

บันทึก

เรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการตามนัยแห่งกฎหมายทางหลวง
(กรณีที่มีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวง
กรมทางหลวงจะดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์น้อยกว่าหรือมากกว่า
ที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติได้หรือไม่)

กรมทางหลวงได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๖๐๖/๗๕๕๔ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๒๒ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

๑. กรมทางหลวงได้ดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยาย ทรายตดอนศรีราชา - สัตหีบ ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงแผ่นดินสายกรุงเทพฯ - สมุทรปราการ - บางปะกง - ชลบุรี - จันทบุรี - ทรายตดอนศรีราชา - สัตหีบ ในท้องที่อำเภอศรีราชา อำเภอบางละมุงและอำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี พ.ศ.๒๕๒๐ ซึ่งตามมาตรา ๔ บัญญัติว่า “ให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่อำเภอศรีราชา อำเภอบางละมุงและอำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ให้แก่กรมทางหลวงตามแนวทางหลวงที่จะสร้างและขยายทางหลวงแผ่นดิน ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดิน สายกรุงเทพฯ - สมุทรปราการ - บางปะกง - ชลบุรี - ระยอง - จันทบุรี - ทรายตดอนศรีราชา - สัตหีบ พ.ศ.๒๕๑๓ โดยมีแนวทางส่วนกว้างที่สุดสองร้อยแปดสิบเมตรและส่วนแคบที่สุดสี่สิบเมตร ตามแผนผังที่ดินซึ่งจะได้ปิดประกาศไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอและตำบลที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่”

ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ระหว่าง กม.๑๔๐ - ๗๕๐ - ๑๔๑ - ๕๕๐ ซึ่งเป็นบริเวณตลาดนาเกลือในท้องที่อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ได้มีเจ้าของทรัพย์สินที่อยู่ในเขตเวนคืนร้องเรียนขอให้ลดเขตที่ขยายทางลงให้น้อยกว่าที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติและแผนที่แสดงแนวทางหลวงซึ่งกรมทางหลวงเห็นสมควรลดเขตทางลงตามที่เจ้าของทรัพย์สินร้องเรียน เพราะยังมิได้จัดทำแผนที่ดินที่จะใช้เพื่อสร้างและขยายทางหลวงและประกาศกำหนดสถานที่และเวลาที่ผู้มีส่วนได้เสียจะเข้าตรวจดูแผนผัง ทั้งยังมิได้ปิดแจ้งความแสดงว่าเจ้าหน้าที่มีความจำนงจะเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ และแจ้งกำหนดวันจะเข้าครอบครองแต่อย่างใด

๒. กรมทางหลวงได้ดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงแผ่นดินสายบ้านไผ่ - มหาสารคาม - ร้อยเอ็ด - อุบลราชธานี ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงแผ่นดินสายบ้านไผ่ - มหาสารคาม - ร้อยเอ็ด - อุบลราชธานี ในท้องที่อำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น อำเภอบรบือ อำเภอเมืองมหาสารคาม

จังหวัดมหาสารคาม อำเภอเมืองร้อยเอ็ดอำเภอรวัชบุรี และอำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด อำเภอเมืองยโสธร อำเภอดำเขื่อนแก้ว จังหวัดยโสธร และอำเภอเขื่องใน อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งตามมาตรา ๔ บัญญัติว่า “ให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ อำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น อำเภอบรบือ อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด อำเภอเมืองยโสธร อำเภอดำเขื่อนแก้ว จังหวัดยโสธร และอำเภอเขื่องใน อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี ให้แก่กรมทางหลวงตามแนวทางหลวงแผ่นดินที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดิน ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดินสายชนบท - มหาสารคาม - อุบลราชธานี พ.ศ.๒๕๑๘ โดยมีแนวทางส่วนแคบที่สุดสิบสองเมตรและส่วนกว้างที่สุดสองร้อยยี่สิบสามเมตร ตามแผนผังที่ดินซึ่งจะได้ปิดประกาศไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอและตำบลที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่”

ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ระหว่าง กม. ๙๑ - ๖๔๗ - ๙๑ - ๘๒๒ ด้านขวาของทางเป็นที่ดินของวัดใหม่ขุนเขาวา ตำบลขุนเขาวา อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม หากจะขยายเขตทางให้ได้ตามแบบก่อสร้างแล้ว จะต้องรื้อโบสถ์และทรัพย์สินอื่น ๆ ของวัด ซึ่งทางวัดและประชาชนจะต้องใช้โบสถ์ประกอบกิจทางศาสนาเป็นประจำ และจะต้องจ่ายค่าทดแทน ค่ารื้อถอน และค่าที่ดินสูงมาก กรมทางหลวงจึงเห็นสมควรลดเขตทางในช่วงระยะดังกล่าวทางด้านขวาของทางจาก ๔๐ เมตร ห่างจากศูนย์กลางทางลงเหลือเป็น ๓๐ เมตร ซึ่งน้อยกว่าที่ระบุในแผนที่แสดงแนวทางหลวง แต่ก็ไม่น้อยกว่าส่วนแคบที่สุดที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงสายนี้บัญญัติไว้ ซึ่งที่ดินในบริเวณที่จะลดเขตทางนี้ยังมีได้จัดทำแผนผังที่ดินที่จะใช้เพื่อสร้างและขยายทางหลวง และประกาศกำหนดสถานที่และเวลาที่ผู้มีส่วนได้เสียจะเข้าตรวจดูแผนผัง ทั้งยังมีได้ปิดแจ้งความแสดงว่าเจ้าหน้าที่มีความจำนงจะเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ และแจ้งกำหนดวัน_จะเข้าครอบครองแต่อย่างใด

ในเรื่องทั้งสองดังกล่าวข้างต้น กรมทางหลวงพิจารณาแล้วเห็นว่า การลดเขตทางของทางหลวงทั้งสองสายอาจมีปัญหาข้อกฎหมายเกิดขึ้นว่า ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงทั้งสองฉบับ กรมทางหลวงได้เสนอแผนที่แสดงแนวทางหลวงประกอบเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติให้กระทรวงคมนาคม คณะรัฐมนตรี และรัฐสภาเพื่อประกอบการพิจารณาตามนัยแห่งมติของคณะรัฐมนตรีตามหนังสือที่ สร ๐๔๐๓/ว.๘๗ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๑๒ อันเป็นการแสดงเจตนาว่า กรมทางหลวงจะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามขอบเขตในแผนที่แสดงแนวทางหลวงประกอบเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว แม้แผนที่แสดงแนวทางหลวงนั้นจะไม่มีในตัวพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ เพราะประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๔ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ บัญญัติให้ระบุแต่เฉพาะนามอำเภอซึ่งอสังหาริมทรัพย์ตั้งอยู่ เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการคือเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ส่วนกว้างของแนวทางที่จะใช้เพื่อสร้างและขยายทางหลวงโดยระบุส่วนที่แคบที่สุดและส่วนที่กว้างที่สุด และให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์จัดทำแผนผังที่ดินที่จะใช้_เพื่อสร้างและขยายทางหลวงปิดประกาศไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอและตำบลที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่

ภายหลังเมื่อประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างและขยายทางหลวงแล้ว ฉะนั้นกรมทางหลวงจึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ถ้ากรมทางหลวงจะจัดทำแผนผังที่ดินที่จะใช้เพื่อสร้างและขยายทางหลวงตามที่ต้องการใช้จริง ๆ โดยไม่ตรงตามแผนที่แสดงแนวทางหลวงที่ประกอบเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว กล่าวคือ ดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์น้อยกว่าหรือมากกว่าในแผนที่ทำได้หรือไม่ และจะลดเขตทางหลวงให้น้อยกว่าส่วนที่แคบที่สุดตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะทำได้หรือไม่ หากทำไม่ได้จะมีวิธีการแก้ไขประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงแผ่นดินทั้งสองสายที่กรมทางหลวงหรือมานี้ ปรากฏว่าได้ดำเนินการเวนคืนโดยมีพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างตามข้อ ๗๘^๑ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งการตราพระราชกฤษฎีกาตามข้อ ๗๘ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ให้ระบุแต่เพียงนามอำเภอหรือเขตปกครองอื่นซึ่งอยู่ในแนวทางหลวง เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการและส่วนกว้างของแนวทางหลวง โดยมีได้บังคับว่าต้องมีแผนที่แสดงขอบเขตบริเวณแห่งอสังหาริมทรัพย์ที่คิดว่าจะเวนคืนติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกาเช่นเดียวกับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนตามข้อ ๖๔^๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ก็ตาม แต่ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงต่อกระทรวงคมนาคม คณะรัฐมนตรีและรัฐสภานั้นมติของคณะรัฐมนตรีตามหนังสือ ที่ สร. ๐๔๐๓/ว.๘๗ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๑๒ ได้ให้กรมทางหลวงเสนอแผนที่แสดงแนวทางหลวงประกอบเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติด้วย ซึ่งก่อนที่รัฐสภาจะได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงนั้น รัฐสภาก็ได้พิจารณาขอบเขตในแผนที่แสดงแนวทางหลวงแล้ว นอกจากนั้นในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

^๑ ข้อ ๗๘ เมื่อได้กระทำการสำรวจที่ดินที่ต้องเวนคืนทั้งหมดหรือบางส่วนเสร็จแล้ว ถ้ายังไม่พร้อมที่จะออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างไว้ก่อนก็ได้ พระราชกฤษฎีกาเช่นว่านี้ให้ระบุนามอำเภอหรือเขตปกครองอื่นซึ่งอยู่ในแนวทางหลวง เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการและส่วนกว้างของแนวทางหลวง

^๒ ข้อ ๖๔ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนต้องระบุ

(๑) ความประสงค์ของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

(๒) เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์

(๓) ท้องที่ที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ให้มีแผนที่แสดงขอบเขตบริเวณแห่งอสังหาริมทรัพย์ที่คิดว่าจะเวนคืนติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น แผนที่ดังกล่าวนี้ให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาเช่นว่านี้ให้ใช้บังคับได้มีกำหนดสองปีหรือตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น แต่ต้องไม่เกินห้าปี แล้วแต่จะเห็นว่าเป็นเพื่อทำการสำรวจท้องที่นั้น

ทั้งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงแผ่นดิน สายกรุงเทพ ฯ - สมุทรปราการ - บางปะกง - ชลบุรี - ระยอง - จันทบุรี - ตราด ตอนศรีราชา - สัตหีบ ในท้องที่อำเภอศรีราชา อำเภอบางละมุง และอำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี พ.ศ.๒๕๐๒ และพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงแผ่นดิน สายบ้านไผ่ - มหาสารคาม - ร้อยเอ็ด - อุบลราชธานี ในท้องที่อำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น อำเภอบรบือ อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม อำเภอเมืองร้อยเอ็ด อำเภอธวัชบุรี และอำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด อำเภอเมืองยโสธร อำเภอเขื่อนแก้ว จังหวัดยโสธร และอำเภอเขื่องใน อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี พ.ศ.๒๕๑๘ ก็ได้ระบุแนวทางส่วนแคบที่สุดและส่วนกว้างที่สุดไว้ชัดเจนแล้ว ซึ่งแม้ว่ากรมทางหลวงจะยังไม่ได้จัดทำแผนผังที่ดินที่จะใช้เพื่อการสร้างและขยายทางหลวงปิดประกาศไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอและตำบลที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ก็ตาม กรมทางหลวงก็มีอำนาจดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้แต่เฉพาะภายในแนวเขตตามแผนที่แสดงแนวทางหลวงที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐบาลนั้นแล้วเท่านั้น การขยายแนวทางให้เกินกว่าส่วนกว้างที่สุดหรือการลดแนวทางให้น้อยกว่าส่วนที่แคบที่สุดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทั้งสองฉบับนั้น ถ้าการขยายหรือลดแนวทางยังอยู่ในขอบเขตไม่เกินส่วนกว้างหรือน้อยกว่าส่วนแคบของแนวทางที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว ก็ย่อมจะทำได้ ดังนั้นตามที่กรมทางหลวงหาหรือว่า จะดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์น้อยกว่าหรือมากกว่าในแผนที่จะทำได้หรือไม่นั้น เห็นว่าแนวทางหลวงจะต้องอยู่ภายในขอบเขตที่ระบุไว้ในแผนที่ซึ่งกรมทางหลวงเสนอคณะรัฐมนตรี แต่การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์น้อยกว่าแนวทางหลวงดังกล่าวย่อมกระทำไม่ได้ (โดยที่ดินที่จะต้องเวนคืนบางส่วนอาจได้มาเพราะมีผู้ยกให้หรือตกลงซื้อมาหรืออาจได้มาโดยประการอื่น) หากไม่เปลี่ยนแปลงแนวทางหลวงที่ระบุไว้ในแผนที่ดังกล่าว แต่การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มากหรือกว้างกว่าในแผนที่นั้นจะกระทำไม่ได้ ส่วนการที่กรมทางหลวงหาหรือว่า จะลดเขตทางหลวงให้น้อยกว่าส่วนแคบที่สุดตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะทำได้หรือไม่นั้น เห็นว่า การลดเขตทางหลวงให้น้อยกว่าส่วนแคบที่สุดตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะกระทำมิได้ เพราะเป็นการขัดต่อมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวที่ได้กำหนดส่วนแคบที่สุดและส่วนกว้างที่สุดของแนวทางที่จะใช้เพื่อสร้างและขยายทางหลวงไว้ หากกรมทางหลวงมีเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องขยายหรือลดแนวทางให้มากกว่าหรือน้อยกว่าส่วนกว้างที่สุดหรือส่วนแคบที่สุดตามที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทั้งสองฉบับกำหนดไว้ จะกระทำได้อีกแต่โดยตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวแล้วเท่านั้น

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์

(นายอมร จันทรมบูรณ์)

รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๖๒