

บันทึก

เรื่อง การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินสายกรุงเทพ ฯ - ตราด
(มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗)

ตามที่กรมทางหลวง กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ พก. ๐๗๑๑/๒๐/๗๖๔๔ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๑๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่อง การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินสายกรุงเทพ ฯ - ตราด ว่า กรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในเขตจังหวัดสมุทรปราการกับกรมทางหลวงได้มีความเห็นขัดแย้งกันในปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ และโดยที่ปัญหานี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการพิจารณาจ่ายเงินค่าทำขวัญให้แก่ราษฎรเป็นจำนวนมากซึ่งจะต้องกระทำโดยรีบด่วน จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยปัญหานี้โดยด่วนด้วย ทั้งนี้ กรมทางหลวงได้เสนอกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติเพื่อเรียนให้เลขาธิการคณะรัฐมนตรีทราบแล้ว นั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า เดิมได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดินสายกรุงเทพ ฯ - ตราด ตอนพระโขนง-บางปะกง พ.ศ. ๒๕๐๖ โดยให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา (ประกาศวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๐๖) และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินสายกรุงเทพ ฯ - ตราด ตอนพระโขนง - ศรีราชา ในท้องที่อำเภอพระโขนง จังหวัดพระนคร อำเภอบางพลี อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา และอำเภอเมืองชลบุรี อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๕๐๙ โดยให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา (ประกาศวันที่ ๑๙ เมษายน พ.ศ. ๒๕๐๙)

ในการกำหนดเงินค่าทำขวัญให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนในท้องที่อำเภอบางพลีและอำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ กรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในเขตจังหวัดสมุทรปราการได้เสนอว่า ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๑๔ ซึ่งบัญญัติว่า “...ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่ทำไปในการเวนคืนได้กระทำให้ทรัพย์สินที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้นเป็นพิเศษในขณะนั้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักกับค่าทดแทน...” นั้น มีความหมายว่า นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง ฯลฯ พ.ศ. ๒๕๐๖ ใช้บังคับ ก็ถือได้ว่าการเวนคืนได้เริ่มขึ้นแล้ว เพราะการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง ฯลฯ พ.ศ. ๒๕๐๖ ได้อาศัยพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ มาตรา

๕๖^๑ ซึ่งเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่การออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินสายกรุงเทพ ฯ-ตราด ตอนพระโขนง-ศรีราชา ฯลฯ พ.ศ. ๒๕๐๙ ทั้งสิ้น และประโยชน์อันเกิดจากการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง ฯลฯ พ.ศ. ๒๕๐๖ เริ่มมาตั้งแต่วันที่ประกาศพระราชกฤษฎีกาในราชกิจจานุเบกษาแล้ว เพราะตาม ๓. ของมาตรา ๕๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ บัญญัติว่า ในกรณีที่ไม่ต้องออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน แต่ได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง ให้ถือราคาทรัพย์สินตามราคาธรรมดาที่ซื้อขายในวันที่ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงนั้น ซึ่งเห็นได้ชัดว่าเป็นการตรึงราคาทรัพย์สินที่จะเวนคืนไว้ไม่ให้รัฐต้องจ่ายเงินค่าทำขวัญในอัตราสูงด้วย และถ้าการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงทำให้ทรัพย์สินที่เหลือมีราคาสูงขึ้นเป็นพิเศษในขณะนั้น ก็ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักกับค่าทดแทนหรือค่าทำขวัญ ฉะนั้น คำว่า “ในขณะนั้น” ย่อมหมายความว่าถึงขณะที่ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง ปัญหาที่ว่าถ้าถือว่า “ในขณะนั้น” หมายถึงวันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับแล้ว การเวนคืนโดยมีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงจะมีผลในทางกฎหมายอย่างหนึ่ง และถ้าไม่มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงจะมีผลในทางกฎหมายอีกอย่างหนึ่งนั้น ข้อนี้ไม่น่าจะเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมาย นอกจากนี้เมื่อกฎหมายว่าด้วยทางหลวงกำหนดให้ถือราคาในวันที่ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงในการกำหนดเงินค่าทำขวัญแล้ว การนำราคาที่สูงขึ้นเป็นพิเศษมาหักกับเงินค่าทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เจตนารมณ์ของกฎหมายก็คงมุ่งถึงขณะเดียวกัน คือ วันที่ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา ด้วยเหตุนี้ เมื่อนำหลักฐานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับราคาที่ดินที่เป็นอยู่ในท้องที่ตำบลต่าง ๆ ในวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง ฯลฯ พ.ศ. ๒๕๐๖ เริ่มใช้บังคับแล้ว ปรากฏว่าราคาที่ดินตามแนวทางหลวงแผ่นดินสายกรุงเทพ ฯ - ตราด มิได้เคลื่อนไหวสูงขึ้น ฉะนั้น เมื่อที่ดินดังกล่าวมิได้มีราคาสูงขึ้นเป็นพิเศษแล้ว ก็ย่อมไม่มีราคาอันใดที่จะนำมาหักกับค่าทำขวัญที่เจ้าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนมีสิทธิจะได้รับ

อธิบดีกรมทางหลวงในฐานะเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวเห็นว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายว่าด้วยทางหลวงบัญญัติไว้ ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยทาง

^๑ มาตรา ๕๖ เมื่อได้กระทำการสำรวจที่ดินที่ต้องเวนคืนหรือแต่บางส่วนเสร็จแล้ว ถ้ายังไม่พร้อมที่จะออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น จะออกพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างไว้ก่อนก็ได้ พระราชกฤษฎีกาเช่นว่านี้ต้องระบุนามอำเภอหรือเขตปกครองอื่นซึ่งอยู่ในแนวทางหลวงนั้น ๆ พร้อมด้วยเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการ และให้ระบุส่วนกว้างของแนวทางหลวงไว้ด้วย

^๒ มาตรา ๕๓ เงินค่าทำขวัญนี้ ถ้าไม่มีบทบัญญัติเป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งออกตามความในมาตรา ๕๑ แล้ว ให้กำหนดเท่าราคาของทรัพย์สินตามราคาธรรมดาที่ซื้อขายในท้องตลาดในวันดังต่อไปนี้

๑.๑

๑.๑

๓. ในกรณีที่ไม่ต้องออกพระราชกฤษฎีกาเช่นว่านั้น แต่ได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง ราคาในวันที่ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงนั้น

หลวงมิได้บัญญัติไว้ จึงจะนำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับ การออกพระราชกฤษฎีกา ไม่ว่าจะเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินคิดว่าจะเวนคืนหรือพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง หรือพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่คิดว่าจะเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ล้วนมีวัตถุประสงค์เป็นอย่างเดียวกัน คือ เพื่อให้เจ้าหน้าที่เข้าไปสำรวจทรัพย์สินที่จะเวนคืนไว้ก่อน แต่จะต้องกระทำภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา ส่วนจะมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มากน้อยเท่าใดยังไม่เป็นที่แน่นอน เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนแล้ว จึงจะทราบเนื้อที่ที่เวนคืนได้แน่นอน และมีการจ่ายเงินค่าทำขวัญหรือเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้นำราคาของทรัพย์สินในวันประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเป็นหลักในการกำหนดค่าทำขวัญหรือค่าทดแทนนั้นเป็นเรื่องที่กฎหมายบัญญัติเพื่อประโยชน์ในการควบคุมและตรึงราคาทรัพย์สินนั้นไว้เท่านั้น ส่วนกรณีตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ นั้น มีความหมายเฉพาะในกรณีที่มีทรัพย์สินเหลือและทรัพย์สินนั้นมีราคาสูงขึ้นเป็นพิเศษในขณะนั้น ซึ่งไม่อาจทราบได้ในขณะที่ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง แต่จะทราบได้เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว ด้วยเหตุนี้ถ้าทรัพย์สินที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้นเป็นพิเศษในขณะนั้น จะต้องหมายความว่าราคาที่สูงขึ้นเป็นพิเศษในวันที่พระราชบัญญัติเวนคืนใช้บังคับ เพราะเป็นวันที่สามารถจะทราบได้ว่ามีทรัพย์สินเหลือจากการเวนคืนเท่าใด และถ้าไม่มีทรัพย์สินเหลือจากการเวนคืนแล้วก็ไม่มีความจำเป็นต้องพิจารณาดำเนินการอย่างใดต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยทางหลวงมิได้บัญญัติไว้ จึงให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับ การออกพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง ฯลฯ พ.ศ. ๒๕๐๖ ย่อมถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินสายกรุงเทพฯ - ตราด ตอนพระโขนง - ศรีราชา ฯลฯ พ.ศ. ๒๕๐๙ เพราะพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ออกโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้เจ้าหน้าที่เข้าไปสำรวจที่ดินที่จะเวนคืน และเพื่อตรึงราคาที่ดินที่จะเวนคืนไว้มิให้รัฐต้องจ่ายเงินค่าทำขวัญสูงขึ้นในกรณีที่การเวนคืนนั้นได้ทำให้ที่ดินที่เวนคืนมีราคาสูงขึ้น หากแต่ในขณะที่ยกพระราชกฤษฎีกานั้นยังไม่ทราบแน่ชัดว่าจะเวนคืนที่ดินมากน้อยเท่าใด ต่อเมื่อตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินสายกรุงเทพฯ - ตราด ตอนพระโขนง - ศรีราชา ฯลฯ พ.ศ. ๒๕๐๙ แล้ว จึงทราบเนื้อที่ที่เวนคืนได้แน่นอน แล้วจึงจะจ่ายเงินค่าทำขวัญให้ตาม ๓. ของมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ ซึ่งกำหนดให้นำราคาในวันประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเป็นหลัก ส่วนกรณีตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งบัญญัติว่า “....ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่เข้าไปในการเวนคืนได้กระทำทำให้ทรัพย์สินที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้นเป็นพิเศษในขณะนั้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักกับค่าทดแทน...” นั้น เป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับทรัพย์สินที่เหลือจากการเวนคืนซึ่งจะทราบได้เฉพาะเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนแล้ว

เท่านั้น ฉะนั้น ถ้าปรากฏว่าในวันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินสายกรุงเทพฯ - ตราด ตอนพระโขนง - ศรีราชา ฯลฯ พ.ศ. ๒๕๐๙ ใช้บังคับ การเวนคืนได้ทำให้ทรัพย์สินที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาสูงขึ้นเป็นพิเศษ โดยเทียบกับราคาทรัพย์สินในวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง ฯลฯ พ.ศ. ๒๕๐๖ ใช้บังคับแล้ว ก็ต้องเอาราคาที่สูงขึ้นหักกับค่าทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือค่าทำขวัญตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง โดยเหตุนี้ จึงเห็นได้ว่า คำว่า “ในขณะนั้น” ในมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ย่อมหมายความว่าถึงวันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินสายกรุงเทพฯ - ตราด ตอนพระโขนง - ศรีราชา ฯลฯ พ.ศ. ๒๕๐๙ ใช้บังคับ

(ลงชื่อ) ส. โทตระกิตย์

(นายสมภพ โทตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤศจิกายน ๒๕๑๒