

บันทึก

เรื่อง ที่ดินบริเวณสะพานพระพุทธยอดฟ้า

กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารได้มีหนังสือที่ ๘๗๑/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๑ พร้อมด้วยบันทึกเกี่ยวกับเรื่องนี้ความว่า กรณีปรากฏว่าเจ้าจอมพิศว์ในรัชกาลที่ ๕ ได้ฟ้องกระทรวงมหาดไทยเรียกที่ดินที่ได้ถูกเวนคืนไปโดยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อสร้างปฐมบรมราชานุสรณ์และสร้างคมนาคมเชื่อมจังหวัดพระนครและธนบุรี พุทธศักราช ๒๔๗๒ โดยอ้างเหตุว่าจำเลยมิได้ใช้ที่ดินตรงตามวัตถุประสงค์แห่งกฎหมาย ซึ่งศาลฎีกาพิพากษาให้จำเลยจัดการคืนให้โจทก์ (ฎีกาที่ ๒๐๙๕/๒๔๙๗) แต่ก่อนที่กระทรวงมหาดไทยจะได้จัดการคืนให้แก่เจ้าจอมพิศว์เทศบาลนครธนบุรีซึ่งมีหน้าที่ครอบครองดูแลรักษาที่ดินนี้อยู่ได้เป็นโจทก์ฟ้องผู้ที่เช่าที่ดินรายนี้ให้รื้อกุฎเก็บข้าวสารออกไป เพราะว่าสัญญาเช่าได้สิ้นสุดลงแล้ว ซึ่งเจ้าจอมพิศว์ได้ร้องขอเข้าเป็นจำเลยร่วมในคดีและต่อสู้ว่าที่ดินรายนี้เป็นกรรมสิทธิของตน เทศบาลไม่มีอำนาจครอบครองดูแลรักษา แต่เทศบาลนครธนบุรีอ้างว่าการคืนที่ดินนั้นจำต้องมีพิธีการที่จะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายตราบไต่ที่ยังไม่ได้กระทำตามนั้นเทศบาลก็ยังคงมีอำนาจและหน้าที่ที่จะรักษาและดูแลที่ดินรายนี้อยู่ คดีถึงศาลฎีกา ศาลฎีกาพิพากษาว่า โดยที่เจ้าจอมพิศว์เป็นผู้ถือกรรมสิทธิในที่ดินนี้มาแต่เดิมและมีคำพิพากษาถึงที่สุดบังคับให้กระทรวงมหาดไทยคืนให้แก่เจ้าจอมพิศว์แล้ว จึงมิใช่เรื่องโอนแก่กันอันจะต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ศาลฎีกาจึงให้ยกฟ้องโจทก์ เพราะโจทก์ไม่มีสิทธิเหนือที่ดินรายนี้แล้ว (ฎีกาที่ ๑๗๙๕/๒๔๙๙)

เมื่อมีคำพิพากษาศาลฎีกาเช่นนี้ กระทรวงมหาดไทยจึงได้พิจารณาและมีความเห็นว่าไม่สมควรหวงห้ามที่ดินนี้ไว้อีกต่อไป และให้จัดการโอนคืนให้แก่เจ้าของเดิมไปโดยไม่จำเป็นต้องออกเป็นกฎหมาย ซึ่งทางปฏิบัติดำเนินได้โดยมอบเรื่องนี้ให้กรมที่ดินดำเนินการต่อไป แต่โดยที่เรื่องนี้เคยมีมติของคณะรัฐมนตรีให้ระงับการโอนที่ดินให้แก่เจ้าของเดิมไว้กระทรวงมหาดไทยจึงนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกชั้นหนึ่ง

คณะรัฐมนตรีพิจารณาเรื่องนี้แล้ว และได้ลงมติให้ส่งคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาและให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่าการโอนที่ดินคืนให้แก่เจ้าของเดิมจะต้องทำอย่างไรจึงจะเป็นการชอบด้วยกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

กรณีทำนองเดียวกันนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) เคยพิจารณามาแล้วสองเรื่องด้วยกัน(บันทึกเรื่อง ม.ร.ว.หญิงพันธุ์ทิพย์ บริพัตร ฟ้องเรียกที่ดินคืน ส่งกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารพร้อมกับหนังสือที่ น.๗๘๑/๒๔๙๕ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๔๙๕ และบันทึกเรื่องศาลสั่งโอนที่ดินซึ่งถูกเวนคืนกลับให้เจ้าของเดิมส่งกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารพร้อมกับหนังสือที่ ๗๘๕/๒๔๙๗ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๔๙๗) และมีความเห็นว่า แม้จะมีคำพิพากษาให้คืนที่แล้วก็ดี ก็ยังต้องอยู่ภายในบังคับบทบัญญัติมาตรา ๓๒^๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๗๗ กล่าวคือ ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ

แต่ข้อเท็จจริงในกรณีนี้แตกต่างกับเรื่องทั้งสองดังที่กล่าวข้างต้น เพราะการเวนคืนและการโอนคืนที่ดินทั้งสองรายนั้นได้กระทำในขณะที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๗๗ ใช้บังคับอยู่ ดังนั้น การโอนคืนที่ดินทั้งสองรายจึงอยู่ภายใต้บทบัญญัติมาตรา ๓๒ นอกจากนี้ที่ดินรายนี้ยังถูกเวนคืนมาโดยพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๔๗๒ คือ ก่อนพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๗๗ ด้วย

ที่ดินที่เวนคืนมาเพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ย่อมตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔^๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฉะนั้น การที่จะโอนคืนไปยังเจ้าของเดิมหรือโอนไปให้แก่บุคคลใดๆ ก็จะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๓๐๕^๓ แห่งประมวลกฎหมายนั้น กล่าวคือ จะต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายโดยเฉพาะ กรณีนี้ปรากฏว่าการเวนคืนที่ดินในเรื่องนี้เป็นกรณีการเวนคืนโดยอาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อสร้างป้อมบรมราชานุสรณ์และสร้างคมนาคมเชื่อมจังหวัดพระนครและธนบุรี พุทธศักราช ๒๔๗๒ และการที่ศาล

^๑ มาตรา ๓๒ เว้นแต่จะเป็นที่ดินของรถไฟ ถ้าภายในห้าปีนับแต่วันประกาศใช้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ปรากฏว่าทรัพย์สินนั้นทั้งหมดหรือแต่ส่วนใดมิได้เคยใช้หรือกำลังใช้ในการสาธารณูปโภค หรือในการเหมืองแร่อันเป็นความประสงค์ในการเวนคืนนั้นไซ้ เมื่อได้คืนเงินค่าทำขวัญที่ได้รับแล้ว ท่านว่าเจ้าของเดิม ทายาทของเจ้าของเดิมหรือผู้รับโอนมีสิทธิเรียกร้องทรัพย์สินคืนได้ แต่การเรียกร้องเช่นนั้น ท่านว่าต้องร้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาห้าปีดังกล่าวมาแล้วข้างต้น และการส่งทรัพย์สินคืนเช่นนั้นถ้าจะมีท่านให้ใช้บทบัญญัติมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บังคับ

^๒ มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาป

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธภัณฑ์

^๓ มาตรา ๑๓๐๕ ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันได้เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

ฎีกาพิพากษาให้โอนที่ดินกลับคืนไปยังเจ้าของเดิมก็โดยอาศัยบทกฎหมายตามพระราชกฤษฎีกา
ดังกล่าวนี้เป็นหลัก ดังนั้น การโอนที่ดินรายนี้กลับคืนไปยังเจ้าของเดิม จึงเป็นไปโดยอาศัย
อำนาจแห่งบทกฎหมายโดยเฉพาะอยู่แล้ว ซึ่งต่างกับกรณี ๒ เรื่องก่อนดังที่ได้กล่าวมา เพราะใน
กรณีนั้น ๆ ได้มีพระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๗๗ มาตรา ๓๒ บังคับไว้
โดยเฉพาะเจาะจงอีกชั้นหนึ่ง ว่าการคืนที่ดินให้แก่เจ้าของเดิมจะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๓๐๕
แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีความหมายให้เข้าใจว่าจะต้องตราเป็นกฎหมายอีก
ชั้นหนึ่ง ด้วยเหตุนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่าเมื่อกฎหมายดังกล่าวมิได้ใช้บังคับแก่กรณีที่
เป็นปัญหาในเรื่องนี้การโอนที่ดินรายนี้คืนไปยังเจ้าของเดิม จึงไม่มีความจำเป็นจะต้องออก
กฎหมาย

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๐๑