

บันทึก

เรื่อง การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินสายอุดรธานี - นครพนม
(กรณีการกำหนดเงินค่าทดแทน)

ด้วยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยหนังสือด่วนมากที่สุด สร.๐๔๐๓/๑๗๗๔ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๒ ความว่า ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินสายอุดรธานี - นครพนม ตอน อุดรธานี - สกลนคร ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินสายอุดรธานี - นครพนม ในท้องที่อำเภอเมืองอุดรธานี อำเภอหนองหาน จังหวัดอุดรธานี อำเภอสว่างแดนดิน อำเภอพรรณานิคม อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร และอำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม พ.ศ. ๒๕๑๐ อธิบดีกรมทางหลวงได้เสนอให้รัฐบาลแต่งตั้งคณะกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ๖ คน นายกรัฐมนตรี อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ประกอบด้วยช่างโทแขวงการทางอุดรธานี เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดอุดรธานี นายอำเภอเมืองอุดรธานีในเขตอำเภอเมืองอุดรธานี นายอำเภอหนองหานในเขตอำเภอหนองหาน เป็นกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ในการพิจารณาดำเนินการของคณะกรรมการเวนคืนฯ เพื่อกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิจะได้รับ ปรากฏว่ากรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีความเห็นขัดแย้งกันเป็นสองฝ่าย กล่าวคือ กรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฝ่ายกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดและนายอำเภอเห็นว่า การกำหนดเงินค่าทดแทนที่จะพึงจ่ายให้แก่เจ้าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ คือ อธิบดีกรมทางหลวง คณะกรรมการเวนคืนฯ ไม่มีหน้าที่กำหนดเงินค่าทดแทน คงมีแต่หน้าที่ใกล้เคียงให้ตกลงกันในจำนวนเงินค่าทดแทน แต่กรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฝ่ายกรมทางหลวงไม่เห็นด้วยกับความเห็นของกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฝ่ายกระทรวงมหาดไทย โดยเห็นว่าการกำหนดเงินค่าทดแทนที่พึงจ่ายจะเป็นหน้าที่ของอธิบดีทางหลวงก็เฉพาะในกรณีที่ไม่มีกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น เมื่อได้แต่งตั้งกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้วย่อมเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการเวนคืนฯ ทั้งคณะ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์พ.ศ. ๒๔๙๗

โดยที่เรื่องนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีความเห็นแตกต่างกัน กรมทางหลวงจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหา

นี้แล้ว ได้ความจากผู้แทนกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติและผู้แทนกระทรวงมหาดไทยว่า ปัญหาที่สงสัยและข้อหาหรือมีอยู่ว่า ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการใกล้เคียงให้ตกลงกันในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทนตามนัยมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ นั้น คณะกรรมการเวนคืนฯ มีหน้าที่กำหนดเงินค่าทดแทนที่จะพึงจ่ายให้แก่เจ้าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนด้วยหรือไม่

เมื่อได้พิจารณาความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ โดยตลอดแล้วปรากฏว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ได้กำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการเวนคืนฯ เกี่ยวกับเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทนไว้ดังนี้

(๑) มาตรา ๑๘^๑ บัญญัติให้คณะกรรมการเวนคืนฯ มีหน้าที่พยายามใกล้เคียงให้ตกลงกันในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน

(๒) มาตรา ๒๒^๒ บัญญัติให้คณะกรรมการเวนคืนฯ ทำความตกลงกับผู้มีส่วนซึ่งไม่มีข้อโต้เถียง และพยายามทำความตกลงกันในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทนอันจะต้องใช้ให้มันเมื่อได้ตกลงกันในเรื่องนี้แล้ว ให้เขียนข้อตกลงและเงื่อนไขลงไว้ แล้วให้ทั้งสองฝ่ายลงลายมือชื่อไว้เป็นสำคัญต่อหน้าพยาน

(๓) มาตรา ๒๕^๓ บัญญัติว่า ถ้าหาตัวบุคคลซึ่งจะเป็นผู้รับเงินค่าทดแทนไม่พบ

^๑ มาตรา ๑๘ เมื่อใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว และเมื่อเจ้าหน้าที่ร้องขอ รัฐบาลจะได้ตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่งหรือหลายคณะ ให้มีจำนวนกรรมการคณะหนึ่งอย่างน้อยสามคน คนหนึ่งเป็นพนักงานของเจ้าหน้าที่นอกนั้นเป็นพนักงานของกระทรวงทบวงกรมอื่นแล้วแต่จะเห็นเป็นการสมควร

คณะกรรมการนี้ให้มีหน้าที่ตรวจดูที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นอันต้องเวนคืนและพยายามใกล้เคียงให้ตกลงกันในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน

รายชื่อกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และตำบลท้องที่ซึ่งกรรมการจะออกไปกระทำตามหน้าที่นั้น ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^๒ มาตรา ๒๒ ให้กรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทำความตกลงกับผู้มีส่วนซึ่งไม่มีข้อโต้เถียงและพยายามทำความตกลงกันในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทนอันจะต้องใช้ให้มัน

เมื่อได้ตกลงกันในเรื่องนี้แล้ว ให้เขียนข้อตกลงและเงื่อนไขลงไว้ แล้วให้ทั้งสองฝ่ายลงลายมือชื่อไว้เป็นสำคัญต่อหน้าพยาน

เมื่อได้จ่ายเงินค่าทดแทนตามที่ได้ตกลงกันนั้นแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ที่มีสิทธิเข้าครอบครองทรัพย์สินอันต้องเวนคืนนั้นได้

^๓ มาตรา ๒๕ ถ้าหาตัวบุคคลซึ่งจะเป็นผู้รับเงินค่าทดแทนไม่พบ ให้กรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนตามที่เห็นสมควร และวางเงินจำนวนนั้นไว้ต่อศาล

เมื่อได้วางเงินต่อศาลแล้วเจ้าหน้าที่ที่มีสิทธิเข้าครอบครองทรัพย์สินนั้นได้

ถ้าภายในหนึ่งปีนับตั้งแต่วันวางเงิน ผู้มีส่วนซึ่งจะได้รับเงินค่าทดแทนแสดงตนให้ปรากฏ ผู้นั้นจะยอมรับเอาจำนวนเงินซึ่งกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์วางไว้ หรือขอให้ตั้งอนุญาโตตุลาการก็ได้

เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีแล้ว ห้ามมิให้ร้องขอตั้งอนุญาโตตุลาการ และผู้มีส่วนซึ่งจะได้รับเงินค่าทดแทนจะร้องขออย่างอื่นไม่ได้ นอกจากจะขอรับเงินค่าทดแทนที่วางไว้ต่อศาลดังกล่าวมาแล้วให้เป็นการเสร็จกันไป

ให้กรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนตามที่เห็นสมควรและวางเงินจำนวนนั้นไว้ต่อศาล

(๔) มาตรา ๒๖^๔ บัญญัติว่า ถ้าก่อนที่จะชำระเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิที่จะได้รับ ฯลฯ หากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นด้วยเรื่องการแบ่งส่วนแห่งเงินค่าทดแทน ให้กรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าหน้าที่ แล้วแต่กรณี พยายามไกล่เกลี่ยคู่พิพาททุกฝ่ายให้ปรองดองตกลงกันในจำนวนเงินค่าทดแทน

คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าการที่กฎหมายบัญญัติให้คณะกรรมการเวนคืนฯ มีหน้าที่พยายามไกล่เกลี่ยให้ตกลงกันในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทนในมาตรา ๑๘ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๖ ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว คณะกรรมการเวนคืนฯ ย่อมมีอำนาจกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนได้ด้วย เพราะการไกล่เกลี่ยให้ตกลงกันในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทนจะเป็นผลสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อคู่กรณีทั้งสองฝ่าย คือเจ้าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนและเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนจำนวนใดจำนวนหนึ่ง อีกทั้งจำนวนเงินค่าทดแทนที่เป็นที่พอใจของคู่กรณีจะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีผู้กำหนดขึ้น ซึ่งอาจใช้วิธีเพิ่มหรือลดจำนวนเงินค่าทดแทนที่ไม่ตกลงกันจนกว่าจะพบจำนวนที่เป็นที่พอใจทั้งสองฝ่าย ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่าคณะกรรมการเวนคืนฯ ในฐานะที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นผู้ไกล่เกลี่ยให้ตกลงกันในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน จึงมีหน้าที่กำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนได้ด้วย นอกจากนี้มาตรา ๒๕ ยังได้บัญญัติให้กรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนตามที่เห็นสมควรในกรณีที่หาตัวบุคคลซึ่งจะเป็นผู้รับเงินค่าทดแทนไม่พบ ซึ่งเป็นการสนับสนุนให้เห็นอย่างชัดเจนว่า นอกจากกรณีดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการเวนคืนฯ ยังมีหน้าที่กำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนได้เช่นเดียวกันในเมื่อปฏิบัติหน้าที่ไกล่เกลี่ยตามมาตรา ๑๘ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๖

^๔ มาตรา ๒๖ ถ้าก่อนที่จะชำระเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิที่จะได้รับ หรือก่อนพ้นกำหนดหนึ่งปีตั้งที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕ หากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นด้วยเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนหรือด้วยเรื่องการแบ่งส่วนแห่งเงินค่าทดแทน ให้กรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าหน้าที่ แล้วแต่กรณี พยายามไกล่เกลี่ยคู่พิพาททุกฝ่ายให้ปรองดองตกลงกันในจำนวนเงินค่าทดแทน

เมื่อทุกฝ่ายตกลงกันเฉพาะจำนวนเงินค่าทดแทน แต่ไม่ตกลงกันในเรื่องส่วนแบ่งแล้ว ให้นำเงินจำนวนที่ตกลงกันไปวางศาล เงินจำนวนนี้ให้โอนหรือแบ่งตามคำพิพากษาของศาลหรือตามข้อตกลงแห่งคู่กรณี เมื่อได้วางเงินแล้วให้เจ้าหน้าที่ที่มีสิทธิเข้าครอบครองทรัพย์สินนั้นได้

เมื่อไม่เป็นที่ตกลงกันได้จำนวนเงินค่าทดแทน ให้เจ้าหน้าที่บอกกล่าวเป็นหนังสือเสนอจำนวนเงินค่าทดแทนเด็ดขาดไปยังคู่พิพาทตั้งที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ ถ้าคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ยอมรับเอาตามจำนวนที่เสนอเช่นนั้นภายในสิบห้าวัน นับตั้งแต่วันที่รับคำเสนอนั้นทุกฝ่ายมีสิทธิขอให้ตั้งอนุญาโตตุลาการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔ ได้ และให้นำมาตรา ๒๔ วรรคท้ายมาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อได้จ่ายเงินค่าทดแทนเสร็จไปแล้ว หรือเมื่อได้วางเงินต่อศาลตามมาตรา ๒๕ วรรคท้ายแล้ว หรือเมื่อพ้นกำหนดเวลาหนึ่งปีดังกล่าวมาข้างต้น เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบต่อบุคคลผู้ที่มาเสนอคำขอร้อง ผู้ขอร้องมีสิทธิแต่จะฟ้องร้องบุคคลผู้ได้รับเงินค่าทดแทนไปหรือผู้ซึ่งมีชื่อว่าจะได้รับเงินที่วางศาลไว้เท่านั้น

(ลงชื่อ) สมภพ โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เมษายน ๒๕๖๒