกล่าวไปฝากไว้ที่ธนาคารออมสิน

กระทรวงคมนาคมพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า เจ้าของที่มีสิทธิร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ น่าจะหมายถึงเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งที่ดินที่ต้องเวนคืน ตามมาตรา ๑๘ (๑) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ เนื่องจากเงินที่กรมทางหลวงต้องจ่ายในการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา ๒๐ ถือเป็นเงินค่าทดแทนที่ต้องกำหนดให้แก่เฉพาะผู้มีสิทธิตามมาตรา ๑๘ เท่านั้น กล่าวคือ ต้องกำหนดให้แก่เจ้าของที่ดินที่ต้องถูกเวนคืน และได้รับผลกระทบจากการใช้ประโยชน์ในที่ดินส่วนที่เหลือโดยตรง นางสาวสมรภัษา ซึ่งเป็นผู้รับโอนเฉพาะที่ดินส่วนที่เหลือมาในภายหลังและไม่ได้เป็นผู้ถูกเวนคืนไม่น่าจะเป็นผู้มีสิทธิตามมาตรา ๒๐ แต่อย่างไรก็ดี เพื่อให้ได้ข้อยุติในปัญหาดังกล่าว กระทรวงคมนาคมจึงขอหารือว่า กรณีตามข้อเท็จจริงนี้นางสาวสมรภัษา ผู้รับซื้อฝากและหรือนางเรไรฯ จะเป็นผู้มีสิทธิร้องขอให้กรมทางหลวงจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ หรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารือของกระทรวงคมนาคมดังกล่าวโดยรับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมทางหลวง) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว เห็นว่า มาตรา ๒๐^{*} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มีเจตนารมณ์ที่จะช่วยเหลือหรือเยียวยาความเดือดร้อนของเจ้าของที่ดินซึ่งถูกเวนคืนเพียงบางส่วน และเหลือเนื้อที่ดินจากการเวนคืนอยู่เพียงเล็กน้อยหรือลักษณะของที่ดินส่วนที่เหลือนั้น

^{*} มาตรา ๒๐ ในกรณีที่ต้องเวนคืนที่ดินแปลงใดแต่เพียงบางส่วน ถ้าเนื้อที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นน้อยกว่าสี่สิบห้าตารางวา หรือด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่าห้าวา และที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมิได้ติดต่อกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน หากเจ้าของร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วย

ในกรณีที่มีการจัดซื้อที่ดินให้นามาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๓๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ไม่อาจใช้ประโยชน์ต่อไปได้ตามปกติ เหตุแห่งการร้องขอตามมาตรา ๒๐ จึงเป็นเหตุอันเนื่องมาจากการที่ดินของผู้นั้นถูกเวนคืนเพียงบางส่วน สิทธิแห่งการร้องขอจึงเป็นสิทธิตามกฎหมายที่บัญญัติเพื่อช่วยเหลือเยียวยาความเดือดร้อนของเจ้าของที่ดินซึ่งถูกเวนคืนบางส่วนเป็นการเฉพาะ ดังนั้น คำว่า “เจ้าของ” ผู้มีสิทธิร้องขอตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐ นี้ จึงหมายถึงเจ้าของที่ดินแปลงซึ่งถูกเวนคืนไปเพียงบางส่วนและที่ดินส่วนที่เหลือมีลักษณะต้องตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

ดังนี้ เมื่อข้อเท็จจริงตามข้อหาหรือปรากฏว่า นางเรไรฯ ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินซึ่งถูกเวนคืนบางส่วนและที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีลักษณะเข้าตามเกณฑ์ที่มาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ กำหนดนั้น มิได้ดำเนินการใช้สิทธิร้องขอตามมาตรา ๒๐ แต่แรก แต่มายื่นคำร้องขอตามมาตราดังกล่าวในวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นเวลาหลังจากที่ได้ขายฝากที่ดินเฉพาะในส่วนที่เหลือจากการเวนคืนนั้นให้แก่นางสาวสมรรักษาฯ ในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๓๙ แล้ว กรรมสิทธิ์ในที่ดินส่วนที่ขายฝากจึงตกเป็นของนางสาวสมรรักษาฯ ผู้ซื้อฝากแล้วตามบทบัญญัติมาตรา ๔๙๑^๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นางเรไรฯ จึงไม่มีที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอีกต่อไป การใช้สิทธิร้องขอของนางเรไรฯ จึงเป็นการใช้สิทธิในขณะที่ตนไม่มีสิทธิร้องขอ แม้ว่านางเรไรฯ จะยื่นคำร้องขอใช้สิทธิตามมาตรา ๒๐ ภายในช่วงระยะเวลาไถ่ก็ตาม ก็มิได้ทำให้ผู้ซึ่งไม่มีสิทธิในขณะที่ใช้สิทธิกลายเป็นผู้มีสิทธิได้ ดังนั้น นางเรไรฯ จึงมิใช่เจ้าของผู้มีสิทธิร้องขอตามมาตรา ๒๐ ส่วนนางสาวสมรรักษาฯ ผู้ซื้อฝากนั้น แม้ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนที่นางเรไรฯ เจ้าของที่ดินซึ่งถูกเวนคืนบางส่วนขายฝากให้ก็ตาม แต่เนื่องจากสิทธิตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ เป็นสิทธิตามกฎหมายที่บัญญัติเพื่อช่วยเหลือเยียวยาความเดือดร้อนของเจ้าของที่ดินซึ่งถูกเวนคืนบางส่วนเป็นการเฉพาะสิทธิดังกล่าวจึงไม่ติดไปกับที่ดินอันเป็นทรัพย์สินซึ่งเป็นวัตถุแห่งหนี้ในสัญญาขายฝากที่ดินส่วนดังกล่าว ดังนั้น นางสาวสมรรักษาฯ ผู้ซื้อฝากซึ่งมิได้รับผลกระทบจากการถูกเวนคืนที่ดินบางส่วนนั้น จึงเป็นเพียงเจ้าของที่ดินส่วนที่ซื้อฝากมาเท่านั้น มิได้อยู่ในความหมายของคำว่า “เจ้าของ” ผู้มีสิทธิร้องขอตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ จึงมิใช่ผู้มีสิทธิร้องขอตามนัยของมาตรา ๒๐ นี้

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๔๒

^๒ มาตรา ๔๙๑ อันว่าขายฝากนั้น คือสัญญาซื้อขายซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินตกไปยังผู้ซื้อ โดยมีข้อตกลงกันว่าผู้ขายอาจไถ่ทรัพย์สินนั้นคืนได้