

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การจ่ายเงินค่าทดแทนในกรณีที่มีทางจำเป็นผ่านที่ดินที่ถูกเวนคืน

การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทยมีหนังสือ ที่ รพม ๐๑๘/๑๒๖๑ ลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๖๔ และหนังสือ ที่ รพม ๐๑๘/๑๕๕๕ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อปัญหาการจ่ายเงินค่าทดแทนในกรณีที่มีทรัพย์สินอย่างอื่นเหนือสิ่งหาทรัพย์สินที่ต้องเวนคืน โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

๑. การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย (รพม.) ได้จัดกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน ช่วงหัวลำโพง - บางแค ซึ่งปรากฏว่าเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๓๖๐๗๕ ไม่มาตกลงทำสัญญาเกี่ยวกับข้อหาทรัพย์สินภายในเวลาที่กำหนด เนื่องจากมีข้อพิพาทเกี่ยวกับการรื้อถอนแนวเขตที่ดินกับเจ้าของที่ดินแปลงข้างเคียง

๒. วันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ รพม. ได้วางเงินค่าทดแทนโดยฝากไว้กับธนาคารออมสิน เนื่องจากเห็นว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการกรรมสิทธิ์หรือสิทธิอื่น ๆ ในข้อหาทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

๓. ต่อมา ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาที่ ๗๐๑๘/๒๕๕๗ วินิจฉัยให้ที่ดินที่ถูกเวนคืนโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๓๖๐๗๕ ตกเป็นทางจำเป็นแก่ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๑๒๓๔๔ รพม. เห็นว่าเป็นกรณีที่มีทรัพย์สินอย่างอื่นเหนือสิ่งหาทรัพย์สินที่ต้องเวนคืน ซึ่งจะจ่ายเงินค่าทดแทนได้ต่อเมื่อคู่กรณีไม่มีปัญหาโต้แย้งกันหรือตกลงกันได้ตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

๔. เมื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับ มาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดว่า การดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่ได้ดำเนินการไปก่อนแล้ว เป็นอันใช้ได้ ส่วนการดำเนินการต่อไปให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ รพม. จึงมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของที่ดินที่ใช้สิทธิในทางจำเป็นไปทำความเข้าใจกับเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนเกี่ยวกับสิทธิของแต่ละฝ่ายในเงินค่าทดแทนภายในกำหนดเวลา ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ (ครบกำหนดเมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๓)

๕. เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนได้มาติดต่อขอรับเงินค่าทดแทนที่ รพม. วางไว้โดยไม่ปรากฏว่าคู่กรณีได้ตกลงกันเป็นหนังสือหรือเจ้าของที่ดินที่ใช้สิทธิในทางจำเป็นขอสงวนสิทธิในเงินค่าทดแทนแต่อย่างใด

๖. ในการพิจารณาจ่ายเงินค่าทดแทนในทำนองนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้เคยมีคำพิพากษาที่ อ. ๓๒๓/๒๕๖๐ วินิจฉัยเกี่ยวกับภาระจ่ายอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนโดยสรุปว่า เมื่อล่วงพ้นกำหนดเวลาตามประกาศแจ้งให้เจ้าของที่ดินสามยทรัพย์ไปติดต่อขอรับชำระหนี้หรือรับชดใช้จากเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนแล้ว ไม่มีเจ้าของที่ดินสามยทรัพย์รายใดมาติดต่อขอรับเงิน

ค่าทดแทน จึงต้องถือว่าไม่มีปัญหาโต้แย้งระหว่างเจ้าของที่ดินสามยทรัพย์กับผู้ฟ้องคดี (เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน) เมื่อผู้ฟ้องคดีกับพวกได้มีหนังสือขอรับเงินค่าทดแทนจึงชอบที่จะต้องจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายต่อไป ซึ่ง รพม. มีความเห็นว่า คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวสามารถนำมาใช้เทียบเคียงกับข้อเท็จจริงในกรณีนี้ได้

รพม. จึงขอหาหรือว่า กรณีที่ รพม. ได้มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของที่ดินที่ใช้สิทธิในทางจำเป็นไปทำความเข้าใจกับเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนเกี่ยวกับสิทธิของแต่ละฝ่ายในเงินค่าทดแทนภายในเวลาที่กำหนด และเมื่อครบกำหนดเวลาแล้วไม่ปรากฏว่าคู่กรณีได้ตกลงกันหรือขอสงวนสิทธิในเงินค่าทดแทน รพม. สามารถดำเนินการตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ประกอบกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๒๓/๒๕๖๐ เพื่อพิจารณาจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนได้หรือไม่

หากปรากฏว่า รพม. จะต้องพิจารณาตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน เมื่อครบกำหนดเวลาแล้วไม่ปรากฏว่าคู่กรณีได้ตกลงกันหรือขอสงวนสิทธิในเงินค่าทดแทน จะถือเป็นกรณีตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดข้างต้นที่วินิจฉัยว่าไม่มีปัญหาโต้แย้งกันระหว่างคู่กรณี และ รพม. สามารถจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาหรือของการรถไฟฯ ขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย โดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนการรถไฟฯ ขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ในปัจจุบัน รพม. ได้นำที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๓๖๐๗๕ มาใช้ประโยชน์ในการก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน ช่วงหัวลำโพง - บางแค แล้ว และเพื่อให้เจ้าของที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๑๒๓๔๔ มีทางออกสู่ทางสาธารณะได้ รพม. จึงให้เจ้าของที่ดินแปลงดังกล่าวสัญจรผ่านที่ดินแปลงเดิมที่เคยใช้เป็นทางจำเป็นเพื่อออกสู่ทางสาธารณะ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาหรือของ รพม. ประกอบกับข้อเท็จจริงเพิ่มเติมดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่า การที่ รพม. ได้ดำเนินการแจ้งให้เจ้าของที่ดินที่ใช้สิทธิในทางจำเป็นบนที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๓๖๐๗๕ ที่ถูกเวนคืน ไปดำเนินการตามมาตรา ๔๓^๑

^๑มาตรา ๔๓ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ ในกรณีที่มีการจำนอง บุริมสิทธิ หรือทรัพย์สินอย่างอื่นเหนืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้ผู้รับจำนอง ผู้ทรงบุริมสิทธิ หรือผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าวตกลงกันเป็นหนังสือกับเจ้าของอสังหาริมทรัพย์เกี่ยวกับสิทธิของแต่ละฝ่ายในเงินค่าทดแทนภายในระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่กำหนด และให้เจ้าหน้าที่จ่ายเงินให้แก่คู่กรณีตามที่ตกลงกัน เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ถ้าคู่กรณียังตกลงกันไม่ได้ ให้เจ้าหน้าที่วางเงินค่าทดแทนไว้โดยพลัน และมีหนังสือแจ้งให้คู่กรณีทราบเพื่อดำเนินการต่อไป ในการวางเงินค่าทดแทนดังกล่าวให้แจ้งให้ศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ แล้วแต่กรณี ทราบถึงการจำนอง บุริมสิทธิ หรือทรัพย์สินที่มีอยู่เหนืออสังหาริมทรัพย์นั้นด้วย

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้จ่ายเงินหรือวางเงินค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้การจำนอง บุริมสิทธิ หรือทรัพย์สินเช่นนั้นเป็นอันสิ้นสุดลง แต่ไม่ตัดสิทธิผู้รับจำนอง ผู้ทรงบุริมสิทธิ หรือผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินที่จะใช้สิทธิในฐานะผู้รับจำนอง ผู้ทรงบุริมสิทธิ หรือผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินได้ต่อไป

ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน โอนสิทธิการรับเงินค่าทดแทนนั้นให้แก่บุคคลอื่น ถ้าผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนและผู้รับโอนทำหนังสือร่วมกันแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบก่อนที่เจ้าหน้าที่จ่ายเงินให้กับผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน ให้เจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้รับโอนได้ และให้ถือว่าผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับเงินค่าทดแทนแล้ว

แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ นั้น น่าจะเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน เพราะตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิในทางจำเป็นซึ่งมิใช่ทรัพย์สินอย่างอื่นตามความหมายของมาตรา ๔๓^๓ กรณีจึงไม่อาจนำมาตรา ๔๓ มาใช้บังคับได้ และโดยที่เจ้าของที่ดินที่ใช้สิทธิในทางจำเป็นผ่านที่ดินที่ถูกเวนคืนเป็นผู้มีสิทธิที่จะได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๔๐^๓ (๕) ซึ่งเป็นเงินค่าทดแทนที่ต้องจ่ายให้แก่บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน แยกต่างหากจากเงินค่าทดแทนที่ต้องจ่ายให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน การกำหนดให้เจ้าของที่ดินที่ใช้สิทธิในทางจำเป็นไปทำความตกลงกับเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนหรือให้เจ้าของที่ดินที่ใช้สิทธิในทางจำเป็นมาขอรับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๔๓ จึงเป็นการไม่ชอบ

อย่างไรก็ดี มาตรา ๔๒^๔ ได้บัญญัติว่า ผู้ซึ่งจะมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๔๐ (๕) จะต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า รฟม. ได้ให้เจ้าของที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๑๒๓๔๔ สัญจรผ่านที่ดินแปลงเดิมที่เคยใช้เป็นทางจำเป็นเพื่อออกสู่ทางสาธารณะได้แล้ว เจ้าของที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๑๒๓๔๔ จึงไม่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน ดังนั้น เจ้าของที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๑๒๓๔๔ จึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๔๐ (๕) ประกอบกับมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ฯ และด้วยเหตุผลดังกล่าว รฟม. จึงไม่มีอำนาจที่จะไม่จ่ายเงินค่าทดแทนที่ผูกไว้กับธนาคารออมสินให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนได้

สำหรับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๒๓/๒๕๖๐ ที่ รฟม. อ้างถึงนั้น เนื่องจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคำพิพากษาดังกล่าวเป็นข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับสิทธิของผู้รับประโยชน์จากภาระจำยอม ซึ่งแตกต่างจากข้อเท็จจริงตามข้อหาหรือในเรื่องนี้ กรณีจึงไม่อาจนำคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๒๓/๒๕๖๐ มาปรับใช้กับกรณีข้อหาหรือของ รฟม. ในเรื่องนี้ได้



(นายปรณ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๖๔

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๔มาตรา ๔๐ เงินค่าทดแทนนั้น ให้กำหนดแก่บุคคล ดังต่อไปนี้

(๑) เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืน

(๒) เจ้าของโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่น ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้น ในวันใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๘ หรือได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่

(๓) เจ้าของต้นไม้ยืนต้นที่ขึ้นอยู่ในที่ดินในวันที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๘

(๔) ผู้เช่าหรือผู้เช่าช่วงที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอื่นในที่ดินที่ต้องเวนคืน

(๕) บุคคลผู้เสียสิทธิในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกัน ผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นตามมาตรา ๑๓๔๙ หรือมาตรา ๑๓๕๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(๖) เจ้าของหรือบุคคลใดซึ่งอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขายหรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น

มาตรา ๔๒ ผู้ซึ่งจะมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๔๐ (๕) จะต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน