

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายในการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
ตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
พ.ศ.๒๕๓๐

กรมทางหลวงได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ คค ๐๖๐๖/๒๓๑๔ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๖๐๗ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๓๑ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมาย กรณีการเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างทางหลวงพิเศษสายบางกอกน้อย-นครชัยศรี ว่า พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงที่ตราขึ้นก่อนพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ ใช้บังคับ ซึ่งอธิบดีกรมทางหลวงยังไม่ได้ดำเนินการใด ๆ เพื่อให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตกมาเป็นของรัฐเลย นั้น กรมทางหลวงจะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ คือ ตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕^๑ ต่อไป กรมทางหลวงจึงขอหารือว่า ในการออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ดังกล่าว^๒ กรมทางหลวงจะดำเนินการขอออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนไว้ก่อนได้หรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าไปทำการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอน ตกลงซื้อขาย หรือดำเนินการใด ๆ ตามกฎหมายได้ และหากต้องตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕^๓ เลย ราคาค่าทดแทนจะใช้ราคาในวันใด เพื่อกรมทางหลวงจะได้ถือปฏิบัติต่อไป

^๑พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐

มาตรา ๑๕ เมื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนแล้ว ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวโดยให้ระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ต้องเวนคืนพร้อมทั้งรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย

ให้มีแผนที่หรือแผนผังแสดงเขตอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนอย่างชัดเจนไว้ทำย
พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และให้ถือว่าแผนที่หรือแผนผังนั้นเป็นส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัตินั้น
เขตอสังหาริมทรัพย์นั้นต้องปักหลักหมายเขตไว้โดยชัดเจนก่อนที่จะออกพระราชบัญญัติ

^๒บันทึก เรื่อง หาหรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ถูกเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวง ตกเป็นของรัฐ ส่งกรมทางหลวงพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๖๐๗ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๓๑

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมทางหลวง) แล้ว ข้อเท็จจริงในปัญหาที่หารือมานั้นปรากฏว่า ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดินสายธนบุรี-นครชัยศรี-ราชบุรี พ.ศ.๒๕๑๓ ซึ่งปัจจุบันพระราชกฤษฎีกานี้ได้สิ้นอายุไปแล้ว และต่อมาได้มีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินสายแยกถนนจรัญสนิทวงศ์ (แยกสะพานสมเด็จพระปิ่นเกล้า) -บางกอกน้อย ทางหลวงพิเศษสายบางกอกน้อย-นครชัยศรี และทางหลวงแผ่นดินสายแยกทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔-นครชัยศรี ในท้องที่เขตบางกอกน้อย เขตตลิ่งชัน กรุงเทพมหานคร และอำเภอสามพราน อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม พ.ศ.๒๕๒๔ และทางการได้ดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวจนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนตกเป็นของรัฐแล้วเป็นส่วนใหญ่ สำหรับพื้นที่ที่ตั้งอยู่ระหว่าง กม.๑๗+๕๘๑.๐๐-๑๘+๒๑๙.๐๐ และ กม.๓๓+๑๙๒.๐๐-๓๓+๙๙๘.๐๐ นั้น ยังไม่ได้ดำเนินการใดๆ ตามข้อ ๗๐ ข้อ ๗๑ และข้อ ๗๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ เพื่อให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตกเป็น ของรัฐเลย ที่บริเวณดังกล่าวนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้วินิจฉัยว่า “ส่วนที่ดินที่ตั้งอยู่ระหว่าง กม.๑๗+๕๘๑.๐๐-๑๘+๒๑๙.๐๐ และ กม.๓๓+๑๙๒.๐๐-๓๓+๙๙๘.๐๐ ซึ่งยังไม่ได้มีการดำเนินการใดๆ ตามขั้นตอนที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ฯ กำหนดไว้เลยนั้น กรมทางหลวงจะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ คือ ตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อเวนคืนที่ดินที่ตั้งอยู่ระหว่าง กม.๑๗+๕๘๑.๐๐-๑๘+๒๑๙.๐๐ และ กม.๓๓+๑๙๒.๐๐-๓๓+๙๙๘.๐๐ เพื่อสร้างและขยายทางหลวงต่อไป”^๔

ในส่วนความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ ดังกล่าวข้างต้นนั้น กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ เห็นพ้องด้วย เพราะบทบัญญัติข้อ ๗๐ ข้อ ๗๑ และข้อ ๗๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ฯ ได้ถูกยกเลิกไปแล้วโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๐ ทำให้การที่จะให้ที่ดินตกเป็นของรัฐตามวิธีการที่กำหนดไว้ตามประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าวไม่อาจปฏิบัติได้ จึงต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ ต่อไปในส่วนที่ยังมิได้ดำเนินการใดๆ ไว้ก่อนเลย ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๙^๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติแก้ไข

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

^๕พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๐

มาตรา ๙ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้าง และประกาศกระทรวงคมนาคมกำหนดทางหลวงที่มีความจำเป็นต้องสร้างโดยเร่งด่วน ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ ให้คงใช้บังคับได้ตามอายุของพระราชกฤษฎีกานั้น

เพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๕๑ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๐

สำหรับปัญหาที่กรมทางหลวงหรือว่า ในการออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อเวนคืนที่ดินที่ยังมิได้มีการดำเนินการใด ๆ ตามขั้นตอนของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๕๑ เลยนั่น กรมทางหลวงจะดำเนินการขออนุญาตออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนไว้ก่อนได้หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า การตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวสามารถทำได้ตามมาตรา ๕^๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ กล่าวคือ ในกรณีที่ทางการยังไม่ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน กรมทางหลวงก็สามารถดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนไว้ก่อนตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ เพื่อเจ้าหน้าที่จะได้มีสิทธิเข้าไปสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนก่อนที่จะตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต่อไป แต่ในกรณีที่กรมทางหลวงทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนแล้วก็สามารถตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ ได้เลย

สำหรับปัญหาที่หรือว่า หากต้องตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ เลย ราคาค่าทดแทนจะใช้ราคาในวันใด นั้น ผู้แทนกรมทางหลวงชี้แจงว่า ประสงค์จะหรือว่า หากจะตราพระราชบัญญัติโดยไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนแล้ว เงินค่าทดแทนจะใช้ราคาในวันใด ซึ่งในปัญหานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า จะต้องกำหนดเงินค่าทดแทนโดยคำนึงถึงราคาตามที่เป็นอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับฯ ตามนัยมาตรา ๒๓^๗ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๒๑^๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

การเวนคืนและการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงที่ได้ปฏิบัติไปแล้วก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นอันใช้ได้ แต่การดำเนินการต่อไปให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

^๖พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐

มาตรา ๕ เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่มิพบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนไว้ในกฎหมายอื่นโดยเฉพาะแล้วถ้าจะต้องดำเนินการเวนคืนเพื่อกิจการตามกฎหมายดังกล่าว เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะมีมติให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้แทนก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเวนคืนตามวรรคหนึ่ง จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้

^๗พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐

พ.ศ.๒๕๓๐

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓๒

มาตรา ๒๓ ในกรณีที่มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ โดยมีได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๖ และพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นมิได้กำหนดเรื่องเงินค่าทดแทนไว้เป็นอย่างอื่น ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งภายในสามสิบวันนับแต่วันใช้บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา ๑๘

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งกำหนดเงินค่าทดแทนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ โดยอนุโลม โดยดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันได้รับแต่งตั้งและให้นำมาตรา ๙ วรรคสามและวรรคห้า มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๘ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

“พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐

มาตรา ๒๑ เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง

(๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

(๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่

(๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(๕) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม