

บันทึก

เรื่อง การจัดสรรที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ถูกเวนคืน

สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๘๐๑/๐๑๐๒ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาจราจรติดขัดในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล คือปริมาณพื้นผิวจราจรที่มีน้อยกว่าที่ควรจะมี ขณะเดียวกันการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แม้จะชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน แต่ก็ยังคงก่อความเดือดร้อนแก่ผู้ถูกเวนคืนบางรายซึ่งมีความสะดวกที่จะอาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับบริเวณอสังหาริมทรัพย์เดิมที่ถูกเวนคืน สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกจึงได้พยายามที่จะศึกษาทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพื่อบรรเทาหรือขจัดปัญหาความเดือดร้อนดังกล่าว โดยพยายามที่จะหาที่ดินส่วนหนึ่งสำหรับให้ผู้ถูกเวนคืนซึ่งประสงค์จะอยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียงที่ดินเดิมแทนที่จะรับเงินค่าทดแทนเพื่อบรรเทาความเดือดร้อน สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกจึงขอหารือความเป็นไปได้ของข้อกฎหมาย ดังนี้

๑. กรณีที่หนึ่ง หากจะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อก่อสร้างถนน และเวนคืนที่ดินข้างเคียงเพื่อการผังเมือง แล้วจัดสรรที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนเพื่อการผังเมืองให้แก่ผู้ถูกเวนคืนเนื่องจากการสร้างถนนเป็นการแลกเปลี่ยน จะกระทำได้หรือไม่หากกระทำได้ควรดำเนินการทางกฎหมายอย่างไร

๒. กรณีที่สอง กรณีที่ไม่อาจดำเนินการได้ตามกรณีที่หนึ่ง หากจะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อก่อสร้างถนน และเวนคืนที่ดินข้างเคียงโดยอาศัยกฎหมายว่าด้วยการเคหะแห่งชาติ แล้วจัดสรรที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนเพื่อการเคหะให้แก่ผู้ถูกเวนคืนเนื่องจากการสร้างถนนเป็นการแลกเปลี่ยน จะกระทำได้หรือไม่ หากกระทำได้ควรดำเนินการทางกฎหมายอย่างไร

๓. กรณีที่สาม กรณีที่ไม่อาจดำเนินการได้ทั้งตามกรณีที่หนึ่งและกรณีที่สองจะมีบทบัญญัติใดที่จะสามารถนำมาใช้เพื่อแก้ปัญหาคความเดือดร้อนของผู้ถูกเวนคืนดังกล่าวข้างต้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่า การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น ในเบื้องต้นจะต้องคำนึงถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๓๖^๑ด้วย ซึ่งพอจะสรุปได้ว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำได้เฉพาะเพื่อการอันเป็น

^๑มาตรา ๓๖ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการ

สาธารณูปโภค .. เพื่อการผังเมือง .. หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท ฉะนั้นหากจะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อก่อสร้างถนนและเวนคืนที่ดินข้างเคียงเพื่อการผังเมืองตามข้อหาหรือกรณีหนึ่งหรือเวนคืนที่ดินข้างเคียงเพื่อการเคหะโดยอาศัยกฎหมายว่าด้วยการเคหะแห่งชาติซึ่งตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้ถือว่ากิจการของการเคหะแห่งชาติเป็นกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะ^๒ ตามข้อหาหรือกรณีที่สอง แล้วจัดสรรที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนเพื่อการผังเมืองหรือที่เหลือจากการเวนคืนเพื่อการเคหะให้แก่ผู้ถูกเวนคืนเนื่องจากการสร้างถนนเป็นการแลกเปลี่ยนแทนการจ่ายเงินค่าทดแทน คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่าไม่อาจกระทำได้ เพราะที่ดินที่เหลือจากการที่มีได้ใช้เพื่อวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนไม่ว่าเพื่อการผังเมืองหรือเพื่อการเคหะภายในระยะเวลาที่กำหนดนั้น จะต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามความในวรรคสามของมาตรา ๓๖ ของรัฐธรรมนูญและจะนำไปแลกเปลี่ยนแทนการจ่ายเงินค่าทดแทนแก่ผู้ถูกเวนคืนรายอื่นก็ไม่ได้ เนื่องจากขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว แม้ว่าความตอนท้ายของวรรคสามของมาตรา ๓๖ ของรัฐธรรมนูญจะบัญญัติว่า “เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่น...” ได้ก็ตาม กฎหมายก็จำกัดไว้เฉพาะว่า “เพื่อการอื่นตามวรรคหนึ่งและโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ซึ่งหมายความว่า ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะมิใช่

ได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน และกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดแจ้ง ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคหนึ่งและโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสามและการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

^๒ข้อ ๒๘ ในการดำเนินกิจการของการเคหะแห่งชาติ ให้คำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและประชาชน

ในการนี้ให้ถือว่า กิจการของการเคหะแห่งชาติเป็นกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นประโยชน์ของรัฐตามความในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

การปรับปรุงหรือรื้อแหล่งเสื่อมโทรมตามข้อ ๓ (๔) ให้การเคหะแห่งชาติคำนึงถึงการผังเมือง การใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการจัดเคหะสงเคราะห์ให้แก่ประชาชนที่ต้องย้ายออกจากแหล่งเสื่อมโทรมเป็นสำคัญ

เพื่อประโยชน์ของเอกชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง และต้องมีการตรากฎหมายขึ้นเพื่อการนั้นเป็นพิเศษอีกด้วย

ส่วนที่จะมีบทบัญญัติกฎหมายใดที่จะสามารถนำมาใช้เพื่อแก้ปัญหาความเดือดร้อนของผู้ถูกเวนคืนเพื่อก่อสร้างถนนนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่า เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ รวมทั้งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มิได้มีบทบัญญัติที่พอจะอาศัยเป็นแนวทางให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ถูกเวนคืนได้ดังกล่าวมาข้างต้นแล้ว ก็ไม่มีบทกฎหมายอื่นใดอีกที่ให้อำนาจแก่รัฐที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาดำเนินการตามวิธีการที่สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกหรือได้ อย่างไรก็ตาม ในด้านการบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนผู้ถูกเวนคืน นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ต่างก็มีบทบัญญัติเกี่ยวกับปัญหานี้ไว้แล้วดังจะเห็นได้จากวรรคสองของมาตรา ๓๖ ของรัฐธรรมนูญฯ ที่บัญญัติว่า “การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน” และวรรคห้าของมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ บัญญัติว่า “ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขายหรือการทำงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้นและบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้นด้วย” คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงเห็นว่า ถ้าหากได้มีการปฏิบัติถูกต้องและครบถ้วนตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวได้อย่างจริงจังแล้ว ก็จะช่วยสร้างความเป็นธรรมและบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ถูกเวนคืนได้อย่างดีที่สุดเท่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่า การจัดสรรที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนเพื่อการผังเมืองหรือการเคหะให้แก่ผู้ถูกเวนคืนเนื่องจากการสร้างถนนเป็นการแลกเปลี่ยนแทนการจ่ายเงินค่าทดแทนไม่อาจกระทำได้ และบทบัญญัติที่จะสามารถนำมาใช้เพื่อสร้างความเป็นธรรมและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของผู้ถูกเวนคืนเนื่องจากการสร้างถนนก็คือบทบัญญัติมาตรา ๓๖ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ และมาตรา ๑๘ ถึงมาตรา ๒๑ โดยเฉพาะมาตรา ๒๑ วรรคห้า^๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

^๓มาตรา ๒๑

ฯลฯ

ฯลฯ

ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขาย หรือการทำงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้นและบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้นด้วย

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร
(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๓๖