เรื่องเสร็จที่ ๓๙๐/๒๕๒๙

บันทึก

เรื่อง การนำที่ดินที่เวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นนอกเหนือวัตถุประสงค์ที่เวนคืน

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ที่ นร (อฉก.)๐๙๐๖/๔๕๓๙ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๒๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอหารือปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลบางโฉลง ตำบลราชาเทวะ และตำบลหนองปรือ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. ๒๕๑๖ ว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์บริเวณหนองงูเห่าเพื่อดำเนินการก่อสร้างท่าอากาศยานพาณิชย์ แต่คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๒๙ ได้มีมติอนุมัติในหลักการให้ใช้พื้นที่บริเวณหนองงูเห่าเป็นที่ตั้งโครงการเมืองเฉลิมพระเกียรติฯ และคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๒๙ ได้มีมติอนุมัติในหลักการให้ใช้พื้นที่บริเวณดังกล่าวเพื่อสร้างอ่างเก็บน้ำตามโครงการจัดหาน้ำเพื่อการอุตสาหกรรมจังหวัดสมุทรปราการด้วย สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจึงได้ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเป็น ๒ ประเด็น คือ

๑. หากมูลนิธิเฉลิมพระเกียรติฯ จะใช้พื้นที่บริเวณหนองงูเห่าเพื่อจัดสร้างเมืองเฉลิมพระเกียรติฯ จะต้องออกพระราชบัญญัติเพิ่มเติมเพื่อแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับเดิมหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติฉบับใหม่เพื่อยกเลิกพระราชบัญญัติฉบับเดิม

๒. หากมีการสร้างเมืองเฉลิมพระเกียรติฯ ในบริเวณดังกล่าวแล้วมูลนิธิเฉลิมพระเกียรติฯ จะสร้างที่พักอาศัยเพื่อให้เอกชนหรือหน่วยงานต่าง ๆ เช่าได้หรือไม่ ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมการบินพาณิชย์) แล้ว มีความเห็นดังนี้

ปัญหาประการแรกที่ว่า การนำที่ดินในแนวเขตเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลบางโฉลง ตำบลราชาเทวะ และตำบลหนองปรือ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. ๒๕๑๖ ไปจัดสร้างเมืองเฉลิมพระเกียรติฯจะต้องตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเวนคืนฉบับเดิม หรือตราพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติเวนคืนฉบับเดิม นั้น เห็นว่า เมื่อมีการเวนคืนที่ดินโดยพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลบางโฉลง ฯลฯ เพื่อก่อสร้างท่าอากาศยานพาณิชย์ (หนองงูเห่า) แล้ว รัฐก็มีความผูกพันที่จะต้องสร้างท่าอากาศยานพาณิชย์ นั้น จึงเป็นการมิได้ใช้ที่ดินเพื่อการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนดังกล่าว แต่การที่จะนำที่ดินนั้นไปใช้เพื่อการอื่น จะกระทำได้เฉพาะเพื่อการอื่น

ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓๓[๑] วรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งพระราชอาณาจักรไทย และโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย คือต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ตามมาตรา ๓๓ วรรคห้า[๒] ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ส่วนการนำที่ดินในกรณีนี้ไปจัดสร้างเมืองเฉลิมพระเกียรติฯ ตามข้อหารือ นั้น จะเป็นการนำไปใช้เพื่อการอื่นตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓๓ วรรคสามหรือไม่ เป็นปัญหาข้อเท็จจริงซึ่งในชั้นนี้ยังมีไม่เพียงพอที่จะพิจารณาได้

สำหรับปัญหาว่าการนำที่ดินดังกล่าวไปจัดสร้างเมืองเฉลิมพระเกียรติฯจะต้องตราพระราชบัญญัติยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับเดิม นั้น เห็นว่ากระทำไม่ได้ทั้งสองประการ ทั้งนี้เพราะเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๘[๓] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ แล้ว มาตรา ๑๐[๔] วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน

---

[๑] มาตรา ๓๓ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การสืบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคสามให้คำนึงถึงการได้มา สภาพ และที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม

อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการเวนคืนเพื่อการใด ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคสามและโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคห้า และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

[๒] โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

[๓] มาตรา ๘ เมื่อได้กระทำการสำรวจที่ซึ่งจะต้องเวนคืนตลอดทั้งหมดหรือเฉพาะแต่ส่วนใดส่วนหนึ่งแล้ว ให้ออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อีกฉบับหนึ่งเพื่อให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และให้ระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ต้องเวนคืนพร้อมทั้งรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครองครองทรัพย์สินโดยชอบด้วยกฎหมาย

ให้มีแผนที่หรือแผนผังแสดงเขตทรัพย์สินที่เวนคืนอย่างชัดเจนไว้ท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และให้ถือว่าแผนที่หรือแผนผังนั้นเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชบัญญัตินั้น

เขตที่ดินนั้นต้องปักหลักหมายเขตไว้โดยชัดเจนก่อนที่จะออกพระราชบัญญัติ

[๔] มาตรา ๑๐ นับตั้งแต่วันใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวในมาตรา ๘ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนนั้นตกมาเป็นของเจ้าหน้าที่แต่เจ้าหน้าที่จะมีสิทธิเข้าครอบครองทรัพย์สินนั้นได้ต่อเมื่อได้ใช้เงิน หรือวางเงินค่าทดแทนแล้วตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ตั้งแต่วันใช้บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าวในวรรคแรก บรรดาการจำนองบุริมสิทธิ์ หรือ

ที่ต้องเวนคืนนั้นตกมาเป็นของเจ้าหน้าที่[๕] ตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนฯ นั้นใช้บังคับ จึงเห็นได้ว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ดินที่เป็นปัญหานี้เสร็จสิ้นสมบูรณ์โดยกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ตกมาเป็นของเจ้าหน้าที่แล้วตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนฯ นั้นใช้บังคับ หากตราพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติเวนคืนฯ ฉบับเดิม กรรมสิทธิ์ในที่ดินก็ต้องกลับคืนไปสู่เจ้าของเดิม และการที่จะตราเป็นพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเวนคืนฯ ฉบับเดิมก็เห็นว่าไม่อาจกระทำได้เพราะจะเป็นการผิดหลักการในการตราพระราชบัญญัติเวนคืนฯ ฉบับเดิม

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา ๓๓ วรรคห้า[๖] บัญญัติว่า อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการเวนคืนเพื่อการใด ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามมาตรา ๓๓ วรรคสาม[๗] และโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กรณีตามที่หารือมา ถ้าการนำอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืนนี้ไปจัดสร้างเมืองเฉลิมพระเกียรติฯ เป็นการนำไปใช้เพื่อการอื่นตามมาตรา ๓๓ วรรคสาม ก็จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติเช่นนี้เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐนำที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนสำหรับใช้เพื่อการหนึ่งไปใช้เพื่อการอื่นตามมาตรา ๓๓ วรรคห้า ดังนั้น มูลนิธิเฉลิมพระเกียรติฯ ซึ่งเป็นเอกชนมิใช่รัฐ จะเป็นผู้ใช้ที่ดินดังกล่าวสำหรับจัดสร้างเมืองเฉลิมพระเกียรติฯ หาได้ไม่

เมื่อมูลนิธิเฉลิมพระเกียรติฯ ไม่อาจใช้ที่ดินดังกล่าวสำหรับสร้างเมืองเฉลิมพระเกียรติฯ ได้แล้ว ปัญหาประการที่สองก็ไม่จำเป็นต้องพิจารณา

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร
(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)
รองเลขาธิการฯ
รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

ทรัพย์สินซึ่งมีอยู่ในส่วนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเวนคืนนั้น เป็นอันสิ้นสุดลง แต่สิทธิของผู้รับผลประโยชน์ในการที่จะได้รับชดใช้จากเงินค่าทดแทนนั้นยังคงมีอยู่ แต่ผู้รับประโยชน์จะต้องร้องขอรับชำระจากเงินค่าทดแทนนั้นภายในหนึ่งเดือน นับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งความตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙ หรือถ้าเงินทดแทนนั้นให้แก่เจ้าของทรัพย์สินในวันใดภายหลังก็ต้องร้องของเสียก่อนวันนั้น

ตั้งแต่วันใช้บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าวในวรรคแรก ถ้าผู้มีสิทธิในทรัพย์สินนั้นโอนสิทธิให้แก่บุคคลภายนอก ผู้รับโอนนั้นมีสิทธิที่จะเรียกร้องได้ก็แต่เฉพาะเงินค่าทดแทนเท่านั้น

[๕] มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

"เจ้าหน้าที่" หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรมในรัฐบาลหรือทบวงการเมืองอื่นหรือบุคคลผู้กระทำการเพื่อประโยชน์ของรัฐ ซึ่งมีอำนาจที่จะกระทำการใด ๆ ที่ได้รับอำนาจให้กระทำหรือควบคุมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้

[๖] โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

[๗] โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๒๙