

บันทึก

เรื่อง การเวนคืนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลืออยู่ซึ่งใช้การไม่ได้แล้ว

การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ได้มีหนังสือ ที่ มท ๕๕๐๓/๖๑๐๕ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่าในการดำเนินการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินที่จะต้องเวนคืนเพื่อสร้างทางพิเศษสายบางโคล่-แจ้งวัฒนะ และสายพญาไท-ศรีนครินทร์ ทางพิเศษสายพระโขนง-หัวลำโพง-บางซื่อ และสายสาทร-ลาดพร้าว และทางพิเศษสายรามอินทรา-อาจณรงค์ การทางพิเศษฯ มีปัญหาในการปฏิบัติตามมาตรา ๑๙^๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ โดยมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติว่า “ในกรณีที่ต้องเวนคืนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นแต่เพียงบางส่วน เจ้าของจะร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนส่วนที่เหลืออยู่ซึ่งใช้การไม่ได้แล้วด้วยก็ได้” ปัญหาของการทางพิเศษฯ คือ คำว่า “ใช้การไม่ได้แล้ว” และคำว่า “เวนคืน” ในมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง นี้มีความหมายกว้างขวางเพียงไร

การทางพิเศษได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีความเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ เป็นบทกฎหมายเฉพาะที่ยกเว้นหลักทั่วไป เนื่องจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นส่วนที่เหลืออยู่) ในส่วนที่รัฐไม่จำเป็นต้องได้มา หรืออยู่นอกเหนือความประสงค์ของการเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ ฉะนั้น คำว่า “ใช้การไม่ได้แล้ว” ในส่วนที่เกี่ยวกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่เหลืออยู่จากการเวนคืนตามมาตรา ๑๙ จึงต้องพิจารณาตีความโดยเคร่งครัด กล่าวคือ ในการพิจารณาว่าโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลืออยู่จะยังใช้การได้หรือไม่ จะต้องพิจารณาถึงเฉพาะ ๒ กรณีคือ

(๑) สภาพโครงสร้างของตัวอาคาร โดยพิจารณาว่า เมื่อสิ่งปลูกสร้างถูกเวนคืนเพียงบางส่วนแล้ว โครงสร้างของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลืออยู่มีความมั่นคงแข็งแรง

^๑ มาตรา ๑๙ ในกรณีที่ต้องเวนคืนโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นแต่เพียงบางส่วน เจ้าของจะร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนส่วนที่เหลืออยู่ซึ่งใช้การไม่ได้แล้วด้วยก็ได้

ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่ยอมเวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของ เจ้าของมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ มิฉะนั้นให้ถือว่ารัฐมนตรีวินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่เวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของ

คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

ในการดำเนินการตามวรรคสอง ให้นำมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๓๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

หรือไม่ ถ้าปล่อยให้คงอยู่ในสภาพนั้นต่อไปจะก่อให้เกิดอันตรายหรือไม่

(๒) ประโยชน์ใช้สอย โดยพิจารณาว่า เมื่อสิ่งปลูกสร้างถูกเวนคืนไปแต่บางส่วนแล้ว เจ้าของจะยังคงสามารถใช้ประโยชน์ในโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลืออยู่ตามวัตถุประสงค์เดิมได้หรือไม่

การทางพิเศษฯ เห็นว่า คำว่า “ใช้การไม่ได้แล้ว” ไม่หมายความว่ารวมไปถึงสภาพทางด้านสถาปัตยกรรมของโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นส่วนที่เหลืออยู่ด้วย เพราะหากนำสภาพทางด้านสถาปัตยกรรมมาพิจารณาด้วยแล้วเจ้าของโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเวนคืนทุกรายย่อมอ้างได้ว่า เมื่อโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างของตนถูกเวนคืนไปบางส่วนแล้ว โรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นส่วนที่เหลืออยู่นั้นได้สูญเสียสภาพทางด้านสถาปัตยกรรมไปแล้ว ซึ่งมีผลทำให้เจ้าหน้าที่จะต้องเวนคืนโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นส่วนที่เหลืออยู่ทุกรายไป ซึ่งไม่น่าจะใช้เจตนารมณ์อันแท้จริงของบทบัญญัติมาตรา ๑๙ และคำว่า “ใช้การไม่ได้แล้ว” นี้ ก็ไม่อาจตีความรวมไปถึงกรณีที่โรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นส่วนที่เหลืออยู่ ที่จะต้องรื้อถอนออกไปจากที่ดินที่เจ้าของร้องขอให้การทางพิเศษฯ เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ

สำหรับปัญหาที่ว่า คำว่า “เวนคืน” ในมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่งมีความหมายกว้างขวางเพียงไรนั้น การทางพิเศษฯ มีความเห็นว่า มาตรา ๑๙ และมาตรา ๒๐^๒ ซึ่งเป็นเรื่องการเวนคืนที่ดินส่วนที่เหลืออยู่ได้บัญญัติเรื่องการเวนคืนไว้แตกต่างกัน กล่าวคือ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง ใช้ถ้อยคำว่า “...ให้เจ้าหน้าที่เวนคืน...” แต่มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง ใช้ถ้อยคำว่า “...ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อ...” แสดงว่ากฎหมายมีเจตนารมณ์จะให้วิธีการเวนคืนโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลืออยู่ตามมาตรา ๑๙ แตกต่างไปจากวิธีการเวนคืนที่ดินส่วนที่เหลืออยู่ตามมาตรา ๒๐ โดยในกรณีของโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลืออยู่ เจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการโดยวิธีการเวนคืนเท่านั้นจะใช้วิธีการจัดซื้อไม่ได้ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ แล้ว จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดวิธีการเวนคืนไว้ ๒ วิธี คือ (๑) โดยวิธีจัดซื้อหรือการตกลงทำสัญญาซื้อขายกับเจ้าของโดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ และ (๒) โดยการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ ขึ้นใช้บังคับ คำว่า “จัดซื้อ” ในมาตรา ๒๐ น่าจะมีความหมายว่าเป็นการตกลงซื้อขายตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ ดังนั้น คำว่า “เวนคืน” ในมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง จึงน่าจะหมายความว่า การเวนคืนโดยการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขึ้นใช้บังคับเพียงอย่างเดียว และถึงแม้ว่ามาตรา ๑๙ วรรคสี่ จะบัญญัติให้นำมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๓๓ มาใช้บังคับ

^๒ มาตรา ๒๐ ในกรณีที่ต้องเวนคืนที่ดินแปลงใดแต่เพียงบางส่วนถ้าเนื้อที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นน้อยกว่าสี่สิบห้าตารางวา หรือด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่าห้าวา และที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมิได้ติดต่อกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน หากเจ้าของร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วย

ในกรณีที่มีการจัดซื้อที่ดินให้นำมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๓๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ด้วย ก็เป็นการบัญญัติให้นำมาใช้บังคับกับการดำเนินการตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง คือ กรณีที่รัฐมนตรีได้อนุญาตหรือมิได้อนุญาตภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น มิได้บัญญัติให้นำมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๓๓ มาใช้บังคับกับการดำเนินการตามวรรคหนึ่งด้วย เนื่องจากปัญหานี้เป็นปัญหาข้อกฎหมาย การทางพิเศษฯ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาดังกล่าว เพื่อการทางพิเศษฯ จะได้ถือปฏิบัติให้ถูกต้องต่อไป

ในการพิจารณาปัญหาที่ขอหารือมานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (การทางพิเศษแห่งประเทศไทย) สรุปความได้ว่า ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางพิเศษสายบางโคล่-แจ้งวัฒนะ และสายพญาไท-ศรีนครินทร์ ผู้ถูกเวนคืนรายหนึ่งถูกเวนคืนสนามหน้าบ้านทั้งหมดและตัวบ้านอีกสองเมตร บ้านของผู้ถูกเวนคืนรายนี้เป็นบ้านหลังใหญ่ สวยงาม ราคาประมาณ ๓๐-๔๐ ล้านบาท เจ้าของบ้านได้ร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนตัวบ้านที่เหลือน้อยด้วย โดยอ้างว่าตัวบ้านส่วนที่เหลือจากการเวนคืนนั้นใช้การไม่ได้แล้ว การทางพิเศษฯ มีความเห็นว่า ถึงแม้ว่าความสวยงามทางสถาปัตยกรรมของตัวบ้านจะหมดไปแล้ว แต่โครงสร้างของตัวบ้านส่วนที่เหลือยังมั่นคงแข็งแรงและยังใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยได้ จึงไม่น่าจะถือว่าตัวบ้านที่เหลืออยู่จากการเวนคืนนี้ใช้การไม่ได้แล้ว เพื่อความถูกต้องแน่นอน การทางพิเศษฯ จึงขอหารือปัญหายังคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาที่ขอหารือมาประกอบกับคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (การทางพิเศษแห่งประเทศไทย) แล้ว มีความเห็นว่า การพิจารณาว่าโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลืออยู่จากการเวนคืนใช้การไม่ได้แล้วหรือไม่นั้น เป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่จะต้องพิจารณาเป็นกรณีๆ ไป โดยจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงต่าง ๆ ทั้งหมดที่เกี่ยวข้องไม่จำกัดเฉพาะเรื่องความมั่นคงแข็งแรงของตัวอาคาร หรือวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์อาคารของเจ้าของดังที่การทางพิเศษฯ มีความเห็น เมื่อพิจารณามาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้วจะเห็นได้ว่าเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลืออยู่เป็นคนแรกที่จะต้องพิจารณาว่าโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลืออยู่ของตนนั้นยังใช้การได้หรือไม่ ในกรณีที่เจ้าของเห็นว่าโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลืออยู่ของตนใช้การไม่ได้แล้ว และประสงค์จะให้เจ้าหน้าที่เวนคืนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว เจ้าของก็ต้องแสดงผลต่อเจ้าหน้าที่ว่าตนไม่สามารถใช้โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลืออยู่ต่อไป เพราะเหตุใด และในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ ก็จะต้องคำนึงถึงความรู้สึกนึกคิดของเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นด้วย เช่น ความไม่สะดวกอันเกิดขึ้นเพราะต้องเปลี่ยนแปลงการใช้สอยตัวอาคาร และความเดือดร้อนรำคาญที่เกิดขึ้น เนื่องจากอาคารส่วนที่เหลืออยู่ขัดขวางทางพิเศษ ว่า ความไม่สะดวกหรือความเดือดร้อนรำคาญดังกล่าวนี้มีมากจนทำให้อาคารนั้นไม่เหมาะสมที่จะเป็นที่อยู่อาศัยของเจ้าของซึ่งอยู่ในฐานะดังกล่าวหรือไม่ อนึ่ง ความหมายของคำว่า “ใช้การไม่ได้แล้ว” ในมาตรา

๑๙ นี้ ไม่จำกัดเฉพาะกรณีของการเวนคืนโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างไปบางส่วนเท่านั้น แต่หมายความว่าไปถึงการเวนคืนส่วนประกอบหรือบริเวณของโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างด้วย หากการเวนคืนส่วนประกอบหรือบริเวณดังกล่าวทำให้เจ้าของไม่สามารถใช้ประโยชน์โรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างตามวัตถุประสงค์เดิมได้ เช่น การเวนคืนบริเวณสนามของโรงเรียนไปทั้งหมด หรือการเวนคืนบริเวณที่ว่างที่ใช้เป็นที่จอดรถของอาคารซึ่งกฎหมายบังคับให้ต้องมีที่จอดรถซึ่งทำให้เจ้าของไม่สามารถใช้สิ่งปลูกสร้างนั้นเป็นโรงเรียนหรือใช้สอยอาคารนั้นตามวัตถุประสงค์เดิมต่อไปได้

สำหรับปัญหาที่ว่า คำว่า “เวนคืน” ในมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง จะหมายความว่ารวมถึงการเจรจาตกลงซื้อขายกับเจ้าของตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่า เมื่อได้พิจารณาพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ โดยตลอดแล้ว พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมิได้ใช้คำว่า “เวนคืน” ในความหมายที่จะต้องตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ ขึ้นใช้บังคับเท่านั้น แต่ได้ใช้คำว่า “เวนคืน” ในความหมายของการเจรจาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนกับเจ้าของตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ ด้วย ฉะนั้น คำว่า “เวนคืน” ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ จึงมีความหมายสองนัย คือ การเจรจาตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนกับเจ้าของตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ และการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขึ้นใช้บังคับ สำหรับการเวนคืนโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลืออยู่ซึ่งใช้การไม่ได้แล้วตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่งเป็นกรณีที่เจ้าของประสงค์จะให้เจ้าหน้าที่เวนคืนโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างที่อยู่นอกเขตเวนคืนอยู่แล้ว ไม่มีความจำเป็นจะต้องใช้มาตรการบังคับโดยการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่อย่างใด ดังนั้น คำว่า “เวนคืน” ในมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง จึงหมายความว่าถึง การเจรจาตกลงซื้อขายโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลืออยู่กับเจ้าของตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ มิใช่หมายความว่าเฉพาะการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ ขึ้นใช้บังคับตามที่การทางพิเศษฯ มีความเห็น

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา