

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การคืนที่ดินที่เวนคืนมาเพื่อก่อสร้างทางแต่ไม่ได้ใช้ก่อสร้างทางให้แก่เจ้าของที่ดินเดิม

กรมทางหลวงชนบทได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๗๒๘/๓๖๔๘ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่อำเภอบางบัวทอง อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และเขตตลิ่งชัน เขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๗ เว้นคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างถนนนครอินทร์ (ปัจจุบันสร้างเสร็จแล้ว) และมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และเขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๘ เพื่อก่อสร้างถนนสายแยกทำน้ำ - นนทบุรี - บรรจบถนนสิรินธร รวมทางแยกไปสะพานพระราม ๖ แต่ไม่มีการดำเนินการเวนคืนเนื่องจากในขณะนั้นไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ จนพระราชกฤษฎีกาหมดอายุ โครงการก่อสร้างถนนทั้งสองสายดังกล่าวจะต้องมาตัดกันบริเวณประมาณ กม. ที่ ๓ + ๒๐๐ ของถนนนครอินทร์ในปัจจุบัน ในการดำเนินการเวนคืนเพื่อก่อสร้างถนนนครอินทร์ ณ บริเวณประมาณ กม. ที่ ๓ + ๒๐๐ ได้มีการเวนคืนที่ดินเพื่อใช้เป็นทางร่วมจุดตัดของถนนทั้งสองสายดังกล่าว รวมที่ดิน ๑๕ แปลง และจนถึงปัจจุบันยังไม่มีแผนที่จะทำการก่อสร้างถนนตามโครงการถนนสายแยกทำน้ำ - นนทบุรี - บรรจบถนนสิรินธร รวมแยกไปบรรจบสะพานพระราม ๖ จึงยังไม่มีการใช้พื้นที่ที่เวนคืนเพื่อใช้เป็นทางร่วมจุดตัดของถนนทั้งสองสายดังที่กล่าวข้างต้นไปก่อสร้างถนน ประกอบกับเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินตรงบริเวณดังกล่าว รวม ๑๑ แปลง ได้มีหนังสือร้องขอให้คืนคืน ซึ่งกรมทางหลวงชนบทพิจารณาแล้วมีความประสงค์ที่จะคืนที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินเดิมตามที่ร้องขอ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๙ วรรคสามและวรรคสี่ ที่บัญญัติว่า กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาดังกล่าวต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

เนื่องจากการคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนมาและการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไปต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายบัญญัติเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะ จึงเป็นปัญหาในการปฏิบัติ จึงขอหารือว่า

๑. หากยังไม่มีกฎหมายบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ กรมทางหลวงชนบทจะมีวิธีดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทได้โดยวิธีใด

๒. การชดใช้เงินค่าทดแทนที่ดินคืนแก่กรมทางหลวงชนบทนั้น จะต้องชดใช้คืนในอัตราเดิมหรือไม่ อย่างไร

๓. เงินค่าทดแทนสิ่งก่อสร้างและต้นไม้ซึ่งปัจจุบันได้มีการรื้อถอนและตัดโค่นไปแล้วนั้น จะต้องคืนเงินค่าทดแทนต่อทางราชการหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมทางหลวงชนบท) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการและผังเมือง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมตามคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวงชนบท) ว่า เมื่อได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนดังกล่าวแล้ว ได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่อำเภอบางบัวทอง อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรีและเขตตลิ่งชัน เขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร เป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ ก่อนที่จะมีการเวนคืนตามที่กำหนดในมาตรา ๑๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และเจ้าหน้าที่ได้นำเงินค่าทดแทนไปฝากไว้ต่อธนาคารออมสินใน

^๑ มาตรา ๑๓ ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าการเวนคืนที่ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๖ แล้ว หากนั้นเข้าไปจะเป็นอุปสรรคอย่างมากแก่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมหรือประโยชน์ของรัฐอันสำคัญอย่างอื่น ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้การเวนคืนนั้นเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วนได้

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้ประกาศตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ก่อนที่จะมีการเวนคืน แต่ต้องมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหกสิบวันและเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ต้องจัดให้มีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนที่กำหนดขึ้นตามมาตรา ๙ โดยให้จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินก่อนการเข้าครอบครองหรือใช้ที่ดิน ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์อื่นและเป็นกรณีที่สามารถตกลงกันได้ให้จ่ายตามราคาที่ตกลงกันได้ แต่ต้องไม่เกินราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ หากเป็นกรณีที่ไม้อาจตกลงกันได้ เมื่อเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้วางเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๓๑ แล้ว ให้มีอำนาจเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ขนย้ายทรัพย์สินหรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับกิจการที่จะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น เมื่อได้จ่ายเงินหรือวางเงินค่าทดแทนตามวรรคสองแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ขนย้ายทรัพย์สิน หรือดำเนินการดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าหกสิบวันนับแต่วันที่ได้ส่งหนังสือแจ้ง ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายไม่ดำเนินการภายในเวลาที่กำหนด ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการเช่นนั้นได้เอง โดยให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายและถ้ามีความเสียหายเกิดขึ้นเป็นพิเศษเนื่องจากการเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์โดยเร่งด่วนเช่นนั้น ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ชดใช้เงินค่าทดแทนสำหรับความเสียหายส่วนนี้ด้วยตามความเป็นธรรม

ชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามที่กำหนดในมาตรา ๓๑^๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยไม่มีการทำสัญญาซื้อขายกันแต่อย่างใด และต่อมาเจ้าของที่ดินได้มาขอรับเงินและมีการทำสัญญาโอนบัญชีเงินฝากให้แก่เจ้าของที่ดินนั้น โดยเจ้าของที่ดินดังกล่าวได้ขอรับวัดที่ดินเพื่อแบ่งแยกโฉนด ต่อจากนั้นเจ้าของที่ดินจึงได้ดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่รัฐ สำหรับกรณีเจ้าของที่ดินที่ใช้สิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนนั้นปัจจุบันได้มีการวินิจฉัยอุทธรณ์และจ่ายเงินเพิ่มแก่ผู้อุทธรณ์เรียบร้อยแล้ว รวมทั้งได้ดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่รัฐเรียบร้อยแล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า ปัญหาดังกล่าวของกรมทางหลวงชนบทมีประเด็นที่ต้องพิจารณา ๓ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรมทางหลวงชนบทต้องคืนที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินเดิมหรือทายาทตามที่กำหนดในมาตรา ๔๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่ เห็นว่ากรณีตามปัญหาที่กรมทางหลวงชนบทได้ขอหรือมานี้ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอบางบัวทอง อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และเขตตลิ่งชัน เขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๗ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอบางบัวทอง อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และเขตตลิ่งชัน เขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และเขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๘ ประกอบกับได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่อำเภอบางบัวทอง อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และเขตตลิ่งชัน เขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานครเป็น

ในกรณีที่ไม่สามารถส่งหนังสือแจ้งให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายได้ ให้แจ้งโดยวิธีปิดประกาศแจ้งความไว้ ณ ที่ซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ และ ณ สถานที่ตามมาตรา ๗ โดยระบุกำหนดเวลาที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จะเข้าดำเนินการตามวรรคสอง หรือวรรคสาม ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดสิบห้าวันนับแต่วันปิดประกาศแจ้งความ

เมื่อได้ปฏิบัติตามวรรคสี่แล้ว ให้ถือว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายได้รับหนังสือแจ้งนั้นแล้ว

ในการดำเนินการตามวรรคสองและวรรคสาม ให้นำมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๔ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^๒ มาตรา ๓๑ ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ถ้าจะต้องมีการวางเงินค่าทดแทนไม่ว่าเนื่องในกรณีใด ๆ ให้กระทำโดยการนำเงินไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนโดยแยกฝากเป็นบัญชีเฉพาะราย ในกรณีนี้มีดอกเบี้ยหรือดอกผลใดเกิดขึ้นเนื่องจากการฝากเงินนั้นให้ตกเป็นสิทธิแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนนั้นด้วย

ในการไปรับเงินฝากจากธนาคารออมสินนั้น ให้ผู้ซึ่งประสงค์จะขอรับเงินแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวันเพื่อเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จะได้ดำเนินการเบิกจ่ายให้

หลักเกณฑ์และวิธีการในการนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์หรือฝากไว้กับธนาคารออมสิน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

กรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน เพื่อทำการสำรวจและเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน และต่อมาเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายได้ดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนจำนวน ๑๕ แปลง ให้แก่รัฐและได้รับเงินค่าทดแทนไปแล้ว อันเป็นขั้นตอนหนึ่งในการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติมาตรา ๔๙ วรรคสาม^๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท แต่ในกรณีนี้มิได้มีการออกกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงไม่มีการกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน กรณีจึงไม่ต้องด้วยเงื่อนไขของมาตรา ๔๙ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งบัญญัติให้รัฐต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด

ประเด็นที่สอง หากกรมทางหลวงชนบทประสงค์จะคืนที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินเดิม กรมทางหลวงชนบทจะดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทได้โดยวิธีใด นั้น เห็นว่า เมื่อเจ้าของที่ดินได้ดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่รัฐแล้ว จึงเป็นที่ชัดเจนว่าทางราชการสามารถเข้าครอบครองและจัดสร้างถนนตามโครงการได้ ซึ่งย่อมหมายความว่าเจ้าของที่ดินมีเจตนาสละกรรมสิทธิ์และยินยอมให้ที่ดินนั้นตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒)^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะโอนแก่กันมิได้ตามมาตรา ๑๓๐๕^๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่กรมทางหลวงชนบทจะคืนที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินเดิมหรือทายาทจึงไม่อาจกระทำได้เพราะเป็นการต้องห้ามตามบทบัญญัติดังกล่าว เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจแห่งบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา ฉะนั้น การที่กรมทางหลวงชนบทจะโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวให้แก่เจ้าของที่ดินเดิมหรือทายาท จึงต้องดำเนินการตามข้อยกเว้นของมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ โดยวิธีเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อโอนที่ดินดังกล่าว

^๓ มาตรา ๔๙ วรรคสาม

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

วรรคสาม

วรรคสาม

^๔ มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นรวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

วรรคสาม

วรรคสาม

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

วรรคสาม

วรรคสาม

^๕ มาตรา ๑๓๐๕ ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

ประเด็นที่สาม การชดใช้เงินค่าทดแทนคืนแก่กรมทางหลวงชนบทจะต้องชดใช้คืนในอัตราเดิมหรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่สองแล้วว่าการที่กรมทางหลวงชนบทจะโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวให้แก่เจ้าของที่ดินเดิมหรือทายาทจะต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยวิธีเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อโอนที่ดินดังกล่าว ฉะนั้น เมื่อมีการเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงสามารถกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการชดใช้เงินค่าทดแทนคืนไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการชดใช้เงินค่าทดแทนคืนแก่กรมทางหลวงชนบทนั้นจะต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมด้วย

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๕๙