

บันทึก

เรื่อง หรือข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติ
เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (เพื่อสร้างทางหลวง)

กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม ได้มีหนังสือ ที่ คค.๐๖๐๖/๗๗๑๘ ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๒๓ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยมีข้อเท็จจริงว่า ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงสายไชยวิบูลย์ ในท้องที่ตำบลนายม ตำบลนาเฉลียง อำเภอเมืองเพชรบูรณ์ ตำบลบ้านโพธิ์ ตำบลท่าโรง ตำบลสะกรวด อำเภอวิเชียรบุรี จังหวัดเพชรบูรณ์ และตำบลมหาโพธิ์ อำเภอโคกสำโรง ตำบลไชยบาดาล อำเภอไชยบาดาล จังหวัดลพบุรี กรมทางหลวงได้ดำเนินการไปแล้วดังนี้

๑. ในปี พ.ศ.๒๕๔๗ ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงสายไชยวิบูลย์ ในท้องที่อำเภอเมืองเพชรบูรณ์ อำเภอวิเชียรบุรี จังหวัดเพชรบูรณ์ และอำเภอโคกสำโรง อำเภอไชยบาดาล จังหวัดลพบุรี พุทธศักราช

๒. มีประกาศกรมทาง (“กรมทางหลวง”ในขณะนั้น) ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๗ เรื่อง การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงสายไชยวิบูลย์

๓. มีคำสั่งอธิบดีกรมทาง ที่ ก.๒๑/๓๐๒/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๘ เรื่อง ตั้งผู้แทนเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงสายไชยวิบูลย์

๔. มีประกาศกระทรวงคมนาคม ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ เรื่อง ตั้งกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงสายไชยวิบูลย์

๕. ในปี พ.ศ.๒๕๐๙ ได้ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดิน สายสระบุรี - หล่มสัก พ.ศ.๒๕๐๙ แนวทางตามพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงสายนี้ ได้ทับแนวทางตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงสายไชยวิบูลย์ ๖ พุทธศักราช ๒๕๔๗ เป็นส่วนใหญ่ แต่มีบางตอนที่ไม่ทับกับแนวเวนคืนตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และกรมทางหลวงได้ดำเนินการก่อสร้างทางหลวงตามแนวทางที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดิน สายสระบุรี - หล่มสัก พ.ศ.๒๕๐๙ จนเสร็จสิ้นแล้ว

๖. ต่อมา นายแสง บุญรัตน์ และนางอุดม เกษมสุข เจ้าของที่ดิน น.ส.๓ เลขที่ ๔๗๒ และ ๔๕๗ ตามลำดับ ซึ่งมีเนื้อที่ดินบางส่วนอยู่ในแนวเขตที่ดินที่ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงสายไชยวิบูลย์ แต่อยู่นอกแนวทางหลวงตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดิน สายสระบุรี - หล่มสัก พ.ศ.๒๕๐๙ ได้ร้องขอรังวัดที่ดินเพื่อกำหนดและแบ่งแยกที่ดิน ในการนี้เจ้าหน้าที่ของกรมทางหลวงซึ่งเป็นผู้ชี้แนว

เขตไม่รับรองแนวเขตที่ดินให้ เพราะที่ดินของผู้ร้องอยู่ในแนวเขตที่ดินที่ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงสายไชยวิบูรณ์พุทธศักราช ๒๕๔๗

ตามข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น กรมทางหลวงได้พิจารณาเห็นว่า ที่ดินที่กรมทางหลวงได้ใช้ก่อสร้างทางหลวงจนเสร็จไปแล้วเป็นที่ดินที่อยู่ในแนวเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดินสายสระบุรี - หล่มสัก พ.ศ.๒๕๐๙ ส่วนที่ดินของ นายแสง บุญรัตน์ และนางอุดม เกษมสุข ตามเรื่องนี้ไม่อยู่ในแนวทางหลวงตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว แต่อยู่ในแนวเขตที่ดินที่ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงสายไชยวิบูรณ์ ฯ พุทธศักราช ๒๕๔๗ ซึ่งกรมทางหลวงไม่ได้ใช้สร้างทางหลวงตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงสายไชยวิบูรณ์ ฯ พุทธศักราช ๒๕๔๗ แต่อย่างใด กรมทางหลวงจึงเห็นสมควรออกพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงสายไชยวิบูรณ์ ฯ พุทธศักราช ๒๕๔๗ ในส่วนที่เกี่ยวกับที่ดินที่ไม่มีการใช้ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวเพื่อมิให้เป็นการรอนสิทธิของประชาชนโดยไม่จำเป็นและไม่เป็นธรรมต่อไป แต่เนื่องจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ สร.๐๒๐๓/๕๔๐๓ ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๒๑ แจ้งมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๒๑ ว่า ที่ดินที่ได้เวนคืนมาเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินแล้ว ในหลักการจะไม่โอนกรรมสิทธิ์คืนให้แก่ผู้ใด กรมทางหลวงจึงหารือมายังคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า กรมทางหลวงจะดำเนินการเพื่อออกพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงสายไชยวิบูรณ์ ฯ พุทธศักราช ๒๕๔๗ ในกรณีดังกล่าวข้างต้นได้หรือไม่ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคม(กรมทางหลวง) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว เห็นว่า ในการพิจารณายกเลิกพระราชบัญญัติต่าง ๆ นั้น มีหลักทั่วไปว่า เมื่อมีความจำเป็นก็อาจตรากฎหมายยกเลิก(หรือเปลี่ยนแปลง)ได้เสมอสำหรับข้อหาหรือของกรมทางหลวงเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรีที่ให้ถือเป็นหลักการว่า ที่ดินที่ได้เวนคืนมาเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินแล้วจะไม่โอนกรรมสิทธิ์คืนให้แก่ผู้ใดดังกล่าวแล้วนั้น เห็นว่าเป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีในขณะนั้นได้วางนโยบายในเรื่องนี้โดยอาศัยจากข้อเท็จจริงที่กระทรวงคมนาคมเสนอให้ตราพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนให้แก่การทำเรื่องแห่งประเทศไทย ซึ่งข้อเท็จจริงแตกต่างกับเรื่องนี้ ฉะนั้น เมื่อปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงแตกต่างไปจากเรื่องเดิม และมติของคณะรัฐมนตรีนั้นก็ออกมาก่อนการใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๒๑) ซึ่งมาตรา ๓๓ วรรคห้า บัญญัติว่า “อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการเวนคืนเพื่อการใด ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคสาม และโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ดังนั้น ถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรคณะรัฐมนตรีก็อาจจะเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือกำหนดกรณีข้อยกเว้นนโยบายได้ตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นใหม่ ในกรณีที่เป็นปัญหานี้ กระทรวงคมนาคมจึงต้องพิจารณาว่าข้อเท็จจริงในกรณีนี้มีความแตกต่างกับกรณีก่อน พอที่จะ

เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นกรณีพิเศษได้หรือไม่ และถ้ากระทรวงคมนาคมเห็นเช่นนั้น กระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง) ก็จะต้องชี้แจงข้อเท็จจริงให้ชัดเจนเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เช่น ชี้แจงว่าที่ดินที่เวนคืนมาตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงสายไชยวิบุรณ ๖ (ทั้งหมดหรือบางส่วน) หมดความจำเป็นที่จะใช้เนื่องจาก กระทรวงคมนาคม(กรมทางหลวง) ได้สร้างทางหลวงขึ้นใหม่แทนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงแผ่นดินสายสระบุรี - หล่มสัก พ.ศ.๒๕๐๙ แล้ว และนอกจากนั้น ที่ดินในกรณีนี้ เจ้าหน้าที่ก็ยังไม่ได้เข้าครอบครองและจ่ายเงินค่าทำขวัญให้แก่เจ้าของที่ดินแต่อย่างใด เป็นต้น โดยที่เรื่องนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งกำหนดแนวปฏิบัติของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นเมื่อมีปัญหาหรือข้อขัดข้องในทางปฏิบัติ ก็เป็นเรื่องที่กระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง) จะต้องพิจารณาดำเนินการตามแต่จะเห็นสมควร และถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามข้อเสนอของ กระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง) แล้ว การจะออกกฎหมายให้มีลักษณะอย่างไร เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาต่อไปอีกชั้นหนึ่ง

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์

(นายอมร จันทรมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๒๓