

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการตามนัยแห่งกฎหมายทางหลวง
(คำทำขวัญทรัพย์สินที่มีขึ้นหลังวันประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา
กำหนดแนวทางหลวง)

กรมทางหลวงมีหนังสือ ที่ คค.๐๖๐๖/๑๐๕๓๔ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๐ ถึง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า ในการสร้างทางหลวงจังหวัดสายท่าแพ - ท่าศาลา - ลีซอ - ขนอม ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงจังหวัด สายท่าแพ - ท่าศาลา - ลีซอ - ขนอม พ.ศ. ๒๕๑๓ ออกตามความในมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ และอธิบดีกรมทางหลวงในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการได้แจ้งการเข้าครอบครองและเข้าดำเนินการเกี่ยวกับกิจการสร้างทางหลวงในอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงจังหวัดดังกล่าว ในการดำเนินการปรองดองของกรมทางหลวงตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ สำนักนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งที่ ๕๔/๒๕๑๕ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๑๕ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกรณีราษฎรร้องเรียนว่า การจ่ายเงินค่าชดเชยที่ดินพืชผลและสิ่งก่อสร้างทางสายท่าศาลา - ลีซอ ไม่เป็นธรรม คณะกรรมการสอบสวนได้รายงานต่อนายกรัฐมนตรีตามบันทึกลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๑๕ ว่า การที่เจ้าหน้าที่ของกรมทางหลวงและคณะกรรมการปรองดองได้ถือปฏิบัติตามข้อ ๗๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ฯ โดยไม่คำนวณค่าทดแทนทรัพย์สินที่มีขึ้นภายหลังพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงจังหวัด สายท่าแพ - ท่าศาลา - ลีซอ - ขนอม พ.ศ. ๒๕๑๓ ให้แก่เจ้าของทรัพย์สินนั้นเป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้อง เพราะตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ ซึ่งได้ถูกยกเลิกไปแล้วบัญญัติไว้ความว่า ทรัพย์สินซึ่งจะนำมาคำนวณค่าทำขวัญ คือทรัพย์สินซึ่งมีอยู่ก่อนวันประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่คิดว่าจะเวนคืน หรือในกรณีที่ไม้จำเป็นต้องออกพระราชกฤษฎีกาเช่นนั้น คือทรัพย์สินซึ่งมีอยู่ก่อนวันประกาศใช้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น ๆ โดยบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดว่า ทรัพย์สินที่จะนำมาคำนวณค่าทำขวัญต้องเป็นทรัพย์สินซึ่งมีอยู่ก่อนวันประกาศใช้ “พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง” ดังนั้น จึงหมายความว่า เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิที่จะได้รับเงินค่าทดแทนทรัพย์สินทั้งที่มีอยู่ก่อนและหลังจากวันประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง หากทางราชการประสงค์จะนำความในข้อ ๗๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ฯ ไปใช้บังคับก็อาจทำได้ โดยต้องออกพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงขึ้นใหม่ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว

กรมทางหลวงมีความเห็นว่า เมื่อนำกฎหมายว่าด้วยทางหลวงที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน คือประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ มาอนุโลมใช้ในการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยวิธีการปรองดองในทางหลวงจังหวัด สายท่าแพ - ท่าศาลา

- สิชล - ขนอม แล้ว ก็ไม่อาจพิจารณาจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง และเจ้าของไม้ยืนต้นหรือพืชผลซึ่งมีขึ้นภายหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทาง หลวงสายดังกล่าวโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจาก เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาได้ นอกจากนั้นหากจะพิจารณาจ่ายเงินค่าทดแทนให้ กรณียอมเป็นปัญหาขึ้นว่า เพราะเหตุใดกรมทางหลวงจึงไม่ออกกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพราะถ้าหากได้ออกกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว ก็เป็นกรณีที่ไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนตาม บทบัญญัติของกฎหมาย การจ่ายค่าทดแทนให้จึงอาจเป็นการปฏิบัติบกพร่องหรือไม่รัดกุม เพราะ การปรองดองนั้น กรมทางหลวงได้ยึดถือหลักเกณฑ์ตามกฎหมายโดยอนุโลมอยู่แล้ว และกรณี เกี่ยวกับทางหลวงจังหวัด สายท่าแพ - ท่าศาลา - สิชล - ขนอม นี้มีความสมบูรณ์ตามกฎหมาย ตามความในข้อ ๘๗ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ อยู่แล้ว กรณีจึงไม่ต้องออกพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงสายนี้ใหม่แต่ประการ ใด

กรมทางหลวงจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่า ความเห็น ของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงฯ และความเห็นของกรมทางหลวงดังกล่าว ความเห็นใด เป็นความเห็นที่ถูกต้อง เพื่อกรมทางหลวงจะได้ถือปฏิบัติต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้ พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นว่า แม้พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้าง ทางหลวงจังหวัดสายท่าแพ - ท่าศาลา - สิชล - ขนอม พ.ศ. ๒๕๑๓ จะออกตามความในมาตรา ๕๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ ซึ่งได้ถูกยกเลิกไปแล้วก็ตาม แต่พระราช กฤษฎีกาดังกล่าวยังมีผลใช้บังคับได้มีกำหนด ๑๐ ปีตามมาตรา ๕๗^๒ เช่นเดียวกับบทบัญญัติแห่ง ข้อ ๗๘^๓ และข้อ ๗๙^๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ.

^๑ มาตรา ๕๖ เมื่อได้กระทำการสำรวจที่ที่ต้องเวนคืนทั้งหมดหรือแต่บางส่วนเสร็จแล้วถ้ายังไม่พร้อมที่จะออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น จะออกพระราช กฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างไว้ก่อนก็ได้ พระราชกฤษฎีกาเช่นนี้ต้องระบุนามอำเภอหรือเขตต์ ปกครองอื่นซึ่งอยู่ในแนวทางหลวงนั้น ๆ พร้อมด้วยเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการ และให้ระบุส่วนกว้างของแนวทาง หลวงไว้ด้วย

^๒ มาตรา ๕๗ พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงให้ใช้ได้มีกำหนดสิบปี ในระหว่างเวลาที่ ใช้พระราชกฤษฎีกานี้ ให้นำความในมาตรา ๔๔ มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๖ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^๓ ข้อ ๗๘ เมื่อได้กระทำการสำรวจที่ที่ต้องเวนคืนทั้งหมดหรือบางส่วนเสร็จแล้ว ถ้ายังไม่ พร้อมที่จะออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น จะตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างไว้ก่อนก็ได้ พระราชกฤษฎีกาเช่นนี้ให้ระบุนามอำเภอหรือเขตปกครองอื่นซึ่ง อยู่ในแนวทางหลวง เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการ และส่วนกว้างของแนวทางหลวง

^๔ ข้อ ๗๙ พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงให้ใช้ได้มีกำหนดสิบปี ในระหว่างเวลาที่ ใช้พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๑ และหมวด ๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่ที่บัญญัติ ไว้โดยเฉพาะในหมวดนี้

๒๕๑๕ และนอกจากนั้นในข้อ ๘๗^๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕๑ ยังได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕๑ ไปใช้บังคับแก่การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่กำลังดำเนินอยู่ในวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับด้วย

โดยที่ข้อ ๗๕^๖ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕๑ บัญญัติว่า ทรัพย์สินซึ่งจะนำมาคำนวณค่าทดแทนคือทรัพย์สินซึ่งมีอยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนหรือพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงใช้บังคับ หรือในกรณีที่ได้ตราพระราชกฤษฎีกาเช่นนั้น คือทรัพย์สินซึ่งมีอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับ และตามข้อ ๗๖^๗ เงินค่าทดแทนถ้าไม่มีบทบัญญัติเป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้กำหนดเท่าราคาของทรัพย์สินตามราคาธรรมดาที่ซื้อขายในท้องตลาดในวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงใช้บังคับ ดังนั้น แม้ในมาตรา ๕๒^๘ แห่งพระราชบัญญัติ

^๕ ข้อ ๘๗ ให้นำบทบัญญัติในส่วนที่ ๓ มาใช้บังคับแก่การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่กำลังดำเนินอยู่ในวันประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงที่ได้ปฏิบัติไปแล้ว ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ ให้เป็นอันใช้ได้

^๖ ข้อ ๗๕ ทรัพย์สินซึ่งจะนำมาคำนวณค่าทดแทนคือทรัพย์สินซึ่งมีอยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนหรือพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงใช้บังคับหรือในกรณีที่ได้ตราพระราชกฤษฎีกาเช่นนั้น คือทรัพย์สินซึ่งมีอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับ

แต่ถ้าทรัพย์สินดังกล่าวได้จัดทำหรือปลูกขึ้นเพื่อเรียกร้องเอาค่าทดแทนหรือที่ดินสำหรับขยายเขตทางหลวงชนบทซึ่งเป็นของเจ้าของเดียวกัน และที่ดินที่จะเวนคืนมีเนื้อที่ไม่เกินหนึ่งในสิบของที่ดินทั้งแปลงและที่ดินที่เหลืออยู่มีเนื้อที่ไม่ต่ำกว่าห้าไร่ มิให้นำมาคำนวณเป็นค่าทดแทน

^๗ ข้อ ๗๖ เงินค่าทดแทนนั้น ถ้าไม่มีบทบัญญัติเป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งออกตามข้อ ๖๓ แล้ว ให้กำหนดเท่าราคาของทรัพย์สินตามราคาธรรมดาที่ซื้อขายในท้องตลาดในวันดังต่อไปนี้

(๑) ในวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนใช้บังคับในกรณีที่ได้ตราพระราชกฤษฎีกาเช่นนั้น

(๒) ในวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงใช้บังคับ ในกรณีที่ได้ตราพระราชกฤษฎีกาเช่นนั้น

(๓) ในวันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับ ในกรณีที่ได้ตราพระราชบัญญัติเช่นนั้น

^๘ มาตรา ๕๒ ทรัพย์สินซึ่งจะนำมาคำนวณค่าทำขวัญ คือทรัพย์สินซึ่งมีอยู่ก่อนวันประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน หรือในกรณีที่ไม่จำเป็นต้องออกพระราชกฤษฎีกาเช่นนั้น ทรัพย์สินซึ่งมีอยู่ก่อนวันประกาศใช้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น ๆ

แต่ถ้าทรัพย์สินนี้ได้จัดทำหรือปลูกขึ้นเพื่อที่จะเรียกร้องเอาค่าทำขวัญหรือที่ดินสำหรับขยายเขตทางหลวงชนบทซึ่งเป็นของเจ้าของเดียวกัน และเนื้อที่ต้องเวนคืนไม่เกินหนึ่งในสิบของที่ดินทั้งแปลง และที่ดินที่เหลืออยู่นั้นมีเนื้อที่ไม่ต่ำกว่าห้าไร่ ก็มีให้นำมาคำนวณเป็นค่าทำขวัญ

ทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ ซึ่งถูกยกเลิกไปแล้วจะบัญญัติว่าทรัพย์สินซึ่งจะนำมาคำนวณค่าทำขวัญ คือทรัพย์สินซึ่งมีอยู่ก่อนวันประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่คิดว่าจะเวนคืน โดยไม่ได้กำหนดว่าทรัพย์สินที่จะนำมาคำนวณค่าทำขวัญต้องเป็นทรัพย์สินซึ่งมีอยู่ก่อนวันประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงก็ตาม แต่ในมาตรา ๕๓^๙ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ให้กำหนดเงินค่าทำขวัญเท่าราคาของทรัพย์สินในวันที่ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงนั้นเช่นเดียวกัน เมื่อข้อ ๘๗ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๐๕ ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในส่วนที่ ๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวมาใช้บังคับแก่การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่กำลังดำเนินการอยู่ในวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฯ ใช้บังคับ ซึ่งกรณีการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ในทางหลวงจังหวัดสายท่าแพ - ท่าศาลา - สีชล - ขนอม ไม่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่คิดว่าจะเวนคืน แต่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงจังหวัด การคำนวณค่าทดแทนทรัพย์สินจึงต้องเป็นไปตามข้อ ๗๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๙๕ฯ ที่บัญญัติว่า ทรัพย์สินซึ่งจะนำมาคำนวณค่าทดแทน คือทรัพย์สินซึ่งมีอยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงใช้บังคับ ฉะนั้นเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างและเจ้าของไม้ยืนต้นหรือพืชผลซึ่งมีขึ้นภายหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกา จึงไม่ได้รับค่าทำขวัญหรือค่าทดแทนทรัพย์สินซึ่งมีขึ้นภายหลังวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงดังกล่าวใช้บังคับ

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์

(นายสมภพ โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๒๐

^๙ มาตรา ๕๓ เงินค่าทำขวัญนี้ถ้าไม่มีบทบัญญัติเป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งออกตามความในมาตรา ๔๑ แล้ว ให้กำหนดเท่าราคาของทรัพย์สินตามราคาธรรมดาที่ซื้อขายในท้องตลาดในวันดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่ได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่คิดว่าจะเวนคืน ราคาในวันที่ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกานั้น

(๒) ในกรณีที่ไม่ต้องออกพระราชกฤษฎีกาเช่นว่านั้น แต่ได้ออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น ๆ ราคาในวันที่ประกาศใช้พระราชบัญญัตินั้น

(๓) ในกรณีที่ไม่ต้องออกพระราชกฤษฎีกาเช่นว่านั้น แต่ได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง ราคาในวันที่ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงนั้น