

บันทึก

เรื่อง อำนาจของการเคหะแห่งชาติในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อดำเนินการ
ตามข้อ ๓ (๑) ถึง (๓) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖
ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕

การเคหะแห่งชาติได้มีหนังสือ ที่ มท ๕๖๐๐/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๓๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า การเคหะแห่งชาติซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงมหาดไทยมีความประสงค์จะแก้ไขประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ อันเป็นกฎหมายจัดตั้งการเคหะแห่งชาติ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงานของการเคหะแห่งชาติ

สาระสำคัญประการหนึ่งซึ่งการเคหะแห่งชาติประสงค์จะให้แก้ไขเพิ่มเติมในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ฯ ก็คือ การแก้ไขเพิ่มเติมให้การเคหะแห่งชาติสามารถเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้เป็นทางเข้า-ออกโครงการเคหะชุมชนของการเคหะแห่งชาติ และเพื่อใช้จัดทำโครงการเมืองใหม่ เพราะปัจจุบันการจัดทำโครงการเคหะชุมชนของการเคหะแห่งชาติมักประสบปัญหาทางเข้า-ออกโครงการ และในการจัดทำโครงการเมืองใหม่ ก็มักประสบปัญหาการจัดซื้อที่ดินแปลงใหญ่เพื่อจัดทำโครงการ แต่การเคหะแห่งชาติมีปัญหาในการตีความประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ฯ ข้อ ๒๔ วรรคสอง^๑ และข้อ ๒๔ ทวิ^๒ ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบันว่า ใต้ให้อำนาจการเคหะแห่งชาติในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการดังกล่าวหรือไม่ หากการเวนคืนดังกล่าวไม่ใช้การเวนคืนเพื่อการปรับปรุงหรือรื้อแหล่งเสื่อมโทรมตามข้อ ๓ (๔)^๓ แต่เป็นการเวนคืนเพื่อกิจการตามข้อ ๓ (๑) ถึง (๓)^๔

^๑ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒

ข้อ ๒๔ ในการดำเนินกิจการเคหะแห่งชาติ ให้คำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและประชาชน

ในการนี้ให้ถือว่า กิจการของการเคหะแห่งชาติเป็นกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นประโยชน์ของรัฐตามความในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

การปรับปรุงหรือรื้อแหล่งเสื่อมโทรมตามข้อ ๓ (๔) ให้การเคหะแห่งชาติคำนึงถึงการผังเมือง การใช้ประโยชน์ที่ดิน และการจัดเคหะสงเคราะห์ให้แก่ประชาชนที่ต้องย้ายออกจากแหล่งเสื่อมโทรมเป็นสำคัญ

ข้อ ๒๔ ทวิ เมื่อการเคหะแห่งชาติมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการดำเนินกิจการตามข้อ ๓ (๔) ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

^๒ โปรดดูเชิงอรรถ ๑ ข้างต้น

^๓ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒

ข้อ ๓ ให้จัดตั้งการเคหะขึ้นเรียกว่า “การเคหะแห่งชาติ” มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

การเคหะแห่งชาติมีความเห็นว่าปัญหาดังกล่าวสมควรให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความเพื่อการเคหะแห่งชาติจึงได้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ๖ ให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงานต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยรับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (การเคหะแห่งชาติ) แล้ว เห็นว่าวัตถุประสงค์ของการเคหะแห่งชาติตามข้อ ๓^๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ๖ คือการจัดให้มีซึ่งเคหะเพื่อประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนที่ประสงค์จะมีเคหะของตนเองหรือบุคคลผู้ประสงค์จะจัดให้มีเคหะขึ้นเพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ การประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารหรือจัดหาที่ดิน และการปรับปรุงหรือรื้อแหล่งเสื่อมโทรม โดยในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ข้างต้น ข้อ ๒๘^๖ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ๖ ได้กำหนดให้การเคหะแห่งชาติคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและประชาชน และในการนี้ให้ถือว่า กิจการดังกล่าวเป็นกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นประโยชน์ของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ นอกจากนี้แล้ว ข้อ ๒๘ ทวิ^๗ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ๖ ยังได้กำหนดขอบเขตการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ว่าการเคหะแห่งชาติจะกระทำได้ในกรณีการดำเนินการปรับปรุงหรือรื้อแหล่งเสื่อมโทรมตามข้อ ๓ (๔)

จากบัญญัติดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า กิจการอันจะเข้าลักษณะเป็นกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะตามความหมายของข้อ ๒๘ วรรคสอง แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ๖ ประกอบกับมาตรา ๕^๘ แห่งพระราชบัญญัติ

(๑) จัดให้มีซึ่งเคหะ เพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ

(๒) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนผู้ประสงค์จะมีเคหะของตนเอง หรือแก่บุคคลผู้ประสงค์จะจัดให้มีเคหะขึ้นเพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ

(๓) ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารหรือจัดหาที่ดิน

(๔) ปรับปรุงหรือรื้อแหล่งเสื่อมโทรม

๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓ ข้างต้น

๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓ ข้างต้น

๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑ ข้างต้น

๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒ ข้างต้น

๘ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๕ เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศหรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่มิบบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนไว้ในกฎหมายอื่นโดยเฉพาะแล้ว ถ้าจะต้องดำเนินการเวนคืนเพื่อกิจการตามกฎหมายดังกล่าว เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควร จะมีมติให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้แทนก็ได้

ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่รัฐอาจใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ จะต้องเป็นกิจการที่การเคหะแห่งชาติได้กระทำโดยคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและประชาชนเป็นประการสำคัญ รวมทั้งต้องเป็นกิจการที่กฎหมายระบุให้อำนาจการเคหะแห่งชาติที่จะดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ เมื่อได้พิจารณาวัตถุประสงค์ของการเคหะแห่งชาติตามข้อ ๓ (๑) ถึง (๓) ประกอบกับอำนาจกระทำการของการเคหะแห่งชาติตามข้อ ๘^๙ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖^๙ ที่การเคหะแห่งชาติสามารถแลกเปลี่ยนหาประโยชน์ หรือถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในทรัพย์สิน มีอำนาจออกพันธบัตรหรือตราสารกู้ยืมเงินอื่นใดเพื่อการลงทุน หรือเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือบริษัทจำกัด หรือนิติบุคคลใด ๆ ในกิจการที่เกี่ยวกับการซื้อขายที่ดินหรือการจัดให้มีสิ่งเคหะ รวมทั้งข้อ ๓๑^{๑๐} แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ

^๙ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖^๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖^๙ พ.ศ. ๒๕๑๗

ข้อ ๘ ให้การเคหะแห่งชาติมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในข้อ ๓ อำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง

(๑) สร้าง ซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม แลกเปลี่ยน โอน รับโอน ถือกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครอง มีทรัพย์สิน หรือดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใด ๆ

(๒) จัดหาแหล่งเงินกู้หรือค้ำประกันเงินกู้ให้แก่ประชาชนผู้ประสงค์มีเคหะเป็นของตนเอง หรือประสงค์จะจัดให้มีเคหะสำหรับให้เช่า ให้เช่าซื้อ หรือขาย

(๓) จัดหาที่ดินและวัสดุก่อสร้างสำหรับการก่อสร้างเคหะ

(๔) รื้อแหล่งเสื่อมโทรมเพื่อเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงให้เป็นเคหะ

(๕) กู้ยืมเงินในประเทศหรือต่างประเทศหรือจากองค์การระหว่างประเทศ

(๖) ออกพันธบัตรหรือตราสารกู้ยืมเงินอื่นใดเพื่อการลงทุน

(๗) ร่วมการงานหรือสมทบกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แห่งกิจการของการเคหะแห่งชาติ รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิดชอบในห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือนิติบุคคลใด ๆ ที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับซื้อขายที่ดินและการจัดให้มีสิ่งเคหะ หรือการจัดหาแหล่งเงินกู้หรือการค้ำประกันเงินกู้

(๘) ประกอบกิจการอื่น ๆ ซึ่งสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการเคหะแห่งชาติ

ต้นเงิน หนี้สิน ของการเคหะแห่งชาติอันเนื่องจากการกู้ยืมเงิน การออกพันธบัตร หรือตราสารกู้ยืมเงิน และการค้ำประกันเงินกู้ในขณะใดขณะหนึ่งต้องไม่เกินสิบห้าเท่าของทรัพย์สินสุทธิของการเคหะแห่งชาติ

^{๑๐} ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖^๙

ข้อ ๓๑ รายได้จากการเคหะแห่งชาติได้รับจากการดำเนินงาน ให้ตกเป็นของการเคหะแห่งชาติสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการดำเนินงาน ค่าภาระต่าง ๆ ที่เหมาะสม เช่น ค่าบำรุงรักษา ค่าเสื่อมราคา และเงินสมทบกองทุนสงเคราะห์หรือการสงเคราะห์อื่น ๆ เพื่อสวัสดิการของผู้ปฏิบัติงานและครอบครัวตามข้อ ๑๖ ประโยชน์ตอบแทนตามข้อ ๑๙ โบนัสตามข้อ ๒๗ เงินสำรองตามข้อ ๙ และเงินลงทุนตามงบลงทุนที่ได้รับความเห็นชอบตามข้อ ๓๐

รายได้ที่ได้รับในปีหนึ่ง ๆ เมื่อได้หักค่าใช้จ่ายและค่าภาระดังกล่าวในวรรคหนึ่งเหลือเท่าใด ให้จัดเป็นทุนของการเคหะแห่งชาติ

ฉบับที่ ๓๑๖^๙ ที่กำหนดให้รายได้ที่ได้รับจากการดำเนินงานตกเป็นของการเคหะแห่งชาติสำหรับเป็นค่าใช้จ่าย ค่าภาระ เงินสมทบกองทุนสงเคราะห์หรือการสงเคราะห์อื่นเพื่อสวัสดิการของผู้ปฏิบัติงานของการเคหะแห่งชาติและครอบครัว ตลอดจนประโยชน์ตอบแทน โบนัส เงินสำรองและเงินลงทุนแล้ว กล่าวได้ว่า กิจการตามข้อ ๓ (๑) ถึง (๓) อันเป็นวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ตั้งแต่ครั้งจัดตั้งการเคหะแห่งชาติเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๕ มิได้มุ่งเฉพาะการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลางให้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองเท่านั้น แต่ยังมุ่งหมายที่จะให้การเคหะแห่งชาติประกอบธุรกิจเพื่อให้มีรายได้เพียงพอที่จะดำเนินการตามวัตถุประสงค์ รวมตลอดถึงการให้การสงเคราะห์เพื่อสวัสดิการ ประโยชน์ตอบแทนและโบนัสแก่ผู้ปฏิบัติงานของการเคหะแห่งชาติด้วย กิจการดังกล่าวจึงยังไม่อาจถือเป็นกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะ แม้ต่อมาจะได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖^๙ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติเพิ่มเติมวรรคสอง^{๑๐} ของข้อ ๒๘ โดยให้ถือว่ากิจการของการเคหะแห่งชาติเป็นกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นประโยชน์ของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่ข้อ ๒๘ ทวิ^{๑๑} ได้จำกัดอำนาจการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของการเคหะแห่งชาติให้มีเพียงเฉพาะเพื่อใช้ในการดำเนินกิจการตามข้อ ๓ (๔)^{๑๒} แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖^๙ อันเป็นวัตถุประสงค์ที่เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ดังปรากฏตามเหตุผลท้ายพระราชบัญญัติ^{๑๔} ดังกล่าวว่า สมควรกำหนดให้กิจการของการเคหะแห่งชาติเป็นกิจการเพื่อประโยชน์ของรัฐ เพื่อสามารถเวนคืนที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้ในการดำเนินกิจการปรับปรุงหรือรื้อแปลงเสื่อมโทรมได้ ดังนั้น จึงต้องถือว่าอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของการเคหะแห่งชาติมีเฉพาะในกรณีการดำเนินกิจการตามข้อ ๓ (๔) เท่านั้น

โดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่าการเคหะแห่งชาติไม่อาจอาศัยอำนาจตามวรรคสองของข้อ ๒๘ เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาเพื่อใช้ในการดำเนินกิจการตามข้อ ๓ (๑) ถึง (๓) ได้ เพราะมีข้อจำกัดไว้ในข้อ ๒๘ ทวิ ว่า การเคหะ

ถ้ารายได้มีจำนวนไม่พอสำหรับค่าใช้จ่ายและค่าภาระดังกล่าวในวรรคหนึ่งนอกจากโบนัสตามข้อ ๒๗ และเงินสำรองตามข้อ ๙ และการเคหะแห่งชาติไม่สามารถหาเงินจากทางอื่น รัฐพึงจ่ายเงินให้แก่การเคหะแห่งชาติเท่าจำนวนที่ขาด

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑ ข้างต้น

^{๑๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒ ข้างต้น

^{๑๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓ ข้างต้น

^{๑๔} เหตุผลท้ายพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖^๙ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒

“หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรเพิ่มเติมวัตถุประสงค์ของการเคหะแห่งชาติเพื่อสนองนโยบายของรัฐบาลในการปรับปรุงหรือรื้อแปลงเสื่อมโทรม และสมควรกำหนดให้กิจการของการเคหะแห่งชาติเป็นกิจการเพื่อประโยชน์ของรัฐ เพื่อสามารถเวนคืนที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้ในการดำเนินกิจการปรับปรุงหรือรื้อแปลงเสื่อมโทรมได้ จึงจำเป็นต้องเพิ่มบทบัญญัติดังกล่าวในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ โดยการตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น”

แห่งชาติมีอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เฉพาะเพื่อใช้ในการดำเนินกิจการปรับปรุงหรือรื้อแหล่ง
เสื่อมโทรมเท่านั้น

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๓๔