แก้ไขเพิ่มเติม

ลำดับที่ 37.

การอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนของ ส.ป.ก.

<u>ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา</u> ที่ดินของ ส.ป.ก.เป็นที่ดินของรัฐ จึงไม่สามารถถูกเวนคืนได้ตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 และเมื่อที่ดินของ ส.ป.ก. ไม่อยู่ในข่ายการถูกเวนคืนได้แล้วเงินที่ส่วนราชการอื่นวางไว้เพื่อจ่ายให้แก่ ส.ป.ก.จึงมิใช่เงินค่าทดแทนตาม พ.ร.บ.ดังกล่าว การอุทธรณ์ตามมาตรา 25 แห่ง พ.ร.บ.ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ จึงมีขึ้นไม่ได้

516/37

ส.ป.ก.
รับที่ 10
วันที่ 15 ก.ค. 2540
เวลา 16 -

ที่ นร 0601/ 535

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ท่าช้างวังหน้า กรุงเทพฯ 10200

กองนิติการ
เลขรับ 1116
วันที่ 15 ก.ค. 40
เวลา

14 กรกฎาคม 2540

เรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ฝ่ายนิติกรรมและกฎหมาย กองนิติการ
เลขรับ 616
วันที่ 11 ก.ค. 40
เวลา 14.00

เรียน เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

อ้างถึง หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร 0601/ป 1773 ลงวันที่ 30 เมษายน 2540

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึก เรื่อง การอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจัดตั้งผู้แทนไปชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องที่กระทรวงคมนาคมขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมาย กรณีการอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังความแจ้งอยู่แล้ว นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 3) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีความเห็นว่า ที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นที่ดินของรัฐ จึงไม่สามารถถูกเวนคืนได้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และเมื่อที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่อยู่ในข่ายการถูกเวนคืนได้ดังกล่าวแล้ว เงินที่กรมทางหลวงวางไว้เพื่อจ่ายให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงมิใช่เงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 การอุทธรณ์ตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯจึงมีขึ้นมิได้

34

37

รายละเอียดของความเห็นปรากฏตามบันทึกที่ได้เสนอมาพร้อมหนังสือนี้ และในการพิจารณาเรื่องนี้มีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมทางหลวง) และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง อนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบตามระเบียบด้วยแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นายอักษราทร จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานเลขานุการกรม
(กลุ่มกฎหมายที่ 9)
โทร. 2220206-9 ต่อ 232, 230
โทรสาร 2241401
2263611-2

บันทึก

เรื่อง การเวนคืนที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมถือกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือ ที่ คค 0207/3193 ลงวันที่ 27 มีนาคม 2540 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงคมนาคมได้รับหนังสือสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดฉะเชิงเทรา ที่ ฉช 0012/940 ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2538 ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมขออุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงหมายเลข 304 สายปากเกร็ด-นครราชสีมา ตอนเลี่ยงเมืองพนมสารคาม จำนวน 4 แปลง คือ โฉนดเลขที่ 17212, 17205 และ น.ส.3 ก. เลขที่ 1805 และ 1915 ทั้งนี้ เนื่องมาจากกรมทางหลวงในฐานะเจ้าหน้าที่เวนคืนได้แจ้งให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปรับเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนซึ่งในตอนท้ายของหนังสือดังกล่าวได้แจ้งด้วยว่า "หากท่านไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทน ท่านมีสิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือฉบับนี้ มิฉะนั้นท่านจะหมดสิทธิอุทธรณ์ ฯลฯ" กระทรวงคมนาคมจึงขอหารือว่า ที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นที่ดินที่สามารถถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้หรือไม่ เงินที่กรมทางหลวงจ่ายให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 หรือไม่ และกระทรวงคมนาคมจะสามารถรับหนังสืออุทธรณ์ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้พิจารณาได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 3)ได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์(สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม)และผู้แทนกระทรวงคมนาคม(สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมทางหลวง)แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ที่ดินตามที่ทรือเดิมเป็นของเอกชนและได้จดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมีเจตนายกให้ใช้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้แทนสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์เหมือนกับที่ดินของเอกชนทั่วไป ซึ่งไม่ใช่ที่ดินของรัฐที่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงหรือที่ราชพัสดุ ถ้ามีการเวนคืนสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมควรได้รับเงินค่าทดแทนเท่ากับราคาที่ซื้อขายกันในท้องตลาด ผู้แทนกรมทางหลวงชี้แจงว่า ในการเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง กรมทางหลวงจะจ่ายเงินให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนแบ่งออกเป็นสองประเภท คือ ค่าทดแทนจะจ่ายให้แก่บุคคลที่กฎหมายกำหนดไว้ตามมาตรา 18[1] แห่ง

---

[1] มาตรา 18 เงินค่าทดแทนนั้น ให้กำหนดให้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

(1) เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งที่ดินที่ต้องเวนคืน

(2) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 หรือได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่

(มีต่อหน้าถัดไป)

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ และเงินช่วยเหลือเป็นเงินที่จ่ายให้นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ แต่จ่ายให้ในทางนโยบายเพื่อมนุษยธรรม หรือเพื่อความสะดวกในการเข้าใช้ที่ดิน เช่น กรณีราษฎรบุกรุกเข้าทำประโยชน์ในที่รกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินของรัฐโดยมิชอบด้วยกฎหมาย กรมทางหลวงจะจ่ายเงินให้เพื่อช่วยค่าใช้จ่ายในการอพยพราษฎรออกจากพื้นที่ หรือกรณีที่ดินของส่วนราชการอยู่ในแนวเขตที่จะสร้างทาง จำเป็นต้องรื้อถอนสถานที่ทำการออกไปสร้างในที่ดินแปลงอื่น การตั้งงบประมาณของหน่วยราชการที่จะต้องย้ายอาจไม่สะดวก กรมทางหลวงจะขออนุมัติจ่ายเงินในโครงการสร้างทางจากกรมบัญชีกลางเพื่อจ่ายให้แก่หน่วยราชการที่ต้องย้ายที่ทำการตามจำนวนค่าใช้จ่ายจริง ส่วนการขอใช้ที่ดินจะทำความตกลงกันในระหว่างหน่วยงาน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 3) พิจารณาเรื่องหารือนี้แล้วปรากฏว่า หลักกฎหมายที่ดินแต่เดิมตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จถือว่าที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ ให้ราษฎรอาศัย แต่กรรมสิทธิ์ยังคงเป็นของพระมหากษัตริย์[2] ต่อมาจึงได้มีพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 บัญญัติรองรับเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชน[3] เมื่อรัฐได้มอบกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่เอกชนไปแล้ว การจะนำที่ดินกลับคืนมาเป็นของรัฐจะต้องดำเนินการโดยอาศัยอำนาจของกฎหมาย โดยแบ่งเป็น 2 กรณีคือ กรณีแรก บังคับเอาที่ดินกลับคืนมาโดยการออกกฎหมายตาม

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 1)

(3) ผู้เช่าที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในที่ดินที่ต้องเวนคืน แต่การเช่านั้นต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ ซึ่งได้ทำไว้ก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 หรือได้ทำขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ และการเช่านั้นยังมิได้ระงับไปในวันที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครองที่ดินโรงเรือนหรือ สิ่งปลูกสร้างดังกล่าว แต่เงินค่าทดแทนในการเช่านี้พึงกำหนดให้เฉพาะที่ผู้เช่าได้เสียหายจริงโดยเหตุที่ต้องออกจากที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวก่อนสัญญาเช่าระงับ

(4) เจ้าของต้นไม้ยืนต้นที่ขึ้นอยู่ในที่ดินในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6

(5) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้น ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 แต่ต้องไม่เป็นผู้ซึ่งจำต้องรื้อถอนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวไปเมื่อได้รับแจ้งจากเจ้าของที่ดิน เงินค่าทดแทนตาม (5) นี้พึงกำหนดให้เฉพาะค่ารื้อถอน ค่าขนย้ายและค่าปลูกสร้างใหม่เท่านั้น

(6) บุคคลผู้เสียสิทธิในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกันผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นตามมาตรา 1349 หรือมาตรา 1352 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณีที่บุคคลเช่นว่านั้นได้จ่ายค่าทดแทน ในการใช้สิทธิดังกล่าวให้แก่เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนแล้ว

[2]".....ที่ในแว่นแคว้นกรุงเทพพระมหานครศรีอยุธยามหาดิลกภพนพรัตน์ ราชธานีบุรีรัมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรหามิได้....."

[3]มาตรา 35 ที่ดินซึ่งได้ออกโฉนดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าของมีกรรมสิทธิ์ตามพระราชกำหนดกฎหมาย

มาตรา 36[4] และกรณีเอกชนสละสิทธิในที่ดินโดยเวนคืนที่ดินให้แก่รัฐตามมาตรา 57[5] แห่งพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 คำว่า "เวนคืน" จึงเริ่มใช้ในกฎหมายที่ดินเป็นครั้งแรกในความหมายว่าราษฎรคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ และได้ใช้ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5[6] แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ส่วนการที่รัฐบังคับเอาที่ดินของเอกชนกลับคืนมาเป็นของรัฐเพื่อใช้ในกิจการสาธารณประโยชน์ ในระยะแรกยังไม่มีคำเรียกโดยเฉพาะ เพราะว่ารัฐจะใช้วิธีบังคับซื้อที่ดินโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายและจ่ายค่าทำขวัญให้แก่เจ้าของที่ดินด้วย เช่น มาตรา 18[7] และมาตรา 156[8] แห่งพระราชบัญญัติจัดวางทางรถไฟและทางหลวง พระพุทธศักราช 2464 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อสร้างปฐมบรมราชานุสรณ์และสร้างคมนาคมเชื่อมจังหวัดพระนครกับธนบุรี เป็นต้น คำว่า"เวนคืน" ได้นำมาใช้ในกรณีรัฐบังคับเอาที่ดินของเอกชนมาเป็นของรัฐในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช 2477 การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มีหลักการเช่นเดียวกับกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้บังคับก่อนหน้านี้ กล่าวคือ เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเพื่อใช้ในกิจการอันจำเป็นเพื่อการสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อการผังเมือง เพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม เพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ารัฐไม่อาจตกลงกับผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น รัฐจะนำอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาใช้ในกิจการดังกล่าวข้างต้นได้ก็แต่โดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น ๆ ตามมาตรา 5[9] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล

---

[4]มาตรา 36 ไม่ให้ถือว่ากรรมสิทธิ์ที่ได้ว่าในมาตรา 35 เป็นเหตุที่ผู้ถือกรรมสิทธิ์นั้นจะพ้นจากความรับผิดชอบและความจำเป็นจะต้องประพฤติตามพระราชกำหนดกฎหมายซึ่งบังคับในการที่ดิน คือ ในการเก็บภาษีอากร และการที่รัฐบาลจะต้องการที่เพื่อราชการ หรือเพื่อสาธารณประโยชน์ เป็นต้น

[5]มาตรา 57 ผู้ใดจะเวนคืนที่ดิน ให้ทำเรื่องราวยื่นต่อเจ้าพนักงานทะเบียนแล้วให้นำโฉนดเดิมมาคืน เมื่อเจ้าพนักงานทะเบียนตรวจสอบสารบบเห็นเป็นการถูกต้องแล้วก็ให้รับโฉนดไว้ และทำใบรับให้ผู้ยื่นคืนไปเป็นสำคัญ

[6]มาตรา 5 ผู้ใดมีความประสงค์เวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ ให้ยื่นคำขอเวนคืนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 71

[7]มาตรา 18 ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น ซึ่งรัฐบาลต้องการเพื่อสร้างทางรถไฟนั้น ให้อยู่ในข้อบังคับว่าด้วยการจัดหาซื้อที่ดิน กล่าวคือการบังคับให้ขายตามข้อความดังกล่าวไว้ในส่วนที่ 2 นี้

[8]มาตรา 156 ในการก่อสร้าง ดัดแปลี่ยนแปลงทางหลวงสายใด ถ้าต้องการที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นซึ่งไม่ใช่เป็นของแผ่นดิน ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจจัดหาซื้อทรัพย์นั้นได้

[9]มาตรา 5 เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

ซึ่งในปัจจุบันได้แก่ มาตรา 38[10] ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 สำหรับที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นของรัฐ ไม่ว่าที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เมื่อรัฐเป็นเจ้าของอยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องออกกฎหมายเวนคืนดังเช่นกรณีอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน เพราะรัฐย่อมนำอสังหาริมทรัพย์ของรัฐมาใช้ประโยชน์ได้อยู่แล้วในฐานะที่เป็นเจ้าของ การที่กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ เป็นผู้ถือครอง ใช้ประโยชน์ หรือมีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ มิใช่หน่วยงานนั้นจะมีฐานะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทำนองเดียวกับเอกชน แต่ถือว่าที่ดินที่หน่วยงานนั้นใช้ประโยชน์หรือมีหน้าที่ดูแลรักษาเป็นที่ดินของรัฐเหมือนกันทั้งสิ้น ไม่อยู่ในการใช้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพราะกระบวนการที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไม่ว่าจะเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน การจ่ายเงินค่าทดแทน ฯลฯ เป็นกระบวนการที่กำหนดขึ้นไว้สำหรับการเวนคืนที่ดินที่มิใช่เป็นของรัฐ ไม่ได้มุ่งหมายให้นำมาใช้กับที่ดินของรัฐ

ข้อหารือในประเด็นแรกที่ว่า ที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสามารถถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 3) เห็นว่าควรพิจารณาว่าที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังกล่าวเป็นที่ดินของรัฐหรือไม่ แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่า ที่ดินตามที่หารือจะเป็นที่ดินที่มีโฉนดที่ดินและ น.ส. 3 ก. และเคยเป็นที่ดินของเอกชนมาก่อนที่จะมีการโอนให้แก่ ส.ป.ก. และตามมาตรา 36 ทวิ[11] แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 จะบัญญัติว่า บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มา ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ และให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ก็ตาม แต่คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 3) มีความเห็นว่า การที่มาตรา 36 ทวิ ที่กล่าวข้างต้น บัญญัติให้ ส.ป.ก.ใช้ที่ดินนั้นในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ย่อมแสดงให้เห็นว่า ส.ป.ก.ไม่อาจจำหน่ายหรือโอนไปหรือใช้เพื่อการอื่นนอกจากที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ และมิใช่เป็นการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา 3(2)[12] แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ ตามที่

---

[10]มาตรา 38 การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ฯลฯ ฯลฯ

[11]มาตรา 36 ทวิ บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก.ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุและให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ฯลฯ ฯลฯ

[12]มาตรา 3 บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีต่อไปนี้

(1) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามบทกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้

(2) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือกฎหมายอื่น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) ได้เคยพิจารณาขอบเขตของคำว่ากรรมสิทธิ์ที่ดินตามมาตรา 36 ทวิ ไว้ในทำนองเดียวกันว่า [13]"... *การที่มาตรา 36 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ กำหนดให้ ส.ป.ก เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มานั้น กฎหมายมุ่งประสงค์จะให้ ส.ป.ก. ถือสิทธิในที่ดินดังกล่าวเพื่อให้เอาที่ดินนั้นมาปฏิรูปที่ดิน มิได้มุ่งหมายจะให้ ส.ป.ก.มีกรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับเจ้าของทรัพย์สินในกรณีทั่วไป...*" ดังนั้น ที่ดินตามที่หารือจึงมีสภาพเป็นที่ดินของรัฐที่มีไว้เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

สำหรับประเด็นที่สองและประเด็นที่สามนั้น เมื่อที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่อยู่ในข่ายการถูกเวนคืนได้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เงินค่าที่ดินที่กรมทางหลวงวางไว้เพื่อจ่ายให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงมิใช่เงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ดังนั้น การอุทธรณ์ตามมาตรา 25[14] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ จึงมีขึ้นมิได้ กระทรวงคมนาคมจึงไม่มีหน้าที่รับอุทธรณ์ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(นายอักโขราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม 2540

---

[13]บันทึก เรื่องหารือปัญหาข้อกฎหมายกรณีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เรื่องเสร็จที่ 694/2536)

[14]มาตรา 25 ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 18 ผู้ใดไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา 9 มาตรา 10 ทวิ มาตรา 23 หรือมาตรา 28 วรรคสาม มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้น ภายในหกสิบวันนับแต่วันได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
รับที่ 1169
วันที่ 31 มี.ค. 2540
เวลา 11.40 น.

ที่ คค 0207/ 3193

กระทรวงคมนาคม
ถนนราชดำเนินนอก กทม.10100

27 มีนาคม 2540

เรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนของสำนักงานปฏิรูปที่ดินที่ถูกเวนคืนของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิ่งที่ส่งมาด้วย 1. สำเนาหนังสืออุทธรณ์ของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
2. สำเนาโฉนดที่ดินที่ถูกเวนคืน จำนวน 4 ฉบับ
3. สำเนาหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินค่าทดแทน จำนวน 4 ฉบับ

ด้วยกระทรวงคมนาคมได้รับหนังสือสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดฉะเชิงเทรา ที่ ฉช. 0012/940 ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2538 (สิ่งที่ส่งมาด้วย 1) เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมขออุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงหมายเลข 304 สายปากเกร็ด-นครราชสีมา ตอนเลี่ยงเมืองพนมสารคาม จำนวน 4 แปลง คือ โฉนดเลขที่ 17212, 17205 และ น.ส.3 ก. เลขที่ 1805 และ 1915 (สิ่งที่ส่งมาด้วย 2) ทั้งนี้ เนื่องมาจากกรมทางหลวงในฐานะเจ้าหน้าที่เวนคืนได้แจ้งให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมไปรับเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน ปรากฏตามเอกสารสิ่งที่ส่งมาด้วย 3 ซึ่งในตอนท้ายของหนังสือดังกล่าวได้แจ้งด้วยว่า "หากท่านไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทน ท่านมีสิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือฉบับนี้ มิฉะนั้นท่านจะหมดสิทธิอุทธรณ์ ฯลฯ"

กระทรวงคมนาคมจึงใคร่ขอหารือว่า ที่ดินของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมเป็นที่ดินที่สามารถถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้หรือไม่ เงินที่กรมทางหลวงจ่ายให้แก่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมเป็นเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 หรือไม่ และกระทรวงคมนาคมจะสามารถรับหนังสืออุทธรณ์ของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมไว้พิจารณาได้หรือไม่

จึงเรียน...

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาและแจ้งผลให้กระทรวงคมนาคมทราบต่อไปด้วย

ขอแสดงความนับถือ

(นายสุพล เจียรประดิษฐ)

ผู้ตรวจราชการกระทรวง รักษาราชการแทนรองปลัดกระทรวง

ปฏิบัติราชการแทน ปลัดกระทรวงคมนาคม

สำนักงานปลัดกระทรวง
กองอุทธรณ์เงินค่าทดแทน
โทร.2814086
โทรสาร.2806401

ส่งหัวหน้าอยู่ขอบ. ที่ 9
1 เม.ย. 40

เรียน คุณ[illegible]
เพื่อดำเนินการตรวจพิจารณา [illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible]
2 เม.ย. 40

เรียน คุณจุบพลฯ
โปรดทำความเห็นเบื้องต้นให้เสร็จ
ภายในวันที่ 23 เมษายน 2540
[illegible]
2 เม.ย. 40

กระทรวงคมนาคม
เลขรับ 0036
วันที่ 3 ม.ค. 39
เวลา 13.13

ที่ ฉช 0012/940

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดฉะเชิงเทรา
ถนนยุทธดำเนิน ฉช 24000

29 ธันวาคม 2538

กองอุทธรณ์เงินค่าทดแทน (1)
สำนักงานปฏิรูป กระทรวงคมนาคม
เลขรับ พอ 0000/14
วันที่ 4 ม.ค. 39
เวลา 13.54

เรื่อง ขออุทธรณ์ค่าทดแทนที่ดิน

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

สิ่งที่ส่งมาด้วย 1. สำเนาหนังสือที่ กษ 1204/10373 ลงวันที่ 4 ธันวาคม 2538
2. สำเนาหนังสือที่ คค 0630/1/ม.2/7256 ลงวันที่ 10 พฤศจิกายน 2538
3. สำเนาหนังสือที่ คค 0630/1/ม.2/7257 ลงวันที่ 10 พฤศจิกายน 2538
4. สำเนาหนังสือที่ คค 0630/1/ม.2/7258 ลงวันที่ 10 พฤศจิกายน 2538
5. สำเนาหนังสือที่ คค 0630/1/ม.2/7259 ลงวันที่ 10 พฤศจิกายน 2538

ด้วยกรมทางหลวง โดยแขวงการทางฉะเชิงเทรา แจ้งให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ไปรับเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงหมายเลข 304 สายปากเกร็ด - นครราชสีมา ตอนเลี่ยงเมืองพนมสารคาม โฉนดเลขที่ 17212 เป็นเงิน 3,300.-บาท โฉนดเลขที่ 17205 เป็นเงิน 33,125.-บาท น.ส.3 ก. เลขที่ 1805 เป็นเงิน 217,350.-บาท และ น.ส.3 ก. เลขที่ 1915 เป็นเงิน 22,450.-บาท ทั้งนี้หาก ส.ป.ก. ไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนดังกล่าว ให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ภายใน 60 วัน นับแต่วันได้รับหนังสือแจ้งโดย ส.ป.ก. ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดฉะเชิงเทรา หรือผู้ซึ่งปฏิรูปที่ดินจังหวัดฉะเชิงเทรามอบหมาย เป็นผู้รับเงินค่าทดแทนดังกล่าว รวมทั้งให้มีอำนาจอุทธรณ์เงินค่าทดแทนนั้นด้วย ทั้งนี้ ตามรายละเอียดในสิ่งที่ส่งมาด้วย 1 ถึง 5

ส.ป.ก. ได้พิจารณาราคาค่าทดแทนที่ดินดังกล่าวแล้ว ไม่อาจตกลงราคาในจำนวนดังกล่าวได้ เนื่องจาก ส.ป.ก. มีภาระที่จะต้องนำเงินค่าทดแทนมาจัดซื้อที่ดินเพื่อจัดให้แก่เกษตรกร ในราคาซื้อขายกันในปัจจุบันซึ่งสูงกว่าราคาประเมินของกรมที่ดินมาก

ดังนั้น เพื่อความเป็นธรรมและด้วยเหตุผลดังกล่าวแล้ว ส.ป.ก. จึงขออุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ได้โปรดพิจารณาสั่งการให้กรมทางหลวงพิจารณาจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินให้ ส.ป.ก. ในราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดปัจจุบัน ซึ่งไม่ต่ำกว่าราคาประเมินที่ดินปัจจุบันของกรมที่ดินต่อไปด้วย

สำเนาถูกต้อง จึงเรียนมา.....

(น.ส.ลภาพร เผ่าหลวงทอง)

นิติ ฯ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา ผลเป็นประการใดขอได้โปรดแจ้งให้ ส.ป.ก.ทราบในเร็ววันด้วย จักเป็นพระคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ

(นายชันธ์เทพ เตชธีรพันธ์)
นิติกร 7 รักษาราชการแทน
ปฏิรูปที่ดินจังหวัดฉะเชิงเทรา

ฝ่ายนิติการ
โทร 038-511500
โทรสาร 038-516116

สำเนาถูกต้อง

(น.ส.ลดาพา เผ่าหลวงทอง)
นิติกร 6

ราชการ... ฉะเชิงเทรา
เลขที่ 36033
วันที่ 8 ธ.ค. 2538
เวลา ..... น.

ที่ กษ 1204/ 13973

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ถนนราชดำเนินนอก กรุงเทพฯ 10200

4 ธันวาคม 2538

ส.ป.ก. ฉะเชิงเทรา
รับที่ 1300
วันที่ 8 ธ.ค. 38
เวลา 13.58

เรื่อง แจ้งให้ไปรับเงินค่าทดแทน

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดฉะเชิงเทรา

อ้างถึง หนังสือที่ กษ 1204/2405 ลงวันที่ 22 มีนาคม 2538

สิ่งที่ส่งมาด้วย ตามเอกสารแนบ จำนวน 4 แผ่น

ด้วยกรมทางหลวง โดยแขวงการทางฉะเชิงเทรา แจ้งให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ไปรับเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงหมายเลข 304 สายบ้านเกร็ด-นครราชสีมา โฉนดเลขที่ 17212 เป็นเงิน 5,300 บาท โฉนดเลขที่ 17205 เป็นเงิน 33,125 บาท น.ส.3ก เลขที่ 1805 เป็นเงิน 217,350 บาท และ น.ส.3ก เลขที่ 1915 เป็นเงิน 22,450 บาท ทั้งนี้ หาก ส.ป.ก. ไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนดังกล่าวให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงภายใน 60 วัน นับแต่วันได้รับหนังสือแจ้ง ดังสำเนาหนังสือที่ส่งมาด้วย

ส.ป.ก. พิจารณาแล้ว ในเรื่องนี้ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดฉะเชิงเทราหรือผู้ซึ่งปฏิรูปที่ดินจังหวัดฉะเชิงเทรามอบหมายเป็นผู้รับเงินค่าทดแทนดังกล่าว รวมทั้งให้มีอำนาจอุทธรณ์เงินค่าทดแทนนั้นด้วย ตามนัยหนังสือที่อ้างถึง

จึงเรียนมาเพื่อโปรดดำเนินการ และแจ้งผลให้ ส.ป.ก. ทราบด้วย

ขอแสดงความนับถือ

(นายสุทธิพร จีระพันธุ)
เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กองนิติการ
โทร. 2512904

สำเนาถูกต้อง
น.ส.อาภาพร

สำเนาถูกต้อง