

บันทึก

เรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔๕ ลงวันที่ ๒๘
พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ (กรณีของทางหลวงที่มีความจำเป็นต้องสร้าง
โดยเร่งด่วน เมื่อเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้เข้าครอบครอง
อสังหาริมทรัพย์ได้ชำระค่าทดแทนหรือนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลแล้ว
จำเป็นจะต้องตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขึ้นใช้บังคับหรือไม่)

กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือ ที่ กท ๔๐๐๐/๕๔๓๘ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม
๒๕๓๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ในการสร้างทางหลวงสายรัชดาภิเษกตอน
แขวงวัดท่าพระ - แขวงสามเสนนอก ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๓ ลงวันที่ ๑๘
ธันวาคม พ.ศ.๒๕๑๕ กำหนดแนวทางหลวงแผ่นดินสายดังกล่าว และต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกา
กำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงเทศบาลรัชดาภิเษก ตอนแขวงวัดท่าพระ - แขวงสาม
เสนนอก พ.ศ.๒๕๒๔ ใช้บังคับ ทับแนวสำรวจเดิมตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๓๑ ผู้ว่า
ราชการกรุงเทพมหานคร (พลเรือเอก เทียม มกรานนท์) ในฐานะเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์
ตามพระราชกฤษฎีกาฯ ได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าการการทางพิเศษแห่งประเทศไทยเป็นผู้มีอำนาจ
ดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้สร้างทางหลวงเทศบาลตามพระราชกฤษฎีกาฯ ช่วงจาก
ถนนนางลิ้นจี่ถึงถนนเลียบแม่น้ำเจ้าพระยาแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ต่อมาการทาง
พิเศษแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือถึงกรุงเทพมหานครแจ้งว่าการทางพิเศษฯ ได้ดำเนินการจัด
กรรมสิทธิ์ที่ดินในแนวทางหลวงเทศบาลสายรัชดาภิเษกช่วงจากถนนนางลิ้นจี่ถึงถนนเลียบแม่น้ำ
เจ้าพระยาเสร็จแล้ว โดยดำเนินการถึงขั้นได้แจ้งครอบครองที่ดิน ชำระค่าทดแทนหรือวางเงินค่า
ทดแทนไว้ต่อศาลให้แก่เจ้าของทรัพย์สินผู้ถูกเวนคืนทุกรายแล้ว แต่มีเจ้าของทรัพย์สินบางรายไม่
ตกลงรับเงินค่าทดแทน และบางรายได้ฟ้องร้องเป็นคดีในศาล ปัจจุบันการก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยแล้ว
และเปิดใช้เป็นทางคมนาคมได้แล้ว การทางพิเศษฯ จึงขอให้กรุงเทพมหานครดำเนินการตรา
พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขึ้นใช้บังคับต่อไป กรุงเทพมหานครจึงขอหารือว่า เมื่อ
การครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในแนวทางหลวงเทศบาลช่วยที่มอบให้การทางพิเศษฯ ดำเนินการ
นั้นสำเร็จครบถ้วนตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน
อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๑๗ และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน
พ.ศ.๒๕๑๕ และกรุงเทพมหานครได้สิทธิครอบครองตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน
อสังหาริมทรัพย์โดยถูกต้องสมบูรณ์แล้ว จำเป็นจะต้องตราพระราชบัญญัติเวนคืน
อสังหาริมทรัพย์ขึ้นอีกฉบับหนึ่งหรือไม่

ในการพิจารณาปัญหาที่ขอหารือมานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่าง
กฎหมาย คณะที่ ๒) ได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทนการทางพิเศษ
แห่งประเทศไทย และผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง) สรุปความได้ว่า ตามประกาศ

ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๓๑ ได้กำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดินสายรัชดาภิเษก ตอนแขวงวัดท่าพระ - แขวงสามเสนนอก อยู่ในท้องที่อำเภอบางกอกใหญ่ อำเภอธนบุรี จังหวัดธนบุรี และอำเภอยานนาวา อำเภอพระโขนง อำเภอปทุมวัน อำเภอพญาไท อำเภอบางกะปิ จังหวัดพระนคร และให้อธิบดีกรมทางหลวงเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว ต่อมาเมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๑๖ คณะรัฐมนตรีได้มีมติมอบการดำเนินการสร้างทางหลวงสายรัชดาภิเษกให้แก่กรุงเทพมหานคร และได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๑๗ เปลี่ยนประเภททางหลวงพิเศษสายรัชดาภิเษกเป็นทางหลวงเทศบาล และเมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๒๐ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔๕๑ ได้ประกาศกำหนดให้ทางหลวงสายรัชดาภิเษก ตอนแขวงวัดท่าพระ - แขวงสามเสนนอก เป็นทางหลวงที่มีความจำเป็นต้องสร้างโดยเร่งด่วน กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการก่อสร้างถนนสายรัชดาภิเษกนี้มาโดยตลอด ในปี พ.ศ.๒๕๒๔ กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงเทศบาลสายรัชดาภิเษก ตอนแขวงวัดท่าพระ - แขวงสามเสนนอกฯ ขึ้นใช้บังคับ เนื่องจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๓๑ จะสิ้นสุดลงสำหรับการสร้างทางหลวงเทศบาลสายรัชดาภิเษกช่วงจากถนนนางลิ้นจี่ถึงถนนเลียบแม่น้ำเจ้าพระยา คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๒๓ ให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการสำรวจออกแบบและทำการก่อสร้างไปพร้อม ๆ กับทางด่วนสายดาวคะนอง - ท่าเรือ โดยให้กรุงเทพมหานครเป็นผู้ตั้งงบประมาณให้การทางพิเศษฯรับไปดำเนินการ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (พลเรือเอก เทียม มกรานนท์) ในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงเทศบาลสายรัชดาภิเษกตอนแขวงวัดท่าพระ - แขวงสามเสนนอก พ.ศ.๒๕๒๔ ได้ทำหนังสือมอบอำนาจลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๒๗ ให้ผู้ว่าการการทางพิเศษแห่งประเทศไทยเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ทำการก่อสร้างทางหลวงเทศบาลสายรัชดาภิเษกตอนดังกล่าว ตลอดจนดำเนินการเจรจาทำความตกลงเรื่องเงินค่าทดแทน และอื่น ๆ การทางพิเศษฯได้ดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงเทศบาลสายรัชดาภิเษก ตอนแขวงวัดท่าพระ - แขวงสามเสนนอก ช่วงจากถนนนางลิ้นจี่ถึงถนนเลียบแม่น้ำเจ้าพระยา และได้อาศัยอำนาจตามข้อ ๗๙^๑ ข้อ ๖๖^๒ ข้อ ๖๗^๓ เข้าไปครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนและทำการก่อสร้างจนแล้วเสร็จ ใน

^๑ข้อ ๗๙ พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงให้ใช้ได้มีกำหนดสิบปี ในระหว่างเวลาที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๑ และหมวด ๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในหมวดนี้

^๒ข้อ ๖๖ ในกรณีที่ให้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนใช้บังคับ และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดทางหลวงที่มีความจำเป็นต้องสร้างโดยเร่งด่วนแล้ว ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีอำนาจเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือถอนสิ่งปลูกสร้าง ขนย้ายทรัพย์สินและดำเนินการสร้างทางหลวงหรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับการสร้างทางหลวงในอสังหาริมทรัพย์นั้น ๆ ได้

บริเวณดังกล่าวมีเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนประมาณสามร้อยกว่าราย การทางพิเศษฯ สามารถเจรจาทำความตกลงกับเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนได้เป็นบางส่วน เจ้าของอสังหาริมทรัพย์อีกประมาณหนึ่งร้อยหกสิบรายไม่ยอมตกลงรับเงินค่าทดแทนที่การทางพิเศษฯ กำหนด การทางพิเศษฯ จึงได้นำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาล เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนดังกล่าวหลายรายได้ไปขอรับเงินค่าทดแทนที่การทางพิเศษฯ นำไปวางต่อศาลแล้วโดยสงวนสิทธิที่จะฟ้องเรียกเงินค่าทดแทนส่วนที่เห็นว่าตนควรจะได้รับเอาไว้ ขณะนี้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ประมาณหกสิบกว่ารายได้ฟ้องกรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นจำเลยต่อศาล ขอให้ศาลพิพากษาให้ตนได้รับค่าทดแทนจากจำเลยสูงกว่าที่การทางพิเศษฯ กำหนด ในบางคดีศาลได้มีคำพิพากษายกฟ้องโจทก์ โดยมีเหตุผลว่าเมื่อยังไม่มีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของโจทก์ การเวนคืน ก็ยังไม่เกิดขึ้น และกรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็ไม่ใช่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นเพียงผู้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงฯ พ.ศ.๒๕๒๔ เท่านั้น โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยในคดีนี้ การทางพิเศษฯ เห็นว่าเมื่อเจ้าของอสังหาริมทรัพย์บางรายไม่ยอมตกลงรับเงินค่าทดแทนตามที่กำหนด ก็จะต้องตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขึ้นใช้บังคับกับอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว การทางพิเศษฯ จึงได้มีหนังสือ ที่ มท ๕๕๐๖/๒๒๗๓ ลงวันที่ ๑๖

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๖๗ ในการเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือขนย้ายทรัพย์สินตามข้อ ๖๖ ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ชำระค่าทดแทนตามความเป็นธรรมในส่วนที่ได้เข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือขนย้ายทรัพย์สิน ให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้น ถ้าไม่เป็นที่ตกลงกันได้ ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนดค่าทดแทน เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์จะรับชำระหรือไม่ก็ได้ ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ไม่ยอมรับ ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์นำเงินไปวางต่อศาล เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์จะขอรับเงินนั้นจากศาลเมื่อใดหรือไม่ก็ได้

การที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์รับชำระค่าทดแทน แต่ยังไม่ยินยอมตกลงในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนด หรือรับหรือไม่รับเงินค่าทดแทนที่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์วางไว้ต่อศาล ไม่ตัดสิทธิเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่จะฟ้องเรียกเงินส่วนที่ตนเห็นว่าควรจะได้รับภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ตนรับเงินค่าทดแทนจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือวันที่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์วางเงินค่าทดแทนต่อศาล แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ศาลพิพากษาให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ชำระเงินเพิ่มขึ้น ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้รับดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีในเงินนั้นตั้งแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนใช้บังคับ

การที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ฟ้องคดียังศาลตามวรรคสอง ไม่เป็นเหตุให้การครอบครองอสังหาริมทรัพย์ การรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง หรือการขนย้ายทรัพย์สินต้องสะดุดหยุดลง

ตุลาคม ๒๕๒๙ แจ้งให้กรุงเทพมหานครทราบถึงบัญชีรายชื่อเจ้าของทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนและขอให้กรุงเทพมหานครดำเนินการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขึ้นใช้บังคับกับทรัพย์สินดังกล่าว กรุงเทพมหานครพิจารณาแล้วเห็นว่า สำหรับกรณีของทางหลวงที่มีความจำเป็นต้องสร้างโดยเร่งด่วนนั้น เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกาและมีประกาศกำหนดให้เป็นทางหลวงที่มีความจำเป็นต้องสร้างโดยเร่งด่วนแล้ว เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีอำนาจเข้าไปครอบครองอสังหาริมทรัพย์ รื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ขนย้ายทรัพย์สิน

และดำเนินการสร้างทางหลวงในอสังหาริมทรัพย์นั้นได้ทันที กระมลสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนจึงตกมาเป็นของเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้วโดยไม่ต้องตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขึ้นใช้บังคับอีก กรุงเทพมหานครจึงเสนอเรื่องนี้ให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณา คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นแบ่งออกเป็นสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเห็นพ้องกับกรุงเทพมหานคร แต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นพ้องกับการทางพิเศษจึงได้มีมติให้กรุงเทพมหานครหรือปัญหาข้อกฎหมายนี้มายังคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาที่หารือมาประกอบกับคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทนการทางพิเศษแห่งประเทศไทย และผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง) แล้ว มีความเห็นว่า โดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าในปี พ.ศ.๒๕๒๔ ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงสายรัชดาภิเษก ตอนแขวงวัดท่าพระ - แขวงสามเสนนอก พ.ศ.๒๕๒๔ และต่อมาได้มีประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม กำหนดให้ทางหลวงสายรัชดาภิเษก ตอนแขวงวัดท่าพระ - แขวงสามเสนนอกเป็นทางหลวงที่มีความจำเป็นต้องสร้างโดยเร่งด่วน และตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๒๗ การทางพิเศษในฐานะผู้ได้รับมอบหมายจากกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงฯ พ.ศ.๒๕๒๔ ได้อาศัยอำนาจตามข้อ ๖๖ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕๙ เข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ซึ่งอยู่ในแนวทางหลวงที่จะสร้างตามพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง และได้ดำเนินการสร้างทางหลวงในอสังหาริมทรัพย์นั้นจนแล้วเสร็จ ประเด็นที่พึงพิจารณาในตอนนี้ ก็คือ โดยที่พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงได้บัญญัติให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็น “เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการ” ตามพระราชกฤษฎีกาฯ และคำว่า “เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการ” เป็นคำที่ใช้อยู่ในข้อ ๗๘ ของหมวด ๓ ว่าด้วยการกำหนดแนวทางปัญหาจึงมีว่าเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการตามข้อ ๗๘ จะมีอำนาจเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามข้อ ๖๖ หรือไม่ เมื่อพิจารณาความในข้อ ๗๘ ซึ่งบัญญัติว่า ในระหว่างเวลาที่พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงใช้บังคับให้นำบทบัญญัติในหมวด ๑ และหมวด ๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่า โดยที่หมวด ๓ ว่าด้วยการกำหนดแนวทางเป็นหมวดหนึ่งของส่วนที่ ๓ ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง คำว่า หมวด ๑ และหมวด ๒ ที่ใช้อยู่ในข้อ ๗๘ จึงหมายถึงหมวด ๑ และหมวด ๒ ของส่วนที่ ๓ และเมื่อข้อ ๖๖ ของหมวด ๑ บทบัญญัติให้อำนาจ

เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีอำนาจเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ และดำเนินการสร้างทางหลวงหรือดำเนินกิจการใด ๆ เกี่ยวกับการสร้างทางหลวงในอสังหาริมทรัพย์นั้น ๆ ได้ ฉะนั้น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงจึงมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามที่บัญญัติไว้ในข้อ ๖๖ เมื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้มอบหมายให้การทางพิเศษฯเป็นผู้ใช้อำนาจแทน การทางพิเศษฯ ในฐานะผู้ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจึงมีอำนาจหน้าที่ตามที่หมวด ๑ บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ คือ มีอำนาจเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ชำระค่าทดแทนตามความเป็นธรรมในส่วนที่ได้เข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์

ประเด็นที่พึงพิจารณาในลำดับต่อไปมีว่า โดยที่การทางพิเศษฯได้นำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาล และเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ประมาณหนึ่งร้อยหกสิบรายได้ไปขอรับเงินค่าทดแทนดังกล่าวโดยสงวนสิทธิที่จะฟ้องเรียกเงินค่าทดแทนส่วนที่ตนเห็นว่าควรจะได้รับไว้ด้วย ปัญหาจึงมีว่า เงินค่าทดแทนที่การทางพิเศษฯนำไปวางต่อศาลเป็นเงินค่าทดแทนในส่วนที่ได้เข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือขนย้ายทรัพย์สิน หรือเป็นเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน สำหรับปัญหานี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่า โดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ได้มีเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ประมาณหกสิบกว่ารายในจำนวนหนึ่งร้อยหกสิบรายได้ฟ้องกรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นจำเลยต่อศาลขอให้ศาลพิพากษาให้ตนได้รับค่าทดแทนสูงกว่าที่การทางพิเศษฯกำหนด และศาลได้มีคำพิพากษายกฟ้องโจทก์โดยมีเหตุผลพอสรุปได้ว่า เมื่อยังไม่มีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับแก่อสังหาริมทรัพย์ของโจทก์ การเวนคืนก็ยังไม่เกิดขึ้น และกรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็ไม่ใช่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นเพียงเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง พ.ศ.๒๕๒๔ โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยในคดีนี้ จากข้อเท็จจริงดังกล่าวมา คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงมีความเห็นว่า ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ ได้บัญญัติถึงการนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลไว้สามกรณี กรณีแรกเมื่อได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนใช้บังคับ และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดทางหลวงที่มีความจำเป็นต้องสร้างโดยเร่งด่วนแล้ว และเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้เข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์รื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ขนย้ายทรัพย์สิน และดำเนินการสร้างทางหรือดำเนินกิจการใด ๆ เกี่ยวกับการสร้างทางหลวงในอสังหาริมทรัพย์ และได้เสนอชำระค่าทดแทนในส่วนที่ได้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ รื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง หรือขนย้ายทรัพย์สินให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ แต่ถ้าเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ไม่ยอมรับเงินค่าทดแทน เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะต้องนำเงินไปวางไว้ต่อศาล กรณีที่สอง เมื่อได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างไว้ก่อนตามข้อ ๗๘ และข้อ ๗๙ ได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติในหมวด ๑ และหมวด ๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม และความในหมวด ๑ ก็คือความในข้อ ๖๖ ถึงข้อ

๖๙ ซึ่งให้อำนาจเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีอำนาจเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างขนย้ายทรัพย์สินและดำเนินการสร้างทางหลวงหรือดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับการสร้างทางหลวงในอสังหาริมทรัพย์ แต่ต้องชำระค่าทดแทนตามความเป็นธรรมในส่วนที่ได้เข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ รื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง หรือขนย้ายทรัพย์สิน ให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ และถ้าตกลงกันไม่ได้ในจำนวนเงินค่าทดแทน เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาล ส่วนกรณีที่สาม ได้แก่กรณีที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับในท้องที่ที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งข้อ ๗๐ ได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีอำนาจและความรับผิดชอบตามข้อ ๖๕ ข้อ ๖๖ ข้อ ๖๗ และข้อ ๖๘ ซึ่งได้แก่อำนาจที่จะเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์ในการทำแผนผังและการกำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน และการชำระค่าทดแทนในส่วนที่เข้าครอบครอง รวมทั้งการนำเงินไปวางต่อศาลในกรณีที่ตกลงกันไม่ได้ในจำนวนเงินค่าทดแทน

เมื่อประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๕๐ ได้บัญญัติถึงกรณีการวางเงินค่าทดแทนไว้ต่อศาลไว้ ๓ กรณีดังได้กล่าวมาข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงมีความเห็นว่า การที่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้นำเงินไปวางต่อศาล และเจ้าของอสังหาริมทรัพย์หลายรายจากจำนวนเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่ยอมตกลงยอมรับเงินค่าทดแทนตามจำนวนที่การทางพิเศษกำหนดหนึ่งร้อยหกสิบกว่ารายได้มาขอรับเงินที่วางศาลไว้ไปแล้ว โดยสงวนสิทธิที่จะฟ้องเรียกเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น และขณะนี้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนหกสิบกว่ารายได้ฟ้องกรุงเทพมหานครต่อศาลขอให้ศาลมีคำสั่งให้ตนได้รับเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น การสงวนสิทธิของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวเป็นการสงวนสิทธิหรือใช้สิทธิฟ้องเรียกค่าทดแทนในส่วนที่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้เข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ รื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง หรือขนย้าย

“ข้อ ๗๐ พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งออกตามข้อ ๖๓ ต้องระบุนามอำเภอหรือเขตปกครองอื่นซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการส่วนกว้างของแนวทางที่จะใช้เพื่อการสร้างหรือขยายทางหลวง และข้อความอื่นอันจำเป็นเพื่อให้ทราบถึงอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนนั้น

เมื่อพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ใช้บังคับแล้ว ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์จัดทำแผนผังที่ดินที่จะใช้เพื่อการสร้างหรือขยายทางหลวง และประกาศกำหนดสถานที่และเวลาที่ผู้มีส่วนได้เสียจะเข้าตรวจดูแผนผังนั้นได้ แล้วทำการรังวัดที่ดินและทำเครื่องหมายแสดงเขตที่ดินที่จะเวนคืนไว้ด้วย

เพื่อประโยชน์ในการทำแผนผังและการกำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนตามวรรคสอง เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มีอำนาจและความรับผิดชอบตามข้อ ๖๕ ข้อ ๖๖ ข้อ ๖๗ และข้อ ๖๘

ทรัพย์สิน ภายหลังที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงฯ พ.ศ. ๒๕๒๔ และรัฐมนตรีได้ประกาศกำหนดเป็นทางหลวงที่มีความจำเป็นต้องสร้างโดยเร่งด่วน ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของข้อ ๖๖ ข้อ ๖๗ และข้อ ๖๘ มิใช่เป็นการสงวนสิทธิหรือใช้สิทธิฟ้องเรียกค่าทดแทนเนื่องมาจากได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่กรุงเทพมหานครไปแล้ว

อนึ่ง จากคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง) ก็ได้ความว่า ในทางปฏิบัติเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนหรือพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงแล้ว เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะดำเนินการติดต่อกับเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในข่ายที่จะต้องถูกเวนคืนเพื่อขอซื้ออสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืน ถ้าตกลงกันได้ก็จะชำระเงินค่าทดแทนตามที่ตกลงกัน แล้วไปจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินที่สำนักงานที่ดิน แต่ถ้าตกลงกันไม่ได้ก็จะดำเนินการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต่อไป เมื่อได้มีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับแล้วการกำหนดเงินค่าทดแทนจะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์พ.ศ. ๒๕๔๗ เว้นแต่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔๕๖ จะได้มีบทบัญญัติไว้โดยเฉพาะคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงเห็นพ้องด้วยคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง) และมีความเห็นว่า ตราบใดที่ยังมิได้มีการตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนระหว่างเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ให้กับกรุงเทพมหานครและยังไม่มี การจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่จะต้องเวนคืน หรือมีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ออกมาใช้บังคับ จึงยังถือไม่ได้ว่ากรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนได้โอนไปเป็นของกรุงเทพมหานครแล้ว

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่า ถ้ากรุงเทพมหานครประสงค์จะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ และ กรุงเทพมหานครไม่อาจตกลงในราคาที่ซื้อขายกันได้ กรุงเทพมหานครจะต้องดำเนินการให้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขึ้นใช้บังคับต่อไป

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา