

บันทึก

เรื่อง การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อก่อสร้างระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน

องค์การรถไฟฟ้ามหานครได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๖๗๐๐/๗๕๖ ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๓๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เดิมการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) ได้ดำเนินการเพื่อก่อสร้างระบบรถไฟฟ้าตามโครงการระบบขนส่งมวลชน ส่วนที่ ๑ ชั้นที่ ๑ ในกรุงเทพมหานคร ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๓๕ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้จัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร (รฟม.) ขึ้นเพื่อรับผิดชอบการดำเนินงานโครงการระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และเห็นชอบให้กำหนดเป็นนโยบายประกอบการจัดตั้งองค์การฯ โดยให้ กทพ.ดำเนินการเวนคืนที่ดินสำหรับโครงการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนส่วนที่ ๑ ชั้นที่ ๑ ซึ่งได้รับอนุมัติวงเงินงบประมาณแผ่นดินไว้แล้ว ให้แล้วเสร็จหลังจากนั้นจึงโอนที่ดินและทรัพย์สินที่ได้มาตามกฎหมายที่ กทพ.ใช้เพื่อกิจการรถไฟฟ้าให้เป็นทรัพย์สินของ รฟม. และต่อมาวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๓๕ ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ. ๒๕๓๕ ขึ้น หลังจากนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๓๕ อนุมัติตามที่คณะกรรมการศึกษาพิจารณาทางเลือกวิธีดำเนินงานโครงการระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนเสนอความเห็นของคณะผู้เชี่ยวชาญการวางแผนรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน นำโดยศาสตราจารย์ โทนี เร็ดลี่ ว่า โครงข่ายระบบรถไฟฟ้าที่เสนอแนะให้ก่อสร้างจะเริ่มจากหัวลำโพงถึงบางซื่อ เป็นระยะทางประมาณ ๑๙ กิโลเมตร ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแนวเส้นทางตามโครงการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน ส่วนที่ ๑ ชั้นที่ ๑ ของ กทพ. แต่ได้ปรับปรุงแนวเส้นทางให้เหมาะสมยิ่งขึ้นและสอดคล้องกับแนวเส้นทางรถไฟฟ้าของบริษัท โฮปเวลล์ (ประเทศไทย) จำกัด กับบริษัทระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (โครงการธนายง) และเมื่อมีสภาผู้แทนราษฎรแล้ว รัฐบาลควรออกพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงานรถไฟฟ้า แทนการออกเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง รฟม.ที่ได้จัดตั้งไปแล้ว เพื่อให้หน่วยงานรถไฟฟ้าสามารถมีอำนาจตามกฎหมายอย่างเพียงพอในการเวนคืนที่ดิน นอกจากนี้ให้ กทพ.ดำเนินการเวนคืนที่ดินในส่วนที่ได้ออกพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินไว้แล้ว และออกพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินเพิ่มเติมในส่วนที่เป็นเส้นทางใหม่ แล้วมอบที่ดินให้ รฟม.รับไปดำเนินการต่อไป

ในส่วนของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อโครงการระบบรถไฟฟ้ามหานคร ระยะแรก แม้หลังจากได้มีการจัดตั้ง รฟม.แล้ว กทพ.ก็ยังได้ดำเนินการต่อมาเป็นลำดับ คือ วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๓๕ ได้มีประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตจตุจักร เขตบางซื่อ เขตดุสิต เขตพญาไท เขตพระนคร เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย เขตสัมพันธวงศ์ เขตปทุมวัน เขตบางรัก เขตสาทร เขตคลองเตย เขตพระโขนง เขตห้วยขวาง และเขตราชเทวี กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อก่อสร้างโรงซ่อมรถไฟฟ้า (Workshop) ที่บริเวณห้วยขวางและบริเวณแนวเส้นทางรถไฟฟ้า ส่วนที่ ๑ ชั้นที่ ๑

ทั้งสาย โดยกำหนดให้ผู้ว่าการ กทพ.เป็นเจ้าหน้าที่เวนคืน ในส่วนของการจัดกรรมสิทธิ์ กทพ. โดยกองจัดกรรมสิทธิ์ ๑ ได้ดำเนินการจัดกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่จะใช้เพื่อการก่อสร้างโรงซ่อมรถไฟฟ้าบริเวณห้วยขวาง เนื้อที่ประมาณ ๑,๐๐๐ ไร่ มาโดยตลอด ซึ่งจนถึงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๓๖ กทพ.ได้จ่ายเงินค่าทดแทนไปแล้วถึง ๒๖๖ ราย เป็นเงิน ๖,๖๕๔.๔๓ ล้านบาท เนื้อที่ ๔๘๖ ไร่ ๒ งาน ๙๐.๓๐ ตารางวา

ต่อมา รฟม.ได้รับแจ้งจาก กทพ.^๑ ว่า ตามที่ กทพ.ได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางพิเศษ สายบางซื่อ-หัวลำโพง-พระโขนง และสายลาดพร้าว-สาทร ในท้องที่เขตห้วยขวาง กรุงเทพมหานคร. เสนอกระทรวงมหาดไทย เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอรัฐสภาต่อไปนั้น ปรากฏว่าคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ได้มีมติในการประชุม ครั้งที่ ๒๓/๒๕๓๖ เมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๓๖ ว่า เมื่อได้มีการจัดตั้ง รฟม.ขึ้นเพื่อดำเนินการก่อสร้างงานโครงการขนส่งมวลชนด้วยรถไฟฟ้าแล้วมีผลให้อำนาจหน้าที่ของ กทพ.ในการออกพระราชบัญญัติดังกล่าวหมดไปด้วย เนื่องจาก กทพ.ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อการดังกล่าวแล้ว สำหรับ รฟม.ก็ไม่สามารถออกพระราชบัญญัติเวนคืนได้ เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๖^๒ ไม่ได้กำหนดให้มีวัตถุประสงค์เพื่อการเวนคืนด้วย และขณะนี้ระยะเวลาเพื่อการเวนคืนได้สิ้นสุดลงแล้ว ประกอบกับ กทพ.ก็ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อกิจการดังกล่าว จึงต้องคืนที่ดินให้แก่เจ้าของหรือทายาทไป ซึ่งขณะนี้ราษฎรซึ่งถูกเวนคืนที่ดินในบริเวณดังกล่าวจำนวนประมาณ ๑๐๐ รายเศษ อยู่ระหว่างการอุทธรณ์ค่าเวนคืนต่อ กทพ. ดังนั้น เมื่อ กทพ.หมดอำนาจหน้าที่ดังกล่าวแล้ว กระทรวงมหาดไทยจึงไม่สามารถพิจารณาอุทธรณ์ต่อไปได้ และได้มีมติมอบหมายให้กองนิติการ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ร่วมกับ กทพ.ทำบันทึกเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อขอทบทวนมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าว

การจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อการสร้างทางรถไฟฟ้าดังกล่าวเป็นสิ่งจำเป็นและมีความสำคัญต่อการดำเนินงานของ รฟม.เป็นอย่างมาก และความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ดังกล่าว ทำให้การดำเนินงานของ รฟม.มีอุปสรรคอย่างมาก ซึ่งในเรื่องนี้ รฟม.มีความเห็นแตกต่างไปจากความเห็นของกระทรวงมหาดไทย ดังต่อไปนี้

๑. ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ กทพ.มีอำนาจดำเนินการหรือควบคุมธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งโดยสารทางเดียวหรือรถไฟใต้ดิน และเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติมอบหมายให้ กทพ.รับผิดชอบในส่วนของการเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างทางรถไฟฟ้าต่อไป เพื่อโอนที่ดินและทรัพย์สินซึ่งได้มาตามกฎหมายที่ กทพ.ใช้เพื่อกิจการรถไฟฟ้า ให้เป็นทรัพย์สินของ รฟม.กทพ.จึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว

^๑หนังสือการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ที่ มท ๕๕๐๓/๒๕๑๓ ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๓๖

^๒มาตรา ๖ รฟม. มีวัตถุประสงค์ในการจัดระบบขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยการสร้างหรือจัดให้มีด้วยวิธีการใด ๆ ซึ่งการขนส่งโดยสารโดยรถไฟฟ้าและให้ดำเนินการหรือให้บริการอันเกี่ยวกับการขนส่งโดยสารโดยรถไฟฟ้าดังกล่าว กับดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ของ รฟม.

และถึงแม้จะมีการจัดตั้ง รฟม.ขึ้นเพื่อรับผิดชอบการดำเนินงานโครงการระบบขนส่งมวลชนใน กรุงเทพมหานครและปริมณฑล แต่ก็ทำให้มีบทบัญญัติโดยยกเลิกหรือเพิกถอนอำนาจสร้างทางพิเศษของ กทพ.ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

๒. สำหรับความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของ กระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ว่า รฟม.ไม่มีอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เนื่องจากในพระราช กฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ได้กำหนดให้อำนาจ รฟม.เวนคืน อสังหาริมทรัพย์ได้นั้น รฟม.เห็นว่า รัฐบาลมีอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้ รฟม.เพื่อสร้าง รถไฟฟ้าอันเป็นกิจการสาธารณูปโภค ซึ่งเป็นกิจการของรัฐได้โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๖ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๕ และอาจกำหนดให้ผู้อำนวยความสะดวก รฟม.เป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนได้ ทั้งนี้ ดัง ตัวอย่างเช่น องค์การก๊าซธรรมชาติแห่งประเทศไทย ที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง องค์การก๊าซธรรมชาติแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๐ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้ง องค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๖ ได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร อำเภอพระประแดง อำเภอเมืองสมุทรปราการ อำเภอ บางพลี อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา อำเภอพานทอง อำเภอเมืองชลบุรี อำเภอบ้านบึง อำเภอสัตหีบ อำเภอบางละมุง อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี และ อำเภอปลวกแดง อำเภอบ้านค่าย กิ่งอำเภอบ้านฉาง อำเภอเมืองระยอง และอำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งกำหนดให้ผู้อำนวยความสะดวกการก๊าซธรรมชาติแห่งประเทศไทยเป็น เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวเพื่อวาง ท่อก๊าซธรรมชาติตามโครงการพัฒนาก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทย

เนื่องจากความเห็นทางกฎหมายในเรื่องการเวนคืนดังกล่าวยังแตกต่างกันอยู่ และเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อการดำเนินงานของ รฟม.โดยตรง รฟม.จึงขอให้คณะกรรมการ กฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

(๑) เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว กทพ.จะมีอำนาจเวนคืนที่ดินโดยอาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ฯ เวนคืน ที่ดินเพื่อโอนให้ รฟม.ไปดำเนินการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนด้วยรถไฟฟ้าตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๓๕ ต่อไป ได้หรือไม่

(๒) ที่ดินที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ กทพ.แล้วตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขต ที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตพระโขนง เขตยานนาวา เขตปทุมวันเขตบางรัก เขตสัม พันธวงศ์ เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย เขตพระนคร เขตดุสิต เขตบางเขนเขตพญาไท และเขตห้วย ขวาง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๐ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะ เวนคืน ในท้องที่เขตจตุจักร ฯลฯ กรุงเทพมหานครพ.ศ. ๒๕๓๕ หาก กทพ.จะโอนให้แก่ รฟม. ตามมติคณะรัฐมนตรีจะดำเนินการอย่างไรและในระหว่างอายุของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะ สามารถแก้ไขพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเพื่อเปลี่ยนเจ้าหน้าที่เวนคืนจากผู้ว่าการ กทพ. เป็น ผู้อำนวยการ รฟม.เพื่อให้ รฟม.มีอำนาจดำเนินการเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวต่อไป

ได้หรือไม่

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

(๔) ถ้ารัฐบาลมีอำนาจดำเนินการตาม (๓) เพื่อประโยชน์แก่การจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อการสร้างระบบรถไฟฟ้ามหานคร ระยะแรก หากรัฐจะดำเนินการดังต่อไปนี้

(ก) ตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ รฟม.โดยอาศัยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางพิเศษเพื่อสร้างโครงการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน ส่วนที่ ๑ ชั้นที่ ๑ ของ กทพ.ซึ่งได้ตราไว้ก่อนแล้ว ได้หรือไม่

(ข) ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินเพื่อให้ รฟม.สร้างโครงการรถไฟฟ้ามหานคร ระยะแรก โดยกำหนดให้ผู้อำนวยการ รฟม.เป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนที่ดินบริเวณที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนเพื่อสร้างโครงการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน ส่วนที่ ๑ ชั้นที่ ๑ ของ กทพ.ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าการ กทพ.เป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนไว้แล้วนั้น ได้หรือไม่ อย่างไร

อนึ่ง เนื่องจากในระหว่างการศึกษา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๓/๑๖๓๓๙ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๖ แจ้งว่ากระทรวงมหาดไทยได้เสนอเรื่องอำนาจหน้าที่ของ กทพ. ในการเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างโครงการระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน ส่วนที่ ๑ ชั้นที่ ๑ ไปเพื่อพิจารณาดำเนินการ แต่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นปัญหาข้อกฎหมายและควรส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเสนอความเห็นก่อน ซึ่งรองนายกรัฐมนตรี(นายอานวย วีรรณ) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีคำสั่งอนุมัติตามความเห็นของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับข้อหารือของรฟม. จึงได้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของทั้ง ๒ กรณีไปพร้อมกัน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยได้รับคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทน รฟม. ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและสำนักงบประมาณ) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นการนำอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนไปใช้ในกิจการของรัฐ และเป็นการดำเนินการโดยรัฐเพื่อการต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์สาธารณะ (มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์พ.ศ. ๒๕๓๐)^๑ ซึ่ง

^๑มาตรา ๕ เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็น

การกระทำต่าง ๆ ของรัฐในการเวนคืนนี้ต้องดำเนินการผ่านองคาพยพ อันได้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ คือ กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือบุคคลอื่นใดผู้กระทำการเพื่อประโยชน์ของรัฐซึ่งมีอำนาจในการเวนคืนหรือควบคุมการเวนคืน หน่วยงานของรัฐที่กำหนดไว้ดังกล่าวจึงเป็นเพียงเจ้าหน้าที่เวนคืนผู้กระทำการแทนรัฐในการเวนคืนเท่านั้น (มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐)^๕ ซึ่งการที่จะเป็นเจ้าหน้าที่ในการเวนคืนได้นั้น ย่อมเป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมาย กล่าวคือ ในกรณีที่ยังไม่มีพระราชบัญญัติเวนคืน ก็ต้องเป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน (มาตรา ๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐)^๖ แต่ถ้าเป็นกรณีที่มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนโดยมิได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินบริเวณที่จะเวนคืนฯ ขึ้นก่อน ในพระราชบัญญัตินั้นเองก็จะกำหนดเจ้าหน้าที่เวนคืนไว้ตามอำนาจแห่งพระราชบัญญัตินั้น ส่วนเมื่อมีการเวนคืนมาแล้วที่ดินที่ได้จากการเวนคืนจะตกเป็นทรัพย์สินภายใต้การควบคุมดูแลของหน่วยงานใดหรือจะโอนต่อไปให้หน่วยงานใดเป็นเรื่องของการจัดการในการบริหารของรัฐบาลตามความเหมาะสมเท่านั้น เพราะหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ย่อมสามารถที่จะถูกปรับปรุง เปลี่ยนแปลง ยุบเลิก หรือจัดตั้งขึ้นใหม่ได้เสมอตามที่รัฐบาลเห็นสมควรในการบริหารงานของรัฐ ข้อจำกัดของการเวนคืนในปัจจุบันจะมีอยู่เพียงประการเดียว คือ เมื่อประสงค์จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการใดก็ต้องดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนนั้น จะนำไปใช้เป็นอย่างอื่นไม่ได้ เว้นแต่จะเปลี่ยนแปลงการใช้โดยอำนาจแห่งกฎหมาย (มาตรา ๓๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย)^๗

เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทบัญญัตินี้

ในกรณีที่มิบทบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนไว้ในกฎหมายอื่นโดยเฉพาะแล้วถ้าจะต้องดำเนินการเวนคืนเพื่อกิจการตามกฎหมายดังกล่าว เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะมีมติให้ดำเนินการเวนคืนตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้แทนก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเวนคืนตามวรรคหนึ่ง จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้

“มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือบุคคลอื่นใดผู้กระทำการเพื่อประโยชน์ของรัฐ ซึ่งมีอำนาจในการเวนคืนหรือควบคุมการเวนคืน

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๖ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ต้องระบุ

(๑) ความประสงค์ของการเวนคืน

(๒) เจ้าหน้าที่เวนคืน

(๓) กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเท่าที่จำเป็น

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๓๖ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตาม

ส่วนกรณีที่กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจหรือบุคคลอื่นใดเป็นผู้ดำเนินการเวนคืนนั้น เป็นเรื่องปกติที่สามารถมอบหมายให้กระทำได้ การที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจบางฉบับบัญญัติให้รัฐวิสาหกิจอาจได้ทรัพย์สินมาโดยการเวนคืนนั้นเป็นเพราะในระยะแรก ๆ ที่เริ่มจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้น แนวความคิดในขณะนั้น ไม่มีรูปแบบที่แน่ชัดที่จะถือปฏิบัติกับรัฐวิสาหกิจเช่นอย่างองค์กรในกฎหมายเอกชนหรือเป็นหน่วยงานของรัฐโดยทั่ว ๆ ไป เพราะรัฐวิสาหกิจไม่ใช่ส่วนราชการกฎหมายบางฉบับจึงได้บัญญัติให้รัฐวิสาหกิจมีอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการตีความกฎหมาย แต่ในระยะหลังเป็นที่เข้าใจกันแน่ชัดแล้วว่ารัฐวิสาหกิจเป็นเพียงหน่วยงานอันเป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งของรัฐ และการเวนคืนที่ดินก็เป็นการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อยู่แล้ว การกำหนดให้รัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าหน้าที่ในการเวนคืน จึงเป็นเรื่องปกติที่ทำได้โดยการกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ (มาตรา ๔^๗ ประกอบกับมาตรา ๖ (๒) ที่กล่าวข้างต้น) ส่วนกรณีที่ตราพระราชบัญญัติการเวนคืนออกมาโดยไม่มีพระราชกฤษฎีกานั้น ก็ย่อมไม่เป็นปัญหาใดเลยเพราะถ้าระบุในรัฐวิสาหกิจใดเป็นเจ้าหน้าที่ในการเวนคืนแล้วกรณีก็ย่อมเป็นไปตามอำนาจแห่งกฎหมายนั้น

สำหรับกรณีที่หาหรือมานี้ได้มีการเริ่มดำเนินการโดยการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตพระโขนง ฯลฯ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยจะเวนคืนที่ดินเพื่อประโยชน์ในการสร้างทางพิเศษ โครงการระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน และขณะนี้ก็จะดำเนินการเพื่อเวนคืนที่ดินดังกล่าวต่อไปเพื่อวัตถุประสงค์เดิม คือ การสร้างระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนนั่นเอง กรณีนี้จึงไม่ต้องห้ามตามข้อจำกัดในการเวนคืนตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญที่จะดำเนินการเวนคืนต่อไปตามวัตถุประสงค์นั้นซึ่งการดำเนินการเวนคืนที่ดินรายนี้ได้กระทำโดยการใช้งบประมาณของรัฐทั้งสิ้นโดยจัดให้ กทพ. เป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนเพียงแต่ต่อมารัฐบาลเห็นสมควรให้ดำเนินการเพื่อจัดสร้างระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนดังกล่าวไปอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การที่ตั้งขึ้นโดยเฉพาะอีกองค์การหนึ่ง คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อ

บทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดินหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่ระบุในกฎหมาย

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน และกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดแจ้ง ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคหนึ่งและโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔), ข้างต้น

วันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๓๕ ให้ กทพ. ดำเนินการเวนคืนตามโครงการนี้ต่อไปให้แล้วเสร็จ หลังจากนั้นจึงโอนที่ดินและทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นทรัพย์สินของ รฟม.ต่อไป ในเมื่อ กทพ. มีวัตถุประสงค์ในการจัดทำทางพิเศษซึ่งหมายความรวมถึงการขนส่งโดยสารระบบรถไฟฟ้าอยู่แล้ว (ข้อ ๒ แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๐๑)^๙ จึงมีอำนาจที่จะดำเนินการตามกฎหมายที่มีอยู่ได้ต่อไป ซึ่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนที่เกี่ยวข้องก็ได้กำหนดให้ กทพ. ก็มีหน้าที่ (ในฐานะที่เป็นรัฐวิสาหกิจ) ที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้อีกด้วย (ข้อ ๓๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๐๑)^๙ กรณีจึงเป็นหน้าที่ตามกฎหมายที่ กทพ. จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น การไม่ปฏิบัติตามกลับจะกลายเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ดังนั้น แม้จะมีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ. ๒๕๓๕ ขึ้นเพื่อรองรับงานในช่วงต่อไป โดยไม่มีการแก้ไขข้อ ๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๐๑ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ เป็นอย่างอื่น จึงมิได้หมายความว่า กทพ. จะหมดอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว และการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง ยุบเลิก หรือรับโอนงานในการบริหารระหว่างหน่วยงานของรัฐก็เป็นเรื่องปกติที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ประเด็นที่สอง ที่ดินที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ กทพ. แล้ว ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ ก็จะโอนให้แก่ รฟม. ตามมติคณะรัฐมนตรีจะดำเนินการอย่างไร และในระหว่างอายุของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงเจ้าหน้าที่เวนคืนจากผู้ว่า กทพ. เป็นผู้อำนวยการ รฟม. ได้หรือไม่ เห็นว่า ทรัพย์สินที่จะดำเนินการเวนคืนนั้นย่อมตกเป็นทรัพย์สินของ กทพ. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ กทพ. มีอำนาจจำหน่ายทรัพย์สินของตนให้บุคคลใดก็ได้ตามหน้าที่ของ กทพ. (ข้อ ๖ (๑) และ (๒) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๐๑)^{๑๐} แต่ในกรณีนี้เมื่อที่ดินดังกล่าวเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่มีมูลค่าเกิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท การ

^๙ข้อ ๒ ให้จัดตั้งหน่วยงานการทางพิเศษขึ้น เรียกว่า การทางพิเศษแห่งประเทศไทย เรียกโดยย่อว่า กทพ. และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (๑) สร้างหรือจัดให้มีด้วยวิธีการใด ๆ ตลอดจนบำรุงและรักษาทางพิเศษ
- (๒) จัดดำเนินการหรือควบคุมธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งโดยสารรางเดียวและรถใต้ดิน
- (๓) ดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับทางพิเศษ

^{๑๐}ข้อ ๓๓ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ กทพ. เพื่อการนี้จะสั่งให้ กทพ. ชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น ทำรายงานหรือยับยั้งการกระทำที่ขัดต่อนโยบายของรัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนมีอำนาจที่จะสั่งให้ปฏิบัติการตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรี และสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการได้

^{๑๑}ข้อ ๖ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามข้อ ๒ ให้ กทพ. มีอำนาจ

(๑) สร้าง ซื้อ จัดหา รับโอน จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน ยืม ให้ยืม และดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้บริการ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ของ กทพ.

(๒) ซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน ถือกรรมสิทธิ์ครอบครอง หรือดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใด ๆ

จะจำหน่ายได้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน (ข้อ ๓๖ (๔) แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔๐ ฯ)^{๑๑} ซึ่งกรณีนี้คณะรัฐมนตรีก็มีมติในหลักการ (เมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๓๕) ให้โอนได้ไว้แล้ว

ส่วนปัญหาที่ว่า ในระหว่างอายุของพระราชกฤษฎีกาจะเปลี่ยนตัวเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการเวนคืนได้หรือไม่ เห็นว่า เป็นเรื่องปกติของการดำเนินการในการบริหารถ้าเห็นว่าควรให้หน่วยงานอื่นดำเนินการต่อไป ก็อาจแก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ ให้ผู้อำนวยการ รฟม. เป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนแทนผู้ว่าการ กทพ. ก็ได้

ประเด็นที่สาม ตามที่ รฟม. เห็นว่า รัฐบาลมีอำนาจดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้ รฟม. เพื่อสร้างรถไฟฟ้าอันเป็นกิจการสาธารณูปโภค ซึ่งเป็นกิจการของรัฐได้ โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๖ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และกำหนดให้ผู้อำนวยการ รฟม. เป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนได้ถูกต้องหรือไม่ นั้น เห็นว่า เป็นกรณีที่ต้องแล้วตามหลักกฎหมายที่กล่าวไว้ข้างต้นในประเด็นที่หนึ่งและประเด็นที่สอง

ประเด็นที่สี่ เห็นว่า

(ก) โดยที่การดำเนินการเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นี้เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการสร้างระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนมาตั้งแต่ต้น (พ.ศ. ๒๕๓๐) และการจะตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต่อไปก็เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการเวนคืนนั่นเอง ดังนั้น จึงสามารถตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้ รฟม. โดยอาศัยพระราชกฤษฎีกาฉบับนั้นก็ได้ ส่วนการที่อสังหาริมทรัพย์นั้นจะตกเป็นของหน่วยงานใด เป็นเพียงการเปลี่ยนหน่วยงานที่จะดำเนินการแทนรัฐอันเป็นเรื่องภายในของภาครัฐเท่านั้น

(ข) ปัญหาที่ว่า จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อให้ รฟม. สร้างโครงการระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนระยะแรกโดยกำหนดให้ผู้อำนวยการ รฟม. เป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนที่ดินบริเวณที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนเพื่อสร้างรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน ส่วนที่ ๑ ชั้นที่ ๑ ของ กทพ. ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าการ กทพ. เป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนไว้แล้ว นั้น ได้หรือไม่ อย่างไร เห็นว่า โดยที่ได้กล่าวไว้แล้วว่ารัฐจะเวนคืนที่ดินให้ รฟม. ก็ได้ หรือจะให้ รฟม. เป็นเจ้าหน้าที่ในการเวนคืนก็ได้ กรณีจึงไม่เป็นปัญหาดังที่หาหรือมา

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) มีข้อสังเกตว่าเรื่องนี้ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๓๕ ไว้โดยเฉพาะแล้วว่า กทพ. ทำการ

^{๑๑}ข้อ ๓๖ กทพ. จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการดังต่อไปนี้

- (๑) สร้างหรือขยายทางพิเศษ
- (๒) กู้ยืมเงินเกินสิบล้านบาท
- (๓) ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน
- (๔) จำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาเกินห้าแสนบาท
- (๕) จำหน่ายทรัพย์สินที่มีราคาเกินหนึ่งล้านบาทจากบัญชีเป็นสูญ

เวนคืนให้เสร็จและโอนทรัพย์สินให้แก่ รฟม. กรณีนี้จึงสมควรปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี
ดังกล่าว

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร
(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๓๖