

## บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

## เรื่อง การส่งคืนเงินค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้ตกเป็นของแผ่นดิน

กรมทางหลวงชนบทได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๗๐๒/๑๐๕๖๕ ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมทางหลวงชนบทมีภารกิจหลักในการก่อสร้างและบำรุงทางหลวงให้มีโครงข่ายทางหลวงที่สมบูรณ์ครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ จึงต้องมีการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยการเวนคืน ในการปฏิบัติงานเวนคืนของกรมทางหลวงชนบท จะดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน และดำเนินการเชิญผู้ถูกเวนคืนมาทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ในกรณีเจ้าของกรรมสิทธิ์มาทำสัญญาซื้อขายและหากเป็นกรณีถูกเวนคืนที่ดินบางส่วนจะดำเนินการจ่ายเงินค่าตอบแทนออกเป็นสองงวด งวดแรกจ่ายร้อยละ ๗๕ ต่อเมื่อคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายได้ลงนามในสัญญาและเจ้าของทรัพย์สินได้นำโฉนดที่ดินหรือหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอย่างอื่นไปยื่นคำขอรังวัดแบ่งแยกที่ดินต่อเจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ดินในท้องที่แล้ว ส่วนงวดที่สองจ่ายร้อยละ ๒๕ เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนได้รับหลักฐานแสดงการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินที่ถูกเวนคืน ส่วนกรณีเวนคืนอาคารสิ่งปลูกสร้าง กรมทางหลวงชนบทแบ่งจ่าย ๒ งวดเช่นเดียวกัน โดยงวดแรกจ่ายร้อยละ ๗๕ หลังจากที่ได้มีการตกลงทำสัญญาแล้ว งวดที่สองจ่ายร้อยละ ๒๕ เมื่อผู้ขายได้รื้อถอนโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง รวมทั้งทรัพย์สินอื่น ๆ ออกไปจากที่ดินที่ถูกเวนคืนเป็นที่เรียบร้อยแล้ว การจ่ายเงินงวดที่สองร้อยละ ๒๕ ทั้งสองกรณี จ่ายโดยวิธีการนำเงินไปฝากไว้ที่ธนาคารออมสินประเภทฝากประจำ เพื่อเป็นการลดภาระที่หน่วยงานเวนคืนจะต้องจ่ายดอกเบี้ยให้แก่ผู้ถูกเวนคืนให้ธนาคารออมสินเป็นผู้รับภาระแทน

ในกรณีจ่ายเงินค่าทดแทนทั้งหมดล่าช้ากว่ากำหนดเวลาหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันที่ทำสัญญาซื้อขายตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ นั้น หนังสือกรมบัญชีกลางที่ กค ๐๕๒๖.๗/๗ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๓ อนุมัติหลักการให้นำเงินค่าทดแทนส่วนที่เหลือร้อยละ ๒๕ ฝากไว้ที่ธนาคารออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิ โดยแยกเป็นบัญชีเฉพาะรายได้

ในกรณีเจ้าของกรรมสิทธิ์ไม่มาทำสัญญาซื้อขาย กรมทางหลวงชนบทจะดำเนินการขอออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดให้การเวนคืนนั้นเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน ตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เมื่อประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวประกาศใช้บังคับแล้ว เจ้าหน้าที่เวนคืนจะต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนมารับเงินค่าทดแทนก่อนการวางทรัพย์สินที่ฝากไว้ที่ธนาคารออมสินทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๖๐ วัน ตามข้อ ๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาล หรือสำนักงานวางทรัพย์สิน หรือฝากไว้กับธนาคารออมสิน

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๔๐๗/๑๔๕ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ หากผู้มีสิทธิรับเงินไม่มารับเงินภายในกำหนดเจ้าหน้าที่เวนคืนจะนำเงินค่าทดแทนไปฝากไว้ที่ธนาคารออมสิน ตามข้อ ๗ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว และมีหนังสือแจ้งให้ผู้มีสิทธิรับเงินค่าทดแทนมารับเงินค่าทดแทนจากการวางทรัพย์ภายใน ๑๐ ปี หากไม่รับเงินภายในกำหนดให้เงินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน ตามข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ

กรมทางหลวงชนบทจึงหาหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติตามประเด็นดังต่อไปนี้

๑. กรณีผู้ถูกเวนคืนมาทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน กรมทางหลวงชนบทได้จ่ายเงินค่าทดแทนในงวดแรก ร้อยละ ๗๕ เป็นเช็คระบุชื่อของธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ตามเงื่อนไขการจ่ายเงินในสัญญาซื้อขาย ส่วนในงวดที่สอง ร้อยละ ๒๕ กรมทางหลวงชนบทได้นำเงินค่าทดแทนไปฝากไว้ที่ธนาคารออมสิน ตามหนังสือกรมบัญชีกลางและจะจ่ายเงินค่าทดแทนได้ต่อเมื่อเจ้าของได้นำโฉนดที่ดินไปทำการจดทะเบียนแบ่งแยกเพื่อการเวนคืนและส่งสำเนาโฉนดที่ดินดังกล่าวให้กรมทางหลวงชนบทเพื่อทำการเบิกจ่ายเงินให้แก่เจ้าของโฉนดที่ดิน ในกรณีเจ้าของที่ดินไม่นำโฉนดที่ดินไปทำการจดทะเบียนแบ่งแยก และได้มาติดต่อขอรับเงินค่าทดแทนงวดที่สองภายใน ๑๐ ปี นับแต่วันที่นำเงินไปฝากธนาคารออมสิน เงินค่าทดแทนในงวดที่สอง ร้อยละ ๒๕ กรมทางหลวงชนบทจะต้องส่งคืนเป็นรายได้แผ่นดินตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ หรือไม่ อย่างไร

๒. กรณีผู้ถูกเวนคืนไม่มาทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน กรมทางหลวงชนบทได้ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกเวนคืนมารับเงินค่าทดแทนก่อนการวางทรัพย์ให้เจ้าของทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๖๐ วัน พร้อมแจ้งสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในกรณีไม่พอใจราคาค่าทดแทนที่ได้รับ ซึ่งผู้ถูกเวนคืนไม่มารับเงินค่าทดแทน โดยกรมทางหลวงชนบทได้นำเงินค่าทดแทนไปวางทรัพย์และมีหนังสือแจ้งให้มารับเงินจากการวางทรัพย์ภายใน ๑๐ ปี หากไม่มารับเงินภายในกำหนดเงินนั้นตกเป็นรายได้ของแผ่นดิน ผู้ถูกเวนคืนได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงฯ และยื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอเงินค่าทดแทนเพิ่ม หรือฟ้องคดีต่อศาลในกรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการโต้แย้งกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจำนองหรือทรัพย์สินอย่างอื่นเหนืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนตามมาตรา ๒๙ หรือกรณีอื่น ในกรณีที่ศาลยังไม่มีคำพิพากษาถึงที่สุด แต่ระยะเวลาที่นำเงินค่าทดแทนไปวางทรัพย์โดยฝากไว้ที่ธนาคารออมสินครบ ๑๐ ปี นับแต่วันที่วางเงิน กรมทางหลวงชนบทจะต้องนำเงินค่าทดแทนดังกล่าวส่งคืนเป็นรายได้แผ่นดินตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ หรือไม่ อย่างไร

๓. ตามบันทึกสำนักทางหลวงชนบทที่ ๑๖ (ภาพสินธุ์) ที่ คค ๐๗๓๐/๑๔๗๕ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๖ แจ้งว่า นาย จ. ถูกเวนคืนที่ดินจำนวน ๑ แปลง ตามโครงการก่อสร้างถนนสาย ก ๒ ตามผังเมืองรวมเมืองสกลนคร ที่ดินแปลงดังกล่าวติดจำนองธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖ สำนักงานทางหลวงชนบทจังหวัดสกลนครมีหนังสือแจ้งให้ นาย จ. มาทำสัญญาซื้อขาย แต่ นาย จ. ไม่ได้มาทำสัญญาซื้อขาย สำนักงานทางหลวงชนบทจังหวัดสกลนครจึงนำเงินไปฝากไว้ที่ธนาคารออมสิน ระหว่างการเวนคืน ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)

ในฐานะผู้รับจ้างนอที่ได้โอนสิทธิการรับจ้างนอให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด และบริษัทบริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด ได้โอนสิทธิการรับจ้างนอที่ดินให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ต่อมาวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๘ นาย จ. ได้โอนกรรมสิทธิ์ตามมาตรา ๗๖ แห่งพระราชกำหนด บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย และในวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๓ บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยได้ขายให้นาย ป.

ต่อมา นาย จ. ได้แสดงความประสงค์ขอถอนเงินค่าทดแทนกับธนาคารออมสิน ธนาคารออมสินได้จ่ายเงินค่าทดแทนให้กับนาย จ. เมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๓ ก่อน ๑๐ ปี นับแต่วันที่มีการวางเงิน โดยธนาคารออมสินไม่ได้แจ้งให้สำนักงานทางหลวงชนบทจังหวัดสกลนครทราบ เมื่อครบเวลา ๑๐ ปี นับตั้งแต่นำเงินไปฝากไว้ที่ธนาคารออมสิน สำนักงานทางหลวงชนบทจังหวัดสกลนครได้มีหนังสือถึงธนาคารออมสินขอปิดบัญชีรายนาย จ. เพื่อนำส่งคืนคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ธนาคารออมสินแจ้งว่าได้ถอนเงินจากเจ้าของบัญชีชื่อนาย จ. ให้แก่เจ้าของบัญชีไปแล้ว ขณะนี้อยู่ระหว่างการดำเนินคดีทางอาญากับนาย จ. จึงยังไม่สามารถนำส่งเงินให้กับสำนักงานทางหลวงชนบทจังหวัดสกลนครภายในเวลาที่กำหนดได้ หลังจากนั้นสำนักงานทางหลวงชนบทจังหวัดสกลนครได้มีหนังสือถึงธนาคารออมสินชี้แจงเงื่อนไขการฝาก การถอน ตามคำสั่งธนาคารออมสิน ที่ ๒/๒๕๓๒ เรื่อง ระเบียบวิธีปฏิบัติการรับฝากเงินค่าทดแทน ต่อมาธนาคารออมสินได้นำเงินค่าทดแทนจำนวน ๙๕๔,๒๗๗.๔๗ บาท พร้อมดอกเบี้ยจำนวน ๒๑,๒๓๙.๕๘ บาท เข้าบัญชีสำนักงานทางหลวงชนบทจังหวัดสกลนครแล้ว จึงหาหรือว่า กรณีที่นาย ป. เจ้าของที่ดิน คนปัจจุบันยังไม่มาติดต่อขอรับเงินและยังไม่จดทะเบียนแบ่งหักเพื่อการเวนคืนให้กรมทางหลวงชนบท หากนับระยะเวลาที่นาย ป. ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์แปลงที่ถูกเวนคืน (ในวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๓) จนถึงปัจจุบันยังไม่ถึง ๑๐ ปี กรมทางหลวงชนบทจะต้องนำเงินค่าทดแทนดังกล่าวส่งเป็นรายได้แผ่นดินตามมาตรา ๓๔ หรือไม่ อย่างไร

**คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗)** ได้พิจารณาข้อหารือของกรมทางหลวงชนบท โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมทางหลวงชนบท) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า กรณีตามปัญหาที่หารือทั้งสามประเด็นดังกล่าวมีประเด็นข้อกฎหมายที่ต้องพิจารณาเพียงประเด็นเดียวว่า เงินค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ได้ฝากไว้ที่ธนาคารออมสินตามมาตรา ๓๑<sup>๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ หากผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่ร้องขอรับเงินนั้นภายในสิบปีนับแต่วันที่มีการวางเงินตามมาตรา ๓๔<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup>มาตรา ๓๑ ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ถ้าจะต้องมีการวางเงินค่าทดแทนไม่ว่าเนื่องในกรณีใด ๆ ให้กระทำโดยการนำเงินไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนโดยแยกฝากเป็นบัญชีเฉพาะราย ในการนี้ถ้ามีดอกเบี้ยหรือดอกผลใดเกิดขึ้นเนื่องจากการฝากเงินนั้นให้ตกเป็นสิทธิแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนนั้นด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๒</sup>มาตรา ๓๔ การร้องขอรับเงินที่วางไว้ตามมาตรา ๓๑ ให้ร้องขอรับภายในสิบปีนับแต่วันที่มีการวางเงิน ถ้าไม่ร้องขอภายในกำหนดเวลาเช่นนั้น ให้เงินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน

แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ จะต้องนำส่งคลังเพื่อให้ตกเป็นของแผ่นดินเท่านั้นใช่หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) มีความเห็นว่า กำหนดเวลาในการขอรับเงินค่าทดแทนจากการถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ที่บัญญัติให้การขอรับเงินค่าทดแทนจากการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไม่ว่าในกรณีใด ๆ ทั้งกรณีที่เจ้าหน้าที่นำเงินไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน กฎหมายได้กำหนดให้ต้องดำเนินการร้องขอรับเงินค่าทดแทนดังกล่าวให้เสร็จสิ้นภายในสิบปีนับแต่วันที่มีการวางเงิน ซึ่งหากไม่มีการดำเนินการภายในกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนด ก็ให้เงินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดินนั้น เป็นบทบัญญัติที่มุ่งประสงค์จะคุ้มครองผู้ถูกระทบสิทธิจากการถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้ได้ทราบถึงสิทธิของตนและสามารถร้องขอใช้สิทธิเรียกร้องในเงินค่าทดแทนจากหน่วยงานของรัฐภายในกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และยังเป็นมาตรการปลดปล่อยภาระและความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐในการดูแลรักษาเงินค่าทดแทน โดยให้นำเงินดังกล่าวไปวางไว้ต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ซึ่งหากล่วงพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ก็ให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวหลุดพ้นจากความรับผิดชอบในเงินค่าทดแทนนั้น ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการใช้เงินงบประมาณแผ่นดินที่ต้องมีการใช้จ่ายเงินภายในปีงบประมาณนั้นและไม่ให้นำเงินงบประมาณไปเก็บไว้นานเกินสมควรโดยไม่มีการใช้ประโยชน์

ดังนั้น เมื่อมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ได้บัญญัติระยะเวลาในการใช้สิทธิขอรับเงินค่าทดแทนไว้ โดยให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการวางเงิน และได้บัญญัติถึงกรณีที่เหตุทำให้การนับระยะเวลาดังกล่าวสะดุดหยุดลง จึงต้องเริ่มนับระยะเวลาการวางเงินตั้งแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้นำเงินค่าทดแทนไปวางไว้ให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามความเป็นจริง หากบุคคลดังกล่าวไม่มาขอรับเงินค่าทดแทนภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่มีการวางเงิน เงินค่าทดแทนนั้นย่อมตกเป็นของแผ่นดินโดยผลของบทบัญญัติมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ทุกกรณี จึงไม่อาจเก็บเงินที่วางไว้ซึ่งครบกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดโดยไม่นำส่งคลังเพื่อตกเป็นของแผ่นดินได้ ส่วนกรณีที่หน่วยงานของรัฐผู้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์พิจารณาแล้วเห็นสมควรที่จะเยียวยาความเสียหายให้แก่เอกชนผู้ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หน่วยงานของรัฐนั้นก็จะต้องดำเนินการขอตั้งงบประมาณใหม่และเบิกจ่ายเฉพาะเพื่อการนั้นต่อไป

(นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๕๗