

บันทึก

เรื่อง ทารือปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง
พ.ศ. ๒๕๒๗ (กรณีที่ดินของนางสังวาลย์ เณรรักษา)

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ได้มีหนังสือ ที่ อก ๐๔๐๑(๔)/๑๐๐๕ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๒๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๗ เพื่อจัดตั้งเป็นนิคมอุตสาหกรรมในโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออกนั้น การนิคมอุตสาหกรรมฯ ต้องประสบปัญหาในการตีความข้อกฎหมาย ดังต่อไปนี้

๑. การเวนคืนที่ดินแปลงหมายเลขที่ ๓๕๑ ของนางสังวาลย์ เณรรักษา ตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนฯ ที่ดินแปลงดังกล่าวมิได้ถูกเวนคืนทั้งแปลงคงถูกเวนคืนแต่เพียงบางส่วนคิดเป็นเนื้อที่ได้ประมาณ ๓ ไร่ แต่ตามบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ต้องเวนคืนท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนฯ ระบุให้เวนคืนที่ดินแปลงดังกล่าวหมดทั้งแปลง คิดเป็นเนื้อที่ได้ ๑๑ ไร่ ๒ งาน ๔๐ ตารางวา การนิคมอุตสาหกรรมฯ จึงขอหารือว่า ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว จะยึดถือหลักเกณฑ์ใดเป็นสำคัญระหว่างแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติฯ กับบัญชีรายชื่อเจ้าของผู้ครอบครองที่ดินที่ต้องเวนคืนท้ายพระราชบัญญัติฯ และ

๒. สำหรับที่ดินแปลงที่อยู่ในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติฯ แต่ไม่มีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองอยู่ในบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ต้องเวนคืนท้ายพระราชบัญญัติฯ การนิคมอุตสาหกรรมฯ จะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว เวนคืนที่ดินแปลงดังกล่าวนั้นได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยพร้อมทั้งฟังคำชี้แจงของผู้แทนการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กระทรวงอุตสาหกรรมแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงตามคำชี้แจงของผู้แทนดังกล่าวว่า ในการเวนคืนที่ดินแปลงหมายเลขที่ ๓๕๑ ของนางสังวาลย์ เณรรักษา ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยองจังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๗ นั้น ปรากฏจากการรังวัดแนวเขตที่ดินที่ต้องเวนคืนตามแผน

^๑ มาตรา ๔ ให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งปรากฏรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ให้แก่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

ที่ท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนดังกล่าวว่า ที่ดินแปลงนี้มีได้ถูกเวนคืนทั้งแปลงคงถูกเวนคืนแต่เพียงบางส่วนคิดเป็นเนื้อที่ได้ประมาณ ๓ ไร่ แต่ตามบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ต้องเวนคืนท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนฯ นั้น ระบุจำนวนเนื้อที่ดินของนางสังวาลย์ เณรรักษา หมดทั้งแปลงคิดเป็นเนื้อที่ได้ ๑๑ ไร่ ๒ งาน ๕๐ ตารางวา ผู้แทนการนิคมอุตสาหกรรมฯชี้แจงว่าการนิคมอุตสาหกรรมฯ ต้องการจะเวนคืนที่ดินภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนคิดเป็นเนื้อที่ประมาณ ๓ ไร่ เท่านั้น จึงมีปัญหว่าในการเวนคืนที่ดินของนางสังวาลย์ เณรรักษา รายนี้ จะถือเอาแนวเขตตามแผนที่หรือตามบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ต้องเวนคืนท้ายพระราชบัญญัตินั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่า ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งเป็นการบังคับซื้อทรัพย์สินของบุคคลโดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายนั้น เมื่อได้พิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๓^๒

ประกอบกับมาตรา ๘^๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๗ และมาตรา ๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตา

^๒ มาตรา ๓๓ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะกระทำได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศหรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาก่อสร้างหรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคสามให้คำนึงถึงการได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม

อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการเวนคืนเพื่อการใด ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคสามและโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคห้า และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

^๓ มาตรา ๘ เมื่อได้กระทำการสำรวจที่ซึ่งจะต้องเวนคืนตลอดทั้งหมดหรือเฉพาะแต่ส่วนใดส่วนหนึ่งแล้ว ให้ออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อีกฉบับหนึ่งเพื่อให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และให้ระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ต้องเวนคืนพร้อมทั้งรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินโดยชอบด้วยกฎหมาย

ให้มีแผนที่หรือแผนผังแสดงเขตทรัพย์สินที่เวนคืนอย่างชัดเจนไว้ท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และให้ถือว่าแผนที่หรือแผนผังนั้นเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชบัญญัตินั้น

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

พุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งเป็นกฎหมายเวนคืนที่ดินของนางสังวาลย์ เณรรักษา แล้วเห็นว่า การเวนคืนที่ดินของนางสังวาลย์ เณรรักษา รายนี้ จะต้องถือเอาที่ดินที่อยู่ในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งมีจำนวนเนื้อที่ประมาณ ๓ ไร่ เป็นที่ดินที่ถูกเวนคืนโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับนี้ ส่วนที่ดินของนางสังวาลย์ เณรรักษา ที่อยู่นอกแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัตินั้นหาได้ถูกเวนคืนโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวไม่ เพราะการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นมีสาระสำคัญบัญญัติไว้ในมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ว่า เมื่อได้กระทำการสำรวจที่ซึ่งจะเวนคืนแล้ว ห้อออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อีกฉบับหนึ่งเพื่อให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น จะต้องมีการแนบแผนที่หรือแผนผังแสดงเขตทรัพย์สินที่เวนคืนอย่างชัดเจนไว้ท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และให้ถือว่าแผนที่หรือแผนผังนั้นเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชบัญญัตินั้น ส่วนบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ต้องเวนคืนท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนนั้นหาได้บังคับว่าต้องระบุเนื้อที่ที่ต้องเวนคืนด้วยไม่ ฉะนั้น จึงต้องถือว่าที่ดินที่อยู่นอกแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัตินั้นเป็นที่ดินที่อยู่นอกเขตการเวนคืนตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อได้รับความจากผู้แทนการนิคมอุตสาหกรรมฯ ว่าการนิคมอุตสาหกรรมฯ ต้องการเวนคืนที่ดินภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติฯ ซึ่งคิดเป็นเนื้อที่ประมาณ ๓ ไร่เท่านั้น จึงเห็นว่าที่ดินของนางสังวาลย์ เณรรักษา ที่ถูกเวนคืนซึ่งมีเนื้อที่ประมาณ ๓ ไร่ นั้น ก็ตรงตามความต้องการของการนิคมอุตสาหกรรมฯ แล้ว ส่วนที่ดินนอกแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติฯ เมื่อการนิคมอุตสาหกรรมฯ ไม่มีความประสงค์จะใช้เพื่อกิจการของการนิคมอุตสาหกรรมฯ ก็ไม่น่าจะมีปัญหาในส่วนนี้ต่อไป

สำหรับปัญหาข้อหารือของการนิคมอุตสาหกรรมฯ ในข้อ ๒ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณาแล้วได้ความว่า ที่ดินทุกแปลงที่อยู่ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๗ ที่เป็นปัญหานี้ มีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองอยู่ในบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ต้องเวนคืนท้ายพระราชบัญญัติโดยครบถ้วน ไม่ปรากฏว่ามีที่ดินแปลงที่อยู่ในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติแปลงใดไม่มีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองอยู่ในบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ต้องเวนคืนท้ายพระราชบัญญัติแม้แต่รายเดียว ดังนั้น ข้อหารือของการนิคมอุตสาหกรรมฯ ในข้อ ๒ นี้ จึงเป็นปัญหาที่ไม่เกี่ยวกับที่ดินแปลงหมายเลขที่ ๓๕๑ ของนางสังวาลย์ เณรรักษา แต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาเรื่องนี้เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการายงานว่า ปัญหาที่ว่าที่ดินแปลงที่อยู่ในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติ แต่ไม่มีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ต้องเวนคืนอยู่ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินั้น การนิคมอุตสาหกรรมฯ จะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเวนคืนที่ดินนั้นได้หรือไม่ นั้น การนิคมอุตสาหกรรมฯ ได้เคยหารือปัญหาดังกล่าวนี้มา

คณะกรรมการกฤษฎีกาตามหนังสือด่วนมาก ที่ อก ๐๕๐๑/๘๙๔ ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๒๘ ครั้งหนึ่งแล้ว มีใจความว่า ในการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๗ นั้น การนิคมอุตสาหกรรมฯ พบว่ามีที่ดินที่ตกสำรวจในเขตพื้นที่ที่ถูกเวนคืนดังกล่าวจำนวน ๗ แปลง เนื้อที่ ๒๔ ไร่ ๕๖ ตารางวา ซึ่งอยู่ภายในแนวเขตแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติ แต่ไม่ปรากฏชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลห้วยโป่งและตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๗ และการนิคมอุตสาหกรรมฯ มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะเข้าใช้พื้นที่บริเวณดังกล่าวตามโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก การนิคมอุตสาหกรรมฯ จึงได้หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่า พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับดังกล่าวจะมีผลบังคับครอบคลุมถึงที่ดินที่ตกสำรวจในเขตพื้นที่ที่ถูกเวนคืนจำนวน ๗ แปลงนั้นหรือไม่ เพียงใด ซึ่งปัญหาในข้อนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ให้ความเห็นไว้แล้วตามบันทึก เรื่อง ปัญหาการตีความตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๗^๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวให้การนิคมอุตสาหกรรมฯ ทราบแล้วตามหนังสือ ที่ นร ๐๕๐๑/๑๐๔๗ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๒๘ เมื่อปัญหาที่การนิคมอุตสาหกรรมฯ หารือมาในครั้งหลังนี้ มีปัญหาในประเด็นอย่างเดียวกันกับที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้ให้ความเห็นไว้แล้วจึงไม่จำเป็นต้องให้ความเห็นอีก

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์
(นายอมร จันทสมบุรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๒๙

^๔ ส่งพร้อมหนังสือนำส่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๑/๑๐๔๖ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๒๘