เรื่องเสร็จที่ ๔๒๗/๒๕๓๗

บันทึก

เรื่อง ทบทวนปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อก่อสร้างระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน

เดิมองค์การรถไฟฟ้ามหานครได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๖๗๐๐/๗๕๖ลง วันที่ ๙ กันยายน ๒๕๓๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือปัญหาข้อกฎหมายโดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) ได้ดำเนินการเพื่อก่อสร้างระบบรถไฟฟ้าตามโครงการระบบขนส่งมลชน สายที่ ๑ ขั้นที่ ๑ ในกรุงเทพมหานครโดยได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่เขตพระโขนงเขตยานนาวา เขตปทุมวัน เขตบางรัก เขตสัมพันธวงศ์ เขตป้อมปราบศัตรูพ่ายเขตพระนคร เขตดุสิต เขตบางเขน เขตพญาไท และเขตห้วยขวาง กรุงเทพมหานครพ.ศ.๒๕๓๐ เพื่อทำการสำรวจที่ดินที่จะใช้สำหรับการสร้างทางพิเศษระบบรถไฟฟ้ามวลชนดังกล่าว ซึ่งพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้มีกำหนดระยะเวลา ๕ ปี และ กทพ.ได้ดำเนินการเพื่อการเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมาเป็นลำดับ ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๓๕ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้จัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร (รฟม.) ขึ้นเพื่อรับผิดชอบการดำเนินงานโครงการระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และให้ กทพ.ดำเนินการเวนคืนที่ดินสำหรับโครงการระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน ส่วนที่ ๗ ขั้นที่ ๑ ให้แล้วเสร็จ หลังจากนั้น จึงโอนที่ดินและทรัพย์สินที่ได้มาให้แก่ รฟม. ต่อมาได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ.๒๕๓๕ ขึ้น โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๓๕ เป็นต้นมา และเมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ พ.ศ.๒๕๓๐ สิ้นระยะเวลาใช้บังคับเมื่อวันที่๑๖ มิถุนายน ๒๕๓๕ กทพ.จึงได้เสนอตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่เขตจตุจักร เขตบางซื่อ เขตดุสิต เขตพญาไท เขตพระนครเขตป้อมปราบศัตรูพ่าย เขตสัมพันธวงศ์ เขตปทุมวัน เขตบางรัก เขตสาธร เขตคลองเตยเขตพระโขนง เขตห้วยขวาง และเขตราชเทวี กรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๓๕ โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๓๕ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ กทพ.มีอำนาจเข้าไปทำการสำรวจในที่ดินบริเวณที่พระราชกฤษฎีกาฯเดิมกำหนดไว้ต่อไปได้อีก ๔ ปี คือจะสิ้นระยะเวลาใช้บังคับในวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๓๙ โดยให้ผู้ว่าการ กทพ.เป็นเจ้าหน้าที่เวนคืน ซึ่ง กทพ.ได้ดำเนินการจัดกรรมสิทธิ์ในที่ดินในบริเวณดังกล่าวมาโดยตลอด จนถึงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๓๖ กทพ.ได้จ่ายเงินค่าทดแทนไปแล้ว๒๖๖ ราย เป็นเงิน ๖,๖๕๔.๔๓ ล้านบาท

๒. ต่อมา กทพ.ได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางพิเศษ สายบางซื่อ-หัวลำโพง-พระโขนง และสายลาดพร้าว-สาธร ในท้องที่เขตห้วยขวาง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. .... เสนอกระทรวงมหาดไทยเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอรัฐสภาต่อไป แต่ปรากฏว่าคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ได้มีมติในการประชุม ครั้งที่ ๒๓/๒๕๓๖ เมื่อวันที่ ๒มิถุนายน ๒๕๓๖ ว่า การจัดตั้ง รฟม.ขึ้นเพื่อ

ดำเนินการก่อสร้างงานโครงการขนส่งมวลชนด้วยรถไฟฟ้านั้น มีผลให้อำนาจหน้าที่ของ กทพ.ในการออกพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวหมดไปด้วย เนื่องจาก กทพ.ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อการดังกล่าวแล้ว สำหรับ รฟม.ก็ไม่สามารถออกพระราชบัญญัติเวนคืนได้ เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ.๒๕๓๕ มาตรา ๖ ไม่ได้กำหนดให้มีวัตถุประสงค์เพื่อการเวนคืนด้วย และขณะนี้ระยะเวลาเพื่อการเวนคืนได้สิ้นสุดลงแล้ว ประกอบกับ กทพ.ก็ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อกิจการดังกล่าวจึงต้องคืนที่ดินให้แก่เจ้าของหรือทายาทต่อไป ซึ่งขณะนี้ราษฎรซึ่งถูกเวนคืนที่ดินในบริเวณดังกล่าวจำนวนประมาณ ๑๐๐ รายเศษ ได้อุทธรณ์ค่าเวนคืนต่อ กทพ.และเรื่องยังอยู่ในระหว่างการพิจารณา ดังนั้น เมื่อ กทพ.หมดอำนาจหน้าที่ดังกล่าวแล้วกระทรวงมหาดไทยจึงไม่สามารถพิจารณาอุทธรณ์ต่อไปได้ และได้มีมติมอบหมายให้กองนิติการ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ร่วมกับ กทพ.ทำบันทึกเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อขอทบทวนมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าว อย่างไรก็ตามรฟม.มีความเห็นในเรื่องนี้แตกต่างไปจากความเห็นของกระทรวงมหาดไทย และเคยมีตัวอย่างเช่น องค์การก๊าซธรรมชาติแห่งประเทศไทยซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ.๒๔๙๖ ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่เขตพระโขนง กรุงเทพมหานครอำเภอพระประแดง อำเภอเมืองสมุทรปราการ อำเภอบางพลี อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา อำเภอพานทอง อำเภอเมืองชลบุรี อำเภอบ้านบึง อำเภอศรีราชา อำเภอบางละมุง อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี และอำเภอปลวกแดง อำเภอบ้านค่าย กิ่งอำเภอบ้านฉาง อำเภอเมืองระยอง และอำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ.๒๕๒๒ ซึ่งกำหนดให้ผู้อำนวยการองค์การก๊าซธรรมชาติแห่งประเทศไทยเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยมีวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวเพื่อวางท่อก๊าซธรรมชาติตามโครงการพัฒนาก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทย ดังนั้น รฟม.จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

๑) เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ.๒๕๓๕แล้ว กทพ.จะมีอำนาจเวนคืนที่ดินโดยอาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ เวนคืนที่ดินเพื่อโอนให้ รฟม.ไปดำเนินการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนด้วยรถไฟฟ้าตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม๒๕๓๕ ต่อไป ได้หรือไม่

๒) ที่ดินที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ กทพ.แล้วตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตจตุจักร เขตบางซื่อ เขตดุสิต เขตพญาไทเขตพระนคร เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย เขตสัมพันธวงศ์ เขตปทุมวัน เขตบางรักเขตสาธร เขตคลองเตย เขตพระโขนง เขตห้วยขวาง และเขตราชเทวี กรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๓๐ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่เขตจตุจักร เขตบางซื่อ เขตดุสิต เขตพญาไท เขตพระนคร เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย เขตสัมพันธวงศ์ เขตปทุมวัน เขตบางรัก เขตสาธร เขตคลองเตยเขตพระโขนง เขตห้วยขวาง และเขตราชเทวี กรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๓๕ หากกทพ.จะโอนรให้แก่รฟม.ตามมติคณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการอย่างไร และในระหว่างอายุของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะสามารถแก้ไขพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเพื่อเปลี่ยนเจ้าหน้าที่เวนคืนจากผู้ว่าการ กทพ.

เป็นผู้อำนวยการ รฟม.เพื่อให้ รฟม.มีอำนาจดำเนินการเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวต่อไป ได้หรือไม่

๓) ตามที่ รฟม.เห็นว่า รัฐบาลมีอำนาจดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้ รฟม.เพื่อสร้างรถไฟฟ้าอันเป็นกิจการสาธารณูปโภค ซึ่งเป็นกิจการของรัฐได้โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๖ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ มาตรา ๕ โดยกำหนดให้ผู้อำนวยการ รฟม.เป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนนั้น ถูกต้องหรือไม่ อย่างไร

๔) ถ้ารัฐบาลมีอำนาจดำเนินการตาม ๓) เพื่อประโยชน์แก่การจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อการสร้างระบบรถไฟฟ้ามหานคร ระยะแรก รัฐจะดำเนินการดังต่อไปนี้ได้อย่างไร

(๑) ตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ รฟม.โดยอาศัยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางพิเศษเพื่อสร้างโครงการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน ส่วนที่ ๑ ขั้นที่ ๑ ของ กทพ.ซึ่งได้ตราไว้ก่อนแล้วได้หรือไม่

(๒) ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินเพื่อให้ รฟม.สร้างโครงการรถไฟฟ้ามหานคร ระยะแรก โดยกำหนดให้ผู้อำนวยการ รฟม.เป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนในที่ดินบริเวณที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนเพื่อสร้างโครงการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน ส่วนที่ ๑ ขั้นที่ ๑ ของ กทพ. ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าการกทพ.เป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนไว้แล้วนั้น ได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวแล้ว ได้ให้ความเห็นไว้ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า กทพ.ยังคงมีอำนาจที่จะดำเนินการตามกฎหมายที่มีอยู่ต่อไปได้ เพราะแม้ว่าจะได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานครพ.ศ.๒๕๓๕ ขึ้นเพื่อรองรับงานในช่วงต่อไป มิได้หมายความว่า กทพ.จะหมดอำนาจและหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

ประเด็นที่สอง การโอนทรัพย์สินที่เวนคืนนั้นย่อมต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยรัฐวิสาหกิจนั้น โดย กทพ.มีอำนาจจำหน่ายทรัพย์สินของตนให้บุคคลใดก็ได้ตามหน้าที่ของ กทพ. (ข้อ ๖ (๑) และ (๒) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ ฯ) แต่ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่มีมูลค่าเกิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท การจะจำหน่ายได้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน (ข้อ ๓๖ (๔) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๙๐ ฯ)

ส่วนการเปลี่ยนตัวเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการเวนคืนนั้น เห็นว่า สามารถกระทำได้โดยแก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ฯ ให้ผู้อำนวยการ รฟม.เป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนแทนผู้ว่าการ กทพ.

ประเด็นที่สาม เห็นว่า รัฐบาลมีอำนาจที่จะดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้ รฟม.เพื่อสร้างรถไฟฟ้าอันเป็นกิจการเพื่อสาธารณูปโภคได้ โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ และสามารถ

กำหนดให้ผู้อำนวยการ รฟม.เป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนได้

ประเด็นที่สี่ เห็นว่า

(ก) สามารถตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้ รฟม.โดยอาศัยพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวได้ ส่วนการที่อสังหาริมทรัพย์นั้นจะตกเป็นของหน่วยงานใดเป็นเพียงการเปลี่ยนหน่วยงานที่จะดำเนินการแทนรัฐอันเป็นเรื่องภายในของภาครัฐเท่านั้น

(ข) การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นอำนาจของรัฐ ดังนั้นรัฐจึงสามารถเวนคืนที่ดินให้ รฟม.ก็ได้ หรือจะให้ผู้อำนวยการ รฟม.เป็นเจ้าหน้าที่ในการเวนคืนก็ได้กรณีจึงไม่เป็นปัญหาดังที่หารือมา

บัดนี้ กทพ.ได้มีหนังสือ ที่ มท ๕๕๑๐/๒๐๒๕ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๓๗ แจ้งว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้วินิจฉัยปัญหาในเรื่องดังกล่าวแล้ว นั้น คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยคณะที่ ๑ มีความเห็นแตกต่างไป ที่ประชุมกระทรวงมหาดไทยจึงมีมติให้ กทพ.เสนอทบทวนปัญหาเกี่ยวกับอำนาจการเวนคืนของ กทพ.เพื่อสร้างทางพิเศษโครงการระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน ส่วนที่ ๑ ขั้นที่ ๑ ต่อที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย โดยคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นดังนี้

๑. ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๓๕ ให้จัดตั้งรฟม.ขึ้นเพื่อรับผิดชอบการดำเนินงานโครงการระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และให้ กทพ.ดำเนินการเวนคืนที่ดินสำหรับโครงการระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน ส่วนที่ ๑ ขั้นที่ ๑ ซึ่งได้รับอนุมัติวงเงินงบประมาณแผ่นดินไว้แล้วให้แล้วเสร็จ หลังจากนั้นจึงโอนที่ดินและทรัพย์สินที่ได้มาตามกฎหมายที่ กทพ.ใช้เพื่อกิจการรถไฟฟ้าให้เป็นทรัพย์สินของ รฟม.นั้น เมื่อมีการออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ.๒๕๓๕ ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๓๕จึงส่งผลให้อำนาจหน้าที่ของ กทพ.ในการที่จะออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางพิเศษสายบางซื่อ-หัวลำโรง-พระโขนง และสายลาดพร้าว-สาธรในท้องที่เขตห้วยขวาง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. .... หมดไป เนื่องจาก กทพ.ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อการดังกล่าวแล้ว

๒. สำหรับ รฟม.ก็ไม่สามารถออกพระราชบัญญัติเวนคืนได้ เนื่องจากตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ.๒๕๓๕ มาตรา ๖ ไม่ได้กำหนดให้มีวัตถุประสงค์เพื่อการเวนคืนด้วย

๓. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๓๔ มาตรา ๓๖ วรรคสามได้บัญญัติเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ว่าในการที่หน่วยงานเวนคืนเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ จะต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน และกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท ซึ่งขณะนี้ระยะเวลาเพื่อการเวนคืนได้สิ้นสุดลงแล้ว ประกอบกับ กทพ.ก็ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อกิจการดังกล่าว ดังนั้น จึงต้องคืนที่ดินให้แก่เจ้าของหรือทายาทต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหานี้ประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย) ผู้แทน กทพ. และผู้แทน รฟม. แล้ว มีความเห็น ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ กทพ.จะดำเนินการเวนคืนที่ดินตามโครงการฯ ส่วนที่ ๑ ขั้นที่ ๑ ไปจนแล้วเสร็จและโอนที่ดินและทรัพย์สินที่ได้มาเพื่อใช้ในกิจการรถไฟฟ้าให้เป็นทรัพย์สินของ รฟม.ต่อไป ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๓๕ได้หรือไม่ และโดยวิธีใด เห็นว่า ตามกฎหมายว่าด้วยการทางพิเศษแห่งประเทศไทยกทพ.ยังคงมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำทางพิเศษซึ่งหมายความรวมถึงการขนส่งโดยระบบรถไฟฟ้าได้ (ข้อ ๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๙๐ฯ)[๑] โดยมิได้มีการเปลี่ยนแปลงของบทบัญญัติในเรื่องนี้ ยิ่งกว่านั้นมติคณะรัฐมนตรีที่อ้างข้างต้นยังได้กำหนดให้ กทพ.ดำเนินการเวนคืนในที่ดินบริเวณนั้นต่อไปจนแล้วเสร็จ เพื่อจะโอนให้แก่ รฟม.ต่อไปในภายหลังอันเป็นการกำหนดให้เกิดความสืบเนื่องของการดำเนินงานต่อไป วัตถุประสงค์และภาระกิจที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายจึงมีความชัดเจนว่า กทพ.ยังคงมีทั้งอำนาจและหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการต่อไปตามที่กำหนด ซึ่งการเวนคืนจะดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐหน่วยใด แล้วโอนทรัพย์สินให้อีกหน่วยงานหนึ่งรับไปดำเนินการนั้น ก็เคยกระทำกันเป็นปกติ เพราะหน่วยงานต่างๆ ทั้งกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจล้วนแต่เป็นองคาพยพของรัฐ ซึ่งการจะแบ่งแยกและประสานการดำเนินงานอย่างไรเป็นเรื่องภายในของภาครัฐ และโดยข้อเท็จจริง กทพ.เองก็เคยปฏิบัติมาแล้วในกรณีเวนคืนที่ดินที่ถนนนางลิ้นจี่เพื่อโอนให้แก่กรุงเทพมหานคร

สำหรับการที่กระทรวงมหาดไทยเกรงไปว่าในขณะนี้ กทพ.หมดอำนาจหน้าที่แล้ว การเวนคืนใดที่มีการอุทธรณ์อยู่กระทรวงมหาดไทยจะไม่สามารถพิจารณาอุทธรณ์ได้ต่อไปนั้น ความจริงผลบังคับของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ ยังคงมีอยู่และ กทพ.ก็ยังเป็นเจ้าหน้าที่ในการเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนั้น กรณีจึงยังไม่เป็นปัญหาตามที่กระทรวงมหาดไทยมีความเห็น และถึงแม้ว่าจะล่วงพ้นอายุพระราชกฤษฎีกาฉบับนั้นไปแล้วก็ตาม ก็ไม่กระทบถึงการที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อไปตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามบทบัญญัติมาตรา ๒๕[๒] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน

---

[๑]ข้อ ๒ ให้จัดตั้งหน่วยงานการทางพิเศษขึ้น เรียกว่า “การทางพิเศษแห่งประเทศไทย” เรียกโดยย่อว่า กทพ. และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) สร้างหรือจัดให้มีด้วยวิธีการใดๆ ตลอดจนบำรุงและรักษาทางพิเศษ

(๒) จัดดำเนินการหรือควบคุมธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งโดยรถรางเดียวและรถใต้ดิน

(๓) ดำเนินงานต่างๆ ที่เกี่ยวกับทางพิเศษ

[๒]มาตรา ๒๕ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ ผู้ใดไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ ทวิ มาตรา ๒๓ หรือมาตรา ๒๘ วรรคสาม มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้น ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว

อสังหาริมทรัพย์พ.ศ.๒๕๓๐ เพราะมิใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ทั้งนี้ ตามนัยที่กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ ได้เคยให้ความเห็นไว้แล้ว[๓]

ส่วนวิธีการโอนระหว่างหน่วยงานของรัฐจะปฏิบัติเช่นใดนั้นย่อมเป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับหน่วยงานที่จะโอนทรัพย์สินและวัตถุประสงค์ที่จะนำทรัพย์สินไปใช้ซึ่งกฎหมายเกี่ยวกับหน่วยงานที่โอนทรัพย์สินนั้นหากเป็นส่วนราชการก็ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ แต่หากเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลก็เป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ส่วนวัตถุประสงค์ในการนำทรัพย์สินไปใช้นั้น ถ้าเป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาเพื่อจะจัดสร้างสิ่งที่เป็นประโยชน์ร่วมกันของประชาชนอสังหาริมทรัพย์นั้นย่อมมีฐานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพราะเป็นทรัพย์สินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วยซึ่งหน่วยงานของรัฐที่ถือสิทธิหรือควบคุมดูแลอสังหาริมทรัพย์นั้นจะยกเลิกการดำเนินการตามวัตถุประสงค์หรือโอนไปยังเอกชนโดยการตัดสินใจแต่ลำพังตนเองเช่นอย่างทรัพย์ในพาณิชย์ไม่ได้ เพราะต้องคำนึงถึงหลักของระบบสาธารณสมบัติของแผ่นดินด้วยว่าจะต้องมีการถอนสภาพโดยพระราชกฤษฎีกาหรือโอนไปโดยพระราชบัญญัติหรือไม่ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายที่ดิน และพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ สำหรับวิธีการที่ กทพ.จะโอนที่ดินที่เวนคืนมาเพื่อสร้างระบบรถไฟฟ้าให้แก่ รฟม.นี้ แม้ว่าที่ดินดังกล่าวเวนคืนมาเพื่อใช้จัดทำระบบรถไฟฟ้าสาธารณะอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของประชาชน แต่เมื่อจะโอนไปเพื่อใช้จัดระบบรถไฟฟ้าสาธารณะตามวัตถุประสงค์เดิมโดยไม่เปลี่ยนแปลง กอปรทั้งมิใช่เป็นการโอนทรัพย์สินจากภาครัฐไปยังเอกชน กรณีไม่ต้องห้ามในเรื่องใดเกี่ยวกับระบบสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การโอนจึงไม่มีปัญหาอื่นนอกจากปฏิบัติตามอำนาจปกติในการโอนทรัพย์สิน แต่ในกรณีของ กทพ.นี้การโอนอสังหาริมทรัพย์มูลค่าเกิน ๕๐๐,๐๐๐ บาทจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีด้วย (ข้อ ๓๖ (๔)[๔] แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ ฯ)

ประเด็นที่ ๒ รฟม.ไม่สามารถดำเนินการเวนคืนได้ เนื่องจากพระราชกฤษฎีกา

ในการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์ มีจำนวนทั้งหมดไม่น้อยกว่าห้าคน เป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์

[๓]บันทึก เรื่อง อำนาจพิจารณาอุทธรณ์จำนวนเงินค่าทดแทนเมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงหมดอายุลงแล้ว (เรื่องเสร็จที่ ๒๔๔/๒๕๓๗ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๒๔๕ ถึงกระทรวงคมนาคมลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๓๗)

[๔]ข้อ ๓๖ กทพ.จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินกิจการดังต่อไปนี้ได้

ฯลฯ ฯลฯ

(๔) จำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาเกินห้าแสนบาท

ฯลฯ ฯลฯ

จัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ.๒๕๓๕ มิได้มีบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจในการเวนคืนนั้น เห็นว่า อำนาจในการเวนคืนเป็นของรัฐ บรรดาหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งรัฐวิสาหกิจจึงเป็นแต่ผู้ปฏิบัติการแทนรัฐ การจะกำหนดให้ผู้ใดเป็นเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเวนคืนในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนหรือในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จึงเป็นเรื่องปกติที่สามารถมอบหมายหน้าที่ให้กระทำได้ ซึ่งในปัจจุบันพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ ก็บัญญัติไว้ชัดเจนอยู่แล้วว่าจะกำหนดให้รัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนก็ได้ (มาตรา ๔ และมาตรา ๖ (๒)[๕]) ดังนั้น จึงอาจดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยกำหนดให้ รฟม.เป็นเจ้าหน้าที่ในการเวนคืนได้

สำหรับการดำเนินการในระหว่างเวนคืนนั้น โดยที่การแบ่งแยกและประสานงานตลอดจนรับช่วงงานต่าง ๆ ของรัฐเป็นเรื่องการจัดการตามปกติในการบริหารราชการของรัฐบาลตามความเหมาะสมของแต่ละองค์กรที่จะให้รับผิดชอบ ดังนั้นถ้าต่อมารัฐบาลประสงค์จะเปลี่ยนเจ้าหน้าที่เวนคืนในระหว่างที่ปฏิบัติการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเพื่อจัดสร้างระบบรถไฟฟ้า ก็อาจตราพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาเดิมให้เกิดผลตามที่ต้องการได้และดำเนินงานต่อไปเนื่องกันไป และถ้าต่อมาได้ดำเนินการจบสิ้นตามพระราชกฤษฎีกานั้นแล้วหากยังมีผู้ไม่ตกลงขายที่ดินให้ เมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฉบับนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดสร้างระบบรถไฟฟ้า การจะตราพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินดังกล่าวเพื่อจัดสร้างระบบรถไฟฟ้าจึงเป็นการดำเนินการต่อไปตามวัตถุประสงค์เดิมนั่นเองและตามขั้นตอนปกติของการเวนคืน อันไม่จำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนขึ้นใหม่

ประเด็นที่ ๓ เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๖ วรรคสาม[๖]

---

[๕]มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

"เวนคืน" หมายความว่า บังคับเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นตามเงื่อนไขแห่งพระราชบัญญัตินี้

"เจ้าหน้าที่" หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่นรัฐวิสาหกิจหรือบุคคลอื่นใดผู้กระทำการเพื่อประโยชน์ของรัฐ ซึ่งมีอำนาจในการเวนคืนหรือควบคุมการเวนคืน

"สภาท้องถิ่น" หมายความว่า สภาจังหวัด สภาเทศบาล สภาตำบลสภากรุงเทพมหานคร สภาเขต สภาเมืองพัทยา คณะกรรมการสุขาภิบาล หรือสภาอื่นใดที่ทำหน้าที่บริหารท้องถิ่นตามที่จะได้มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นแล้วแต่กรณี

มาตรา ๖ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนต้องระบุ

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) เจ้าหน้าที่เวนคืน

ฯลฯ ฯลฯ

[๖]มาตรา ๓๖ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควร

บัญญัติให้กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดแจ้ง ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท ซึ่งขณะนี้ระยะเวลาเพื่อการเวนคืนได้สิ้นสุดลงแล้วประกอบกับ กทพ.ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อกิจการดังกล่าวกระทรวงมหาดไทยจึงเข้าใจว่าอาจต้องคืนที่ดินให้แก่เจ้าของหรือทายาทต่อไปนั้นเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา ๓๖ วรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นบทบังคับเกี่ยวกับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่จะตราออกมาเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์รายใดโดยตรง โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวจะต้องระบุวัตถุประสงค์ในการเวนคืน และเวลาที่จะเข้าใช้ที่ดินไว้ด้วย ซึ่งปกติจะมีการตราพระราชบัญญัตินี้ออกมาเมื่อได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนแล้ว อันเป็นขั้นตอนอีกขั้นตอนหนึ่งที่การดำเนินการเพื่อการเวนคืนที่ดินเพื่อจัดสร้างระบบรถไฟฟ้ารายที่เป็นปัญหานี้ยังดำเนินไปไม่ถึง กรณีจึงไม่มีปัญหาดังที่กระทรวงมหาดไทยสงสัย ส่วนที่กล่าวว่าขณะนี้ กทพ.ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อการดังกล่าวแล้วนั้นเป็นการเข้าใจที่ไม่ตรงกับข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงที่ได้วินิจฉัยไว้แล้วในประเด็นที่ ๑ ข้างต้น โดยสรุปขณะนี้ยังไม่มีปัญหาจะต้องคืนที่ดินให้แก่เจ้าของหรือทายาทแต่อย่างใด

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์
(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)
รองเลขาธิการฯ
ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๓๗

แก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงราคาที่ซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน และกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดแจ้ง ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคหนึ่งและโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ฯลฯ ฯลฯ