

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยทางหลวง (ค่าทดแทนทรัพย์สิน
ที่มีขึ้นหลังวันประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง)

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้มีว่า ในชั้นแรกกรมทางหลวงได้มีหนังสือ ที่ คค.๐๖๐๖/ ๑๐๕๓๔ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๐ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นใน ปัญหาเกี่ยวกับการจ่ายค่าทดแทนในการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อสร้างทางหลวงจังหวัดสายท่าแพ - ท่าศาลา - ลิขล - ขนอม ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงจังหวัด สายท่าแพ - ท่าศาลา - ลิขล - ขนอม พ.ศ.๒๕๑๓ พร้อมกับส่งปัญหาทำนองเดียวกันที่เกิดขึ้น จากการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินสายธนบุรี - นครชัยศรี - ราชบุรี และทาง หลวงแผ่นดินสายแยกจากทางหลวงแผ่นดินสายจรัลสนิทวงศ์ (แยกสะพานกรุงธนฯ) - บรรจบ ทางหลวงแผ่นดินสายธนบุรี - นครชัยศรี - ราชบุรี ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่ จะสร้างทางหลวงแผ่นดินสายธนบุรี - นครชัยศรี - ราชบุรี พ.ศ.๒๕๑๓ และประกาศของคณะ ปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๒๒ ลงวันที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ.๒๕๑๕ มาด้วย

ปัญหาเกี่ยวกับการจ่ายค่าทดแทนซึ่งกรมทางหลวงหรือว่ามีว่า ในการจัด กรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อสร้างทางหลวงจังหวัดสายท่าแพ - ท่าศาลา - ลิขล - ขนอม ตามพระราช กฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงฯ พ.ศ.๒๕๑๓ กรมทางหลวงให้ดำเนินการปรองดองกับเจ้าของ ที่ดินและทรัพย์สิน โดยไม่คำนวณค่าทดแทนทรัพย์สินที่มีขึ้นภายหลังพระราชกฤษฎีกากำหนด แนวทางหลวงดังกล่าวใช้บังคับให้แก่เจ้าของที่ดินและทรัพย์สิน แต่คณะกรรมการสอบสวน ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกรณีราษฎรร้องเรียนว่า การจ่ายเงินค่าชดเชยที่ดิน พืชผล และสิ่งก่อสร้างไม่ เป็นธรรมเห็นว่า การที่เจ้าหน้าที่ของกรมทางหลวงและคณะกรรมการปรองดองได้ถือปฏิบัติตาม ข้อ ๗๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ โดยไม่คำนวณค่าทดแทนทรัพย์สินที่มีขึ้น ภายหลังพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงจังหวัดสายท่าแพ - ท่าศาลา - ลิขล - ขนอมพ.ศ.๒๕๑๓ ให้แก่เจ้าของทรัพย์สินนั้นเป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้อง เพราะตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ ซึ่งได้ถูกยกเลิกไปแล้วบัญญัติว่าทรัพย์สิน ซึ่งจะนำมาคำนวณค่าทำขวัญ คือทรัพย์สินซึ่งมีอยู่ก่อนวันประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขต ที่ที่คิดว่าจะเวนคืน หรือในกรณีที่ไม่ต้องออกพระราชกฤษฎีกาเช่นนั้น คือทรัพย์สินซึ่งมีอยู่ ก่อนวันประกาศใช้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น ๆ โดยบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ กำหนดว่าทรัพย์สินที่จะนำมาคำนวณค่าทำขวัญต้องเป็นทรัพย์สินซึ่งมีอยู่ก่อนวันประกาศใช้ “พระ ราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง” ดังนั้น จึงหมายความว่าเจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิที่จะได้รับเงิน ค่าทดแทนทรัพย์สินทั้งที่มีอยู่ก่อนและหลังวันประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง หากทางราชการประสงค์จะนำความในข้อ ๗๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ไปใช้ บังคับ ก็อาจทำได้โดยต้องออกพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงขึ้นใหม่ตามประกาศของ

คณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวกรมทางหลวงจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่า ความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและความเห็นของกรมทางหลวงดังกล่าว ความเห็นใดเป็นความเห็นที่ถูกต้อง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้ให้ความเห็นในปัญหาที่กรมทางหลวงหารือมา ปรากฏตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร. ๐๖๐๑/๑๒๒๙ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๒๐ มีความสำคัญว่า^๑ ข้อ ๘๗ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในส่วนที่ ๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔๕ มาใช้บังคับแก่การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่กำลังดำเนินการอยู่ในวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔๕ ใช้บังคับ ซึ่งข้อ ๗๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔๕ บัญญัติว่า ทรัพย์สินซึ่งจะนำมาคำนวณค่าทดแทน คือทรัพย์สินซึ่งมีอยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงใช้บังคับ ฉะนั้น ทรัพย์สินซึ่งจะนำมาคำนวณค่าทดแทนได้นั้น คือทรัพย์สินซึ่งมีอยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกา หรือประกาศของคณะปฏิวัติ กำหนดแนวทางหลวงใช้บังคับ ส่วนทรัพย์สินที่เจ้าของได้ปลูกสร้างหรือทำขึ้นภายหลังวันที่พระราชกฤษฎีกาหรือประกาศของคณะปฏิวัติกำหนดแนวทางหลวงใช้บังคับ โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาหรือประกาศของคณะปฏิวัตินั้น ไม่ได้รับค่าทดแทน

ต่อมา กรมทางหลวงมีหนังสือ ด่วนมาก ที่ คค.๐๖๐๖/๙๑๙๙ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๒๑ ให้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า กรมทางหลวงได้รับรายงานจากกองจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินว่าในการเสนอขอออกพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงแผ่นดินสายธนบุรี - นครชัยศรี - ราชบุรี พ.ศ. ๒๕๓๑ นั้น ไม่มีแผนที่ประกอบร่างและแผนที่สำรวจแนวทางหลวง ส่วนทางหลวงแผ่นดินสายแยกทางหลวงแผ่นดินสายจรัลสนิทวงศ์ (แยกสะพานกรุงธนฯ) - บรรจบทางหลวงแผ่นดินสายธนบุรี - นครชัยศรี - ราชบุรี ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๒๒๑ พ.ศ. ๒๕๑๕ นั้น มีแผนที่ประกอบร่าง แต่ไม่มีแผนที่สำรวจแนวทางและอธิบดีกรมทางหลวงในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการได้ดำเนินการแจ้งปักหลักแนวสำรวจทางหลวงแผ่นดินทั้งสองสายเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๙ ประกอบกับได้มีทรัพย์สินที่ได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลังวันที่พระราชกฤษฎีกา และประกาศของคณะปฏิวัติ กำหนดแนวทางหลวงใช้บังคับเป็นจำนวนมาก หากกรมทางหลวงดำเนินการก่อสร้างจะติดขัดในการก่อสร้าง กรมทางหลวงจึงหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกครั้งหนึ่งว่า ข้อเท็จจริงตามที่กองจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินรายงานเพิ่มเติมนี้ จะมีผลทำให้ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้นเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้ให้ความเห็นใน

^๑บันทึกเรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการตามนัยแห่งกฎหมายทางหลวง (คำทำขวัญทรัพย์สินที่มีขึ้นหลังวันประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร.๐๖๐๑/๑๒๒๙ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๒๐

ปัญหาที่กรมทางหลวงขอให้พิจารณาทบทวน และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ สร.๐๖๐๑/๑๒๙ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๒๒ แจ้งความเห็นดังกล่าวให้กรมทางหลวงทราบ มีความสำคัญโดยสรุปว่า^๒ ในการออกพระราชกฤษฎีกาและประกาศของคณะปฏิวัติกำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดินทั้งสองสายนี้ กรมทางหลวงยังไม่มีแนวทางที่แน่นอน ข้อเท็จจริงปรากฏจากคำชี้แจงของเจ้าหน้าที่กรมทางหลวงว่า แม้แต่เจ้าหน้าที่เองก็ยังไม่ทราบว่าแนวทางสำรวจนั้นมีอยู่อย่างไร เพราะการสำรวจมีอุปสรรคขัดข้องอันเป็นการแสดงอยู่ในตัวเองแล้วว่าการสำรวจแนวทางนั้นยังไม่เสร็จ ซึ่งสอดคล้องกับเอกสารหลักฐานคือสมุดระดับที่เจ้าหน้าที่กรมทางหลวงนำมาแสดงก็ยืนยันอยู่ว่าการสำรวจยังไม่เสร็จเช่นกัน จึงไม่เป็นผลตรงตามเจตนารมณ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ ที่ใช้คำว่า “ได้กระทำการสำรวจที่ท้องที่นั้นแล้วเสร็จแล้ว” ดังนั้น พระราชกฤษฎีกาและประกาศของคณะปฏิวัติกำหนดแนวทางหลวงทั้งสองสาย จึงไม่เกิดผลบังคับให้เป็นไปตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๙๕ ข้อ ๗๕ ได้กล่าวคือ ถือว่าเป็นกรณีที่มิได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนและพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง และเห็นว่าเจ้าของทรัพย์สินที่มีอยู่ก่อนและหลังการออกพระราชกฤษฎีกาและประกาศของคณะปฏิวัติกำหนดแนวทางหลวงทั้งสองสาย มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน

หลังจากนั้น กรมทางหลวงได้มีหนังสือ ที่ คค.๐๖๐๖/๕๓๐๐ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๒๒ ชี้แจงข้อเท็จจริงและเหตุผลเพิ่มเติมพร้อมทั้งแจ้งความเห็นของกรมทางหลวงเพื่อประกอบการพิจารณาของกรรมการร่างกฎหมายอีกครั้งหนึ่งว่า ในการออกพระราชกฤษฎีกาและประกาศของคณะปฏิวัติกำหนดแนวทางหลวงทั้งสองสายดังปรากฏข้างต้นนั้น กรมทางหลวงได้ทำการสำรวจบางส่วนเสร็จไปแล้ว โดยใช้แผนที่ทางอากาศและสำรวจทางพื้นดิน เพราะในการออกพระราชกฤษฎีกาและประกาศของคณะปฏิวัติกำหนดแนวทางหลวงทั้งสองสายนั้นยังมิได้กำหนดแนวทางแน่นอน มีแต่แนวประเมิน คือทำ Preliminary Survey เท่านั้น แนวทางที่แน่นอนอาจเปลี่ยนแปลงไปจากพระราชกฤษฎีกาและประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าว โดยอาศัยข้อเท็จจริงและหลักเกณฑ์ของ Engineering ดังนั้น การที่กรมทางหลวงได้ดำเนินการโดยมีแผนที่แสดงแนวทางตั้งแต่ต้นทางถึงปลายทาง รวมทั้งมีการกำหนดความกว้างของแนวทางหลวงนั้นด้วยย่อมเป็นกรณีที่กรมทางหลวงได้ดำเนินการสำรวจที่ท้องที่นั้นเสร็จแล้วทั้งได้ปฏิบัติตามนัยมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ โดยครบถ้วนกรมทางหลวงจึงมีความเห็นว่าพระราชกฤษฎีกาและประกาศของคณะปฏิวัติกำหนดแนวทางหลวงทั้งสองสายดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายโดยสมบูรณ์ นอกจากนี้ ยังถามย้ำว่าเจ้าของทรัพย์สินในทางหลวงแผ่นดินสายธนบุรีฯ นครชัยศรี - ราชบุรี และทางหลวงแผ่นดินสายแยกทางหลวงแผ่นดินสายจรัลสนิทวงศ์ (แยกสะพานกรุงธนฯ) - บรรจบทางหลวงแผ่นดินสายธนบุรี - นครชัยศรี - ราชบุรี ซึ่งได้ปลูกสร้างทรัพย์สินขึ้นภายหลังพระราชกฤษฎีกาและประกาศของคณะปฏิวัติกำหนด

^๒บันทึกเรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการตามนัยแห่งกฎหมายทางหลวง (คำทำขวัญทรัพย์สินที่มีขึ้นภายหลังวันประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ สร.๐๖๐๑/๑๒๙ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๒๒

แนวทางหลวงทั้งสองสายนี้มีผลใช้บังคับ จะมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทรัพย์สินหรือไม่

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงส่งปัญหาเรื่องนี้ให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณาให้ความเห็น กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ พิจารณาแล้วมีความเห็นสนับสนุนกรมทางหลวงว่า เมื่อได้ความตามหนังสือกรมทางหลวงที่ คค. ๐๖๐๖/๕๓๐๐ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๒๒ ประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง) ว่า ในการออกพระราชกฤษฎีกาและประกาศของคณะปฏิวัติกำหนดแนวทางหลวงทั้งสองสายที่กรมทางหลวงหรือกรมทางหลวงได้ทำการสำรวจที่ดินต้องเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงทั้งสองสายนี้บางส่วนเสร็จแล้ว โดยได้มีแผนที่แสดงแนวทางตั้งแต่ต้นทางถึงปลายทาง และแสดงท้องที่ที่แนวทางผ่านทุกอำเภอตามลำดับตั้งแต่ต้นทางถึงปลายทาง รวมทั้งมีการกำหนดความกว้างของแนวทาง เพื่อให้ราษฎรที่เกี่ยวข้องได้ทราบแนวสำรวจแล้ว ดังนั้นความเห็นของกรมทางหลวงที่ว่าพระราชกฤษฎีกาและประกาศของคณะปฏิวัติกำหนดแนวทางหลวงทั้งสองสายจึงมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายแล้วนั้น ก็ย่อมจะชอบด้วยเหตุผล สำหรับการคำนวณค่าทดแทนนั้น เห็นว่าน่าจะได้พิจารณาปัญหานี้แยกออกเป็นสองประการ คือประการแรกที่ว่า เจ้าของทรัพย์สินที่มีขึ้นหลังวันที่พระราชกฤษฎีกาและประกาศของคณะปฏิวัติกำหนดแนวทางหลวงใช้บังคับ จะมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนหรือไม่ เห็นว่า เมื่อพระราชกฤษฎีกาและประกาศของคณะปฏิวัติกำหนดแนวทางหลวงทั้งสองสายนี้มีผลสมบูรณ์แล้ว เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นและเจ้าของไม้ยืนต้น หรือพืชผลซึ่งปลูกสร้างหรือมีขึ้นหลังวันที่พระราชกฤษฎีกาและประกาศของคณะปฏิวัตินั้นใช้บังคับ ย่อมไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน เพราะจะต้องนำข้อ ๗๕^๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ มาใช้บังคับส่วนประการของคณะปฏิวัติกำหนดแนวทางหลวงทั้งสองสายใช้บังคับเป็นจำนวนมาก หากจะถือตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ว่าทรัพย์สินที่อยู่ในข่ายซึ่งเจ้าของทรัพย์สินจะมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนต้องเป็นทรัพย์สินที่มีอยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาและประกาศของคณะปฏิวัติกำหนดแนวทางหลวงใช้บังคับนั้น ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ราษฎร เห็นว่า หากกรมทางหลวงมีหลักฐานน่าเชื่อว่าเจ้าของทรัพย์สินดังกล่าวที่ปลูกสร้างหรือมีขึ้นหลังวันที่พระราชกฤษฎีกาและประกาศของคณะปฏิวัติกำหนดแนวทางหลวงทั้งสองสายนี้ใช้บังคับได้ปลูกสร้างหรือมีขึ้นโดยสุจริตเพราะไม่สามารถจะทราบแนวสำรวจแล้ว ก็เป็นเรื่องที่สมควรจะพิจารณาแก้ไขในทางบริหารว่า สมควรจะให้ค่าทดแทนแก่เจ้าของทรัพย์สินเหล่านั้นหรือไม่ เพียงใด มิใช่ปัญหาทางกฎหมายที่คณะกรรมการกฤษฎีกาจะพิจารณาให้ความเห็น

^๓ข้อ ๗๕ ทรัพย์สินที่จะนำมาคำนวณค่าทดแทนคือทรัพย์สินซึ่งมีอยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนหรือพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงใช้บังคับ หรือในกรณีที่มีได้ตราพระราชกฤษฎีกาเช่นนั้น คือทรัพย์สินซึ่งมีอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับ

แต่ถ้าทรัพย์สินดังกล่าวได้จัดทำหรือปลูกขึ้นเพื่อเรียกร้องเอาค่าทดแทนหรือที่ดินสำหรับขยายเขตทางหลวงชนบทซึ่งเป็นของเจ้าของเดียวกัน และที่ดินที่จะเวนคืนมีเนื้อที่ไม่เกินหนึ่งในสิบของที่ดินทั้งแปลงและที่ดินที่เหลืออยู่มีเนื้อที่ไม่ต่ำกว่าห้าไร่ มิให้นำมาคำนวณเป็นค่าทดแทน

เนื่องจากกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ และคณะที่ ๒ มีความเห็นไม่สอดคล้องกันในปัญหาข้อกฎหมายที่กรมทางหลวงหรือมา เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมีคำสั่งให้เสนอเรื่องนี้ให้ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายพิจารณาให้ความเห็นตามข้อ ๑๔ (๑) แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยมีประเด็นวินิจฉัยรวม ๒ ประเด็น คือ

๑. พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดินสายธนบุรี - นครชัยศรี - ราชบุรี พ.ศ.๒๕๑๓ และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๒๒ ลงวันที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ.๒๕๑๕^๔ กำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดินสายแยกจากทางหลวงแผ่นดินสายจรัลสนิทวงศ์ (แยกสะพานกรุงธนฯ) - บรรจบทางหลวงแผ่นดินสายธนบุรี - นครชัยศรี - ราชบุรี เป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่สมบูรณ์ตามกฎหมาย^๕ หรือไม่

๒. เจ้าของทรัพย์สินในทางหลวงแผ่นดินทั้งสองสาย คือสายธนบุรี - นครชัยศรี - ราชบุรี และทางหลวงแผ่นดินสายแยกจากทางหลวงแผ่นดินสายจรัลสนิทวงศ์ (แยกสะพานกรุงธนฯ) - บรรจบทางหลวงแผ่นดินสายธนบุรี - นครชัยศรี - ราชบุรี ซึ่งได้ปลูกสร้างทรัพย์สินขึ้นภายหลังวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดินสายธนบุรี - นครชัยศรี - ราชบุรี พ.ศ.๒๕๑๓ และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๒๒ ลงวันที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ.๒๕๑๕ ใช้บังคับ จะมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วเห็นว่า สำหรับประเด็นแรกที่ว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดินสายธนบุรี - นครชัยศรี - ราชบุรี พ.ศ.๒๕๑๓ และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๒๒ ลงวันที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ.๒๕๑๕ กำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดินสายแยกทางหลวงแผ่นดินสายจรัลสนิทวงศ์ (แยกสะพานกรุงธนฯ) - บรรจบทางหลวงแผ่นดินสายธนบุรี - นครชัยศรี - ราชบุรี จะเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่สมบูรณ์ตามกฎหมายหรือไม่ นั้น เนื่องจากมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ บัญญัติว่า “เมื่อได้กระทำการสำรวจที่ที่ต้องเวนคืนทั้งหมดหรือแต่บางส่วนเสร็จแล้ว ถ้ายังไม่พร้อมที่จะออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น จะออกพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างก่อนก็ได้ พระราชกฤษฎีกาเช่นว่านี้ ต้องระบุนาม

^๔ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๒๒ฯ “ข้อ ๑๓ ให้ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับเช่นเดียวกับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒”

^๕พระราชกฤษฎีกาและประกาศของคณะปฏิวัตินี้ได้ตราขึ้นตามพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ ต่อมาประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.๒๔๘๒ และได้ตราเป็นกฎหมายว่าด้วยทางหลวงขึ้นใหม่ โดยวรรคสองของข้อ ๘๗ ได้บัญญัติว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงที่ได้ปฏิบัติไปแล้วก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ ให้เป็นอันใช้ได้”

อำเภอหรือเขตปกครองอื่นซึ่งอยู่ในแนวทางหลวงนั้น ๆ พร้อมด้วยเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการและให้ระบุส่วนกว้างของแนวทางหลวงไว้ด้วย” ดังนั้น ข้อเท็จจริงที่จะต้องพิจารณาก็คือ ในการออกพระราชกฤษฎีกาและประกาศของคณะปฏิวัติกำหนดแนวทางหลวงทั้งสองสายนั้น กรมทางหลวงได้กระทำการสำรวจที่ที่ต้องเวนคืนทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามมาตรา ๕๖ แล้วเสร็จแล้ว หรือไม่

ในการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ผู้แทนกระทรวงคมนาคม (อธิบดีกรมทางหลวง) ได้ชี้แจงต่อที่ประชุมว่า การสำรวจในการสร้างทางหลวงมีหลายขั้นตอน โดยในขั้นแรกจะได้ทำ Preliminary Survey จากแผนที่ทางอากาศ มาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐ ของกรมแผนที่ทหารบก เพื่อหาแนวทางประเมิน แล้วจึงเข้าทำการสำรวจรายละเอียด กล่าวคือ เข้าไปหาข้อมูลในการทำระดับ ทำเบนซ์มาร์ค เพื่อใช้ประกอบในการออกแบบการก่อสร้าง ก่อนที่จะตราพระราชกฤษฎีกาและประกาศของคณะปฏิวัตินี้ได้มี การสำรวจที่ที่ต้องเวนคืนขั้นต้นแล้ว คือสำรวจในขั้น Preliminary Survey หลังจากนั้น สำหรับแนวทางหลวงทั้งสองสายนี้ เจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการประเมินแนวทางภาคพื้นดินด้วยโดยเข้าสำรวจเป็นจุดต่าง ๆ ส่วนขั้นตอนที่เรียกว่า Detailed Engineering นั้นเป็นการสำรวจรายละเอียดเพื่อออกแบบการก่อสร้าง ในทางปฏิบัติมีความจำเป็นต้องกระทำภายหลังเมื่อได้ตราพระราชกฤษฎีกาและประกาศของคณะปฏิวัติแล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงมีความเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ตามคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคม (อธิบดีกรมทางหลวง) ว่า ในการออกพระราชกฤษฎีกาและประกาศของคณะปฏิวัติกำหนดแนวทางหลวงทั้งสองสายนั้น กรมทางหลวงได้กระทำการสำรวจที่ที่ต้องเวนคืนบางส่วนเสร็จแล้ว ตามนัยมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ ประกอบกับใน “คำปรารภ” ของพระราชกฤษฎีกา^๖ และประกาศของคณะปฏิวัติ^๗ ดังกล่าวก็ได้ระบุข้อเท็จจริงไว้ชัดเจนว่าได้มีการสำรวจที่ที่ต้องเวนคืนบางส่วนเสร็จแล้วก่อนที่จะออกพระราชกฤษฎีกาและประกาศของคณะปฏิวัติกำหนดแนวทางหลวงทั้งสองสายตามบทบัญญัติมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ แล้ว พระราชกฤษฎีกาและประกาศของคณะปฏิวัติกำหนดแนวทางหลวงทั้งสองสายย่อมมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย

^๖ โดยที่เป็นการสมควรกำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดินสายธนบุรี - นครชัยศรี - ราชบุรี ในท้องที่อำเภอบางกอกน้อยและอำเภอลำลูกขัน จังหวัดธนบุรี อำเภอสามพราน อำเภอนครชัยศรี และอำเภอเมืองนครปฐม จังหวัดนครปฐม และอำเภอบางแพ อำเภอดำเนินสะดวก และอำเภอเมืองราชบุรี จังหวัดราชบุรี ซึ่งได้กระทำการสำรวจที่ที่ต้องเวนคืนเสร็จแล้ว

^๗ โดยที่เป็นการสมควรกำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดินสายแยกจากทางหลวงแผ่นดินสายจรัลสนิทวงศ์ (แยกสะพานกรุงธนฯ) - บรรจบทางหลวงแผ่นดินสายธนบุรี - นครชัยศรี - ราชบุรี สายเขาทราย - สากเหล็ก - วังทอง และที่จะสร้างทางหลวงจังหวัดสายมัญจาคีรี - แก้งค้อ สายแม่สอด - อุ่มผาง - หนองฉาง สายแม่สอด - แม่ระมาด - ท่าสองยาง สายแยกไปอนุสาวรีย์สุนทรภู่ (แหลมแม่พิมพ์) สายตราด - แหลมศอก สายละงู - ปากบารา สายสตูล - ท่าเรือเจ๊ะบิลัง สายนราธิวาส - สุโงโก - ลก สายสุโงโก - ลก - อำเภอแว้ง - เขตแดน ซึ่งกรมทางหลวงได้กระทำการสำรวจที่ที่ต้องเวนคืนบางส่วนเสร็จแล้ว หัวหน้าคณะปฏิวัติจึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้

สำหรับในประเด็นที่สองซึ่งมีว่า เจ้าของทรัพย์สินในทางหลวงแผ่นดินทั้งสองสาย คือ สายธนบุรี - นครชัยศรี - ราชบุรี และทางหลวงแผ่นดินสายแยกจากทางหลวงแผ่นดินสาย จรัลสนิทวงศ์ (แยกสะพานกรุงธนฯ) - บรรจบทางหลวงแผ่นดินสายธนบุรี - นครชัยศรี - ราชบุรี ซึ่งได้ปลูกสร้างทรัพย์สินขึ้นภายหลังวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้าง ทางหลวงแผ่นดินสายธนบุรี - นครชัยศรี - ราชบุรี พ.ศ.๒๕๑๓ และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๒๒ ลงวันที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ.๒๕๑๕ ใช้บังคับ จะมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนหรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นว่า เมื่อที่ประชุมมีความเห็นว่าพระราชกฤษฎีกาและประกาศของคณะปฏิวัติกำหนดแนวทางหลวงทั้งสองสายนั้นมีผลสมบูรณ์ ตามกฎหมายแล้ว ก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องวินิจฉัยในประเด็นข้อนี้ต่อไป เพราะคณะกรรมการ กฤษฎีกาทั้งสองคณะ คือกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ และคณะที่ ๒ มีความเห็นสอดคล้องกัน ว่าโดยที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ ได้ยกเลิก พระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ และข้อ ๘๗ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าว ได้บัญญัติให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงที่ได้ปฏิบัติ ไปแล้วก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ คงใช้ได้ต่อไป และกำหนดให้นำ บทบัญญัติในส่วนที่ ๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ มาใช้บังคับ แก่การเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ที่กำลังดำเนินการอยู่ในวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับด้วย ดังนั้น การคำนวณค่าทดแทนทรัพย์สินจึงต้องปฏิบัติตามข้อ ๗๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับ ดังกล่าวซึ่งบัญญัติว่าทรัพย์สินซึ่งจะนำมาคำนวณค่าทดแทน คือทรัพย์สินซึ่งมีอยู่ก่อนวันที่พระราช กฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนหรือพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงใช้ บังคับหรือในกรณีที่มีได้ตราพระราชกฤษฎีกาเช่นนั้น คือทรัพย์สินซึ่งมีอยู่ก่อนวันที่ พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับ และตามข้อ ๗๖ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับนี้ก็บัญญัติว่า เงินค่าทดแทน ถ้าไม่มีบทบัญญัติเป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ ให้กำหนดเท่าราคาของทรัพย์สินตามราคาธรรมดาที่ซื้อขายในท้องตลาดในวันที่ พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงใช้บังคับ ฉะนั้น ทรัพย์สินซึ่งมีขึ้นหลังวันที่พระราช กฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงใช้บังคับ ก็ย่อมไม่อยู่ในข่ายที่เจ้าของทรัพย์สินจะมีสิทธิได้รับเงิน ค่าทดแทน

ส่วนปัญหาที่ว่าพระราชกฤษฎีกาและประกาศของคณะปฏิวัติกำหนดแนวทาง หลวงทั้งสองสายนี้ ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ มิใช่ ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ดังกล่าวข้างต้น ในการคำนวณค่าทดแทนทรัพย์สิน ให้แก่ราษฎรจึงไม่ควรทำให้ราษฎรต้องเสียสิทธิ ควรให้เป็นไปตาม มาตรา ๕๒ แห่ง พระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ มิใช่ข้อ ๗๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ กล่าวคือ เมื่อการคำนวณค่าทดแทนเป็นไปตามกฎหมายเดิม คือมาตรา ๕๒ แห่ง พระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ แล้ว ทรัพย์สินที่มีขึ้นภายหลังวันที่พระราช กฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงใช้บังคับ ก็ย่อมอยู่ในข่ายที่เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิได้รับเงินค่า ทดแทนด้วย เพราะมาตรา ๕๒ บัญญัติว่า ทรัพย์สินซึ่งจะนำมาคำนวณค่าทำขวัญ คือทรัพย์สินซึ่ง

มีอยู่ก่อนวันประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่คิดว่าจะเวนคืน ไม่ได้บัญญัติว่าทรัพย์สินที่จะนำมาคำนวณค่าทำขวัญต้องเป็นทรัพย์สินซึ่งมีอยู่ก่อนวันประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง ในปัญหาข้อนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาทั้งสองคณะ คือกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ และคณะที่ ๒ มีความเห็นว่าแม้ในมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ ซึ่งได้ถูกยกเลิกไปแล้วจะบัญญัติว่า ทรัพย์สินซึ่งจะนำมาคำนวณค่าทำขวัญ คือทรัพย์สินซึ่งมีอยู่ก่อนวันประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่คิดว่าจะเวนคืนโดยไม่ได้กำหนดว่าทรัพย์สินที่จะนำมาคำนวณค่าทำขวัญต้องเป็นทรัพย์สินซึ่งมีอยู่ก่อนวันประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงก็ตาม แต่ในมาตรา ๕๓ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ให้กำหนดเงินค่าทำขวัญเท่าราคาของทรัพย์สินในวันที่ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงนั้น เช่นเดียวกัน ดังนั้น เมื่อข้อ ๘๗ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในส่วนที่ ๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวมาใช้บังคับแก่การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่กำลังดำเนินการอยู่ในวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ จึงต้องนำข้อ ๗๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๙๕ มาใช้บังคับ การที่จะนำมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ มาใช้บังคับแทนข้อ ๗๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ นั้นไม่อาจจะกระทำได้เพราะพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) มีความเห็นว่าสำหรับเจ้าของทรัพย์สินที่ปลูกสร้างหรือมีขึ้นหลังวันที่พระราชกฤษฎีกาและประกาศของคณะปฏิวัติกำหนดแนวทางหลวงทั้งสองสายนี้ใช้บังคับ แม้เจ้าของทรัพย์สินจะไม่อยู่ในข่ายที่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามข้อ ๗๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ หากกรมทางหลวงมีหลักฐานน่าเชื่อว่าเป็นการปลูกสร้างหรือมีขึ้นโดยสุจริตเพราะไม่สามารถจะทราบแนวสำรวจแล้วก็อาจพิจารณาดำเนินการแก้ไขในทางบริหารเพื่อให้เจ้าของทรัพย์สินเหล่านั้นได้รับค่าทดแทนตามสมควร

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๒๓