

บันทึก

เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ภายหลังจากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนมาโดย

การทางพิเศษแห่งประเทศไทย มีหนังสือ ที่ มท ๕๕๐๓/๒๕๔ ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่ได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอปากเกร็ด อำเภอนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี และเขตบางเขน เขตดุสิต เขตพญาไท เขตปทุมวัน เขตบางรัก เขตยานนาวา เขตห้วยขวาง เขตบางกะปิ เขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๐ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่เขตบางซื่อ เขตจตุจักร เขตห้วยขวาง เขตบวรราช และเขตยานนาวา กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๓ เมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๓๑ และวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๓๓ ตามลำดับ เพื่อสร้างทางพิเศษสายแจ้งวัฒนะ-บางโคล่ และสายพญาไท-ศรีนครินทร์ และคณะรัฐมนตรีได้มีประกาศให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในเขตท้องที่ดังกล่าวเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน นั้น

เนื่องจากได้มีการประกาศใช้บังคับประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยมีสาระสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติม ได้แก่ หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทน อำนาจรัฐมนตรีที่จะแก้ไขราคาอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น ซึ่งในวันใช้บังคับประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติดังกล่าวการทางพิเศษฯ อยู่ระหว่างดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อก่อสร้างทางพิเศษสายแจ้งวัฒนะ-บางโคล่ และสายพญาไท-ศรีนครินทร์ ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

ต่อมารัฐมนตรีโดยอนุมติคณะรัฐมนตรี ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแก้ไขราคาอสังหาริมทรัพย์และราคาเบื้องต้นเสียใหม่ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนตามมาตรา ๑๐ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ และโดยที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นเดิมหมดวาระลง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นใหม่เพื่อแก้ไขราคาอสังหาริมทรัพย์ ตามมาตรา ๑๐ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ ครั้นวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๓๔ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอปากเกร็ด อำเภอนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี และเขตบางเขน เขตดุสิต เขตพญาไท เขตปทุมวัน เขตบางรัก เขตยานนาวา เขตห้วยขวาง เขตบางกะปิ เขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร

พ.ศ. ๒๕๓๐ หมดอายุลง แต่การดำเนินการกระบวนกรตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ เช่น การแก้ไขราคาอสังหาริมทรัพย์ การจ่ายเงิน การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ยังไม่แล้วเสร็จทั้งหมด จึงมีปัญหาข้อกฎหมายดังต่อไปนี้

(๑) คณะกรรมการแก้ไขราคาอสังหาริมทรัพย์ยังมีอำนาจหน้าที่แก้ไขราคาต่อไปจนแล้วเสร็จทั้งหมด และการทางพิเศษฯจะมีอำนาจหน้าที่จ่ายเงินส่วนที่เพิ่มขึ้นได้หรือไม่เพียงใด

(๒) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ที่ได้แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่อำเภอปากเกร็ด อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี และเขตบางเขน ฯ ยังคงมีอำนาจหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ราคาตามมาตรา ๑๐ ทวิ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นได้หรือไม่ เพียงใด และ

(๓) ในกรณีที่การทางพิเศษฯ ยังไม่ได้มีการตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์กับผู้ถูกเวนคืนตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เมื่อมีการแก้ไขราคาอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๐ ทวิ นั้นแล้ว การทางพิเศษฯ จะเจรจาตกลงซื้อขายตามราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ได้แก้ไขได้หรือไม่ เพียงใด

การทางพิเศษฯ ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวนั้นแล้วปรากฏว่ามีความเห็นแตกต่างเป็น ๒ ฝ่าย ดังต่อไปนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง มีความเห็นว่า การดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เช่น การสำรวจ (มาตรา ๘) การแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น (มาตรา ๙) การตกลงซื้อขาย (มาตรา ๑๐) การแก้ไขราคาอสังหาริมทรัพย์ (มาตรา ๑๐ ทวิ) การประกาศกำหนดให้การเวนคืนเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน (มาตรา ๑๓) การแต่งตั้งคณะกรรมการอุทธรณ์ (มาตรา ๒๕) เป็นต้น ล้วนจะต้องดำเนินการในขณะที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนมีผลใช้บังคับเท่านั้น เนื่องจากการสำรวจและการตกลงซื้อขายจะต้องมีเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งผู้ใดจะเป็นเจ้าหน้าที่ดังกล่าวย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ซึ่งในกรณีนี้เจ้าหน้าที่เวนคืนได้แก่ผู้ว่าการการทางพิเศษแห่งประเทศไทย และรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ได้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น เมื่อพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวหมดอายุลง ฐานะของคณะกรรมการแก้ไขราคาตามมาตรา ๑๐ ทวิ ผู้ว่าการการทางพิเศษแห่งประเทศไทยในฐานะเจ้าหน้าที่เวนคืน คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ และรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ย่อมระงับไปด้วย และไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการกระบวนกรใดๆ ต่อไปได้ เนื่องจากการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เวนคืน การแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขราคาและการแต่งตั้งคณะกรรมการอุทธรณ์ตามกฎหมายลำดับรองดังกล่าว (พระราชกฤษฎีกา) ได้สิ้นผลไปแล้ว

ฝ่ายที่สอง มีความเห็นว่า โดยที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นกฎหมายหลักและเป็นเครื่องมือในการดำเนินกิจการของรัฐ เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมืองหรือเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรืออุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเวนคืนตามพระราชบัญญัตินี้ รัฐอาจตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนได้ก่อนก็ได้ (มาตรา ๕) โดยพระราชกฤษฎีกานี้จะระบุวัตถุประสงค์ของการเวนคืนกำหนดตัวเจ้าหน้าที่เวนคืน กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนที่จำเป็น และกำหนดเวลาใช้บังคับของพระราชกฤษฎีกานั้น (มาตรา ๖) ทั้งนี้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าไปสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนก่อนที่จะตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ ต่อไปเท่านั้น การดำเนินการกระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ภายหลังจากได้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนดังกล่าว ต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ทั้งสิ้น ซึ่งได้แก่การแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น (มาตรา ๙) ตกลงซื้อขาย (มาตรา ๑๐) การอุทธรณ์ (มาตรา ๒๕) การฟ้องคดี (มาตรา ๒๖) รวมตลอดถึงการวางเงินค่าทดแทน (มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ มาตรา ๒๔ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒) และในกรณีที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ เห็นว่าราคาเบื้องต้นที่กำหนดแล้วนั้นไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน ก็อาจแก้ไขราคานั้นเสียใหม่ได้ (มาตรา ๑๐ ทวิ) การดำเนินการดังกล่าวจึงอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ ทั้งสิ้น หาได้อาศัยอำนาจตามความในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนแต่อย่างใดไม่ ประกอบกับกระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการกระทำที่ต่อเนื่องกันเพื่อให้อสังหาริมทรัพย์นั้นตกมาเป็นของรัฐ หากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนหมดอายุลงแล้ว จะตีความว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจดำเนินการใด ๆ ได้ทั้งสิ้นตามความเห็นของฝ่ายที่หนึ่งแล้ว ย่อมทำให้เกิดความเสียหายทั้งแก่รัฐและผู้ถูกเวนคืน กล่าวคือ รัฐ (การทางพิเศษฯ) ไม่อาจจะเข้าครอบครองและใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้อีกต่อไป ทำให้การก่อสร้างทางพิเศษสายแจ้งวัฒนะ-บางโคล่ และสายพญาไท-ศรีนครินทร์ หยุดชะงักลง อันทำให้เกิดความเสียหายแก่การจราจรอย่างยิ่ง และกระทบกระเทือนถึงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติ ทั้งรัฐจะต้องจ่ายเงินจำนวนปีละประมาณ ๑๐,๐๐๐ ล้านบาท จัดหาน้ำมันเชื้อเพลิงมาเพื่อการดังกล่าวนี้ อันเป็นการสูญเสียในระบบเศรษฐกิจอย่างยิ่ง สำหรับในส่วนของผู้ถูกเวนคืนนั้น รัฐมนตรีไม่อาจแก้ไขราคาเบื้องต้นที่ไม่เป็นธรรมนั้นได้ (มาตรา ๑๐ ทวิ) ไม่อาจร้องขอให้เวนคืนสิ่งปลูกสร้างและที่ดินที่เหลือ (มาตรา ๑๙ และมาตรา ๒๐) ไม่อาจอุทธรณ์และรัฐมนตรีไม่อาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ (มาตรา ๒๕)

และการตีความเช่นนั้นจะทำให้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ ไม่อาจใช้บังคับได้ จึงเป็นการตีความที่ไม่อยู่บนพื้นฐานของหลักกฎหมายทั่วไป

อนึ่ง หากจะถือตามความเห็นของฝ่ายที่หนึ่ง นอกจากจะก่อให้เกิดอุปสรรคอย่างมากดังกล่าวนมาแล้วข้างต้น กรณียังเป็นการขัดต่อหลักกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ อีกด้วย กล่าวคือ จะต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอปากเกร็ด อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี และเขตบางเขนฯ ต่อไปอีก จนกว่าการดำเนินการทั้งหลายทั้งปวงจะจบสิ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ทั้ง ๆ ที่บางท้องที่เจ้าหน้าที่ได้เข้าไปสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนเสร็จเรียบร้อยแล้ว อันเป็นการขัดกับหลักกฎหมายที่ว่าตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนก็เพียงเพื่อให้เจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าไปสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนก่อนที่จะตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ดังกล่าวต่อไปเท่านั้น เพราะฉะนั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาแล้ว เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอปากเกร็ด อำเภอเมืองนนทบุรี และเขตบางเขน ฯ (และคณะรัฐมนตรีประกาศกำหนดให้การเวนคืนนั้นเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน) ได้แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขราคาตามมาตรา ๑๐ ทวิ ต่อมาพระราชกฤษฎีกานั้นหมดอายุลง คณะกรรมการแก้ไขราคาก็ยังคงมีอำนาจกำหนดราคาให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนดต่อไป และการทางพิเศษฯ ในฐานะเจ้าหน้าที่เวนคืนก็ต้องดำเนินการแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนภายใน ๑๒๐ วันนับแต่วันที่คณะกรรมการแก้ไขราคาประกาศราคาที่ได้แก้ไขใหม่นั้นจนแล้วเสร็จทั้งโครงการ และในการนี้คณะกรรมการอุทธรณ์ที่ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ยังคงมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อไปจนเสร็จสิ้นกระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม

สำหรับกรณีที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้ประกาศราคานั้นแล้ว (มาตรา ๙) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขราคาตามมาตรา ๑๐ ทวิ ต่อมาพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนหมดอายุลง การทางพิเศษฯ มีภาระหน้าที่จะต้องจ่ายเงินค่าทดแทนส่วนที่เพิ่มขึ้นภายใน ๑๒๐ วัน ตามมาตรา ๑๐ ทวิ ดังได้พิจารณาวินิจฉัยมาแล้วข้างต้น แต่การจ่ายเงินค่าทดแทนดังกล่าวเป็นการจ่ายให้เฉพาะส่วนเท่านั้น ทำให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ประกอบกับการตกลงซื้อขายตามมาตรา ๑๐ ถือเป็นกระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ประการหนึ่ง เพื่อให้อสังหาริมทรัพย์ตกมาเป็นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การทางพิเศษฯ ย่อมมีอำนาจที่จะดำเนินการเจรจาตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์นั้นไปในคราวเดียวกันจะทำให้เกิดประโยชน์ทั้ง

ภาครัฐและผู้ถูกเวนคืนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม

กล่าวโดยสรุป พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อย ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้บัญญัติขั้นตอนการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ ๒ ประเภท ประเภทแรกได้แก่การจำกัดสิทธิของผู้ถูกเวนคืน เช่น การเข้าสำรวจตามมาตรา ๘ และการครอบครองและใช้อสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๓ และอีกประเภทหนึ่งได้แก่การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะ เช่น การกำหนดราคาเบื้องต้น (มาตรา ๙) การตกลงซื้อขาย (มาตรา ๑๐) การแก้ไขราคา (มาตรา ๑๐ ทวิ) การแก้ไขหลักฐานทางทะเบียน (มาตรา ๑๑) การสอบสวนถึงผู้มีสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ (มาตรา ๑๒) การเข้าครอบครอง (มาตรา ๑๓) การรื้อถอน (มาตรา ๑๔) การร้องขอให้เวนคืนส่วนที่เหลือ (มาตรา ๑๕ และมาตรา ๒๐) การอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ (มาตรา ๒๕) กระบวนการเหล่านี้แม้ว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนหมดอายุลงรัฐก็ยังคงมีภาระหน้าที่ดำเนินกิจการต่าง ๆ เหล่านี้ต่อไปจนเสร็จสิ้นกระบวนการเพื่อให้อสังหาริมทรัพย์นั้นตกมาเป็นของรัฐ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔

โดยที่ความเห็นข้อกฎหมายในเรื่องนี้แตกต่างกัน ๒ ฝ่ายดังกล่าว การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาตามข้อหารือดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (การทางพิเศษแห่งประเทศไทย) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในกรณีที่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้กำหนดกระบวนการเวนคืนเป็นขั้นตอนตามลำดับไว้ กล่าวคือ เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนแล้ว ภายในอายุของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าไปในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ภายในแนวเขตที่ดินตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา เพื่อกระทำการเท่าที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อทำการสำรวจและทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘^๑ และหลังจากที่มี

^๑ มาตรา ๘ ภายในกำหนดอายุแห่งพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าไปในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่อยู่ภายในเขตที่ดินตามแผนที่เพื่อกระทำการเท่าที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อทำการสำรวจและเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนแต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวทราบถึงกิจการที่จะต้องกระทำล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนเริ่มกระทำการนั้นและผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวชอบที่จะได้รับค่าทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากกิจการที่ต้องกระทำนั้น

การสำรวจเสร็จเป็นบางส่วนหรือทั้งหมดแล้ว มาตรา ๙^๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะจ่ายให้แก่บุคคลผู้มีสิทธิ และในระหว่างที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลใช้บังคับนั้น มาตรา ๑๐^๓ ได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการเจรจาจัดซื้อและจ่ายค่าทดแทนต่อไป โดยการจัดซื้อนั้นจะต้องมีราคาไม่เกินกว่าราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ กำหนด ถ้าสามารถตกลงซื้อขายกันได้ก็จะมีกรโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่รัฐเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน แต่ถ้าไม่อาจตกลงซื้อขายกันได้ก็จำเป็นต้องออกพระราชบัญญัติ

^๒ มาตรา ๙ เมื่อพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ใช้บังคับแล้วให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ถ้าเป็นการเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ทางรถไฟ ทางพิเศษ คลองชลประทาน หรือกิจการที่คล้ายคลึงกันต้องสำรวจให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

เมื่อได้ดำเนินการสำรวจที่จะต้องเวนคืนเสร็จเป็นบางส่วนหรือแล้วเสร็จทั้งหมด ให้เจ้าหน้าที่เสนอรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่สำรวจแล้วเสร็จ ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน และจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา ๑๔

ในกรณีที่พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ผ่านเขตท้องที่ใดให้มีผู้แทนของสภาท้องถิ่นนั้นแห่งละหนึ่งคนเข้าร่วมเป็นกรรมการตามวรรคสองด้วย

ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทน ให้คณะกรรมการกำหนดราคาโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๑๔ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๔ และดำเนินการให้แล้วเสร็จและให้ประกาศราคาที่กำหนดไว้ ณ สถานที่ตามมาตรา ๗ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นทำให้ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามวรรคสี่ได้ คณะกรรมการจะขอให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวขยายเวลาออกไปอีกก็ได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

^๓ มาตรา ๑๐ ในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ให้เจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจตกลงซื้อขายและกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อดำเนินการจัดซื้อและจ่ายค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวต่อไป แต่จะให้ราคาหรือค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวเกินกว่าราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ กำหนดไว้ไม่ได้

ในกรณีที่สามารถตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนตามวรรคหนึ่งได้ แต่ไม่อาจตกลงกันได้ในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายจะขอรับเงินค่าทดแทนตามราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ กำหนดไว้ไปก่อน โดยสงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ ก็ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการทำสัญญา โดยมีเงื่อนไขดังกล่าวแล้วจ่ายค่าทดแทนไปก่อนได้

เวนคืนต่อไป อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีการตกลงซื้อขายแต่ไม่อาจตกลงกันได้ในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทนหรือยังไม่พอใจในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนก็มีสิทธิอุทธรณ์จำนวนเงินค่าทดแทนนั้นต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาได้ ซึ่งในการวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตริตามมาตรา ๒๕^๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้กำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการอุทธรณ์ขึ้นเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีด้วย และเมื่อรัฐมนตรีได้วินิจฉัยอุทธรณ์แล้วถ้าผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจเจ้าของก็มีสิทธิฟ้องศาลตามมาตรา ๒๖^๕ แต่การอุทธรณ์หรือฟ้องคดีนี้ไม่เป็นเหตุให้การครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์ของเจ้าหน้าที่ต้องระงับการปฏิบัติแต่ประการใด

เมื่อได้พิจารณาขั้นตอนการเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้ว เห็นได้ว่าการดำเนินการกระบวนการเวนคืนภายหลังจากที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาแล้วนั้น มุ่งประสงค์ที่จะให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจสำรวจที่ดินและตกลงซื้อขายเพื่อให้ที่ดินตกเป็นของรัฐ โดยมีขั้นตอนการดำเนินการเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนให้ได้รับเงินค่าทดแทนที่เหมาะสมตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้กำหนดระยะเวลาการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ให้ต้องกระทำภายในอายุของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนไว้อย่างชัดเจนแล้ว ๒ กรณี คือ การเข้าไปสำรวจที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของ

^๔ มาตรา ๒๕ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๔ ผู้ใดไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ ทวิ มาตรา ๒๓ หรือมาตรา ๒๔ วรรคสาม มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว

ในการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายและผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์มีจำนวนทั้งหมดไม่น้อยกว่าห้าคน เป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์

^๕ มาตรา ๒๖ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตริตามมาตรา ๒๕ หรือในกรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว แล้วแต่กรณี

การที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้น อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง หรือฟ้องคดีต่อศาลตามวรรคหนึ่งนั้น ไม่เป็นเหตุให้การครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์ การรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง การขนย้ายทรัพย์สิน หรือการดำเนินการใดๆ ของเจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับกิจการที่จะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นต้องระงับการปฏิบัติ

ในกรณีที่รัฐมนตรีหรือศาลวินิจฉัยให้ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ นับแต่วันที่ตนต้องมีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนนั้น

เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๘ และการเจรจาจัดซื้อและจ่ายค่าทดแทนของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๐ ฉะนั้น การที่พระราชกฤษฎีกาหมดยุลงจึงมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ไม่อาจเข้าไปในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่อยู่ภายในเขตที่ดินตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาเพื่อการสำรวจรวมทั้งไม่มีอำนาจตกลงซื้อขายและกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ อีกต่อไป ส่วนการกำหนดราคาเบื้องต้นของคณะกรรมการตามมาตรา ๙ นั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณเงินค่าทดแทนโดยให้กำหนดได้เฉพาะราคาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่มีอยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ เช่น กรณีตามมาตรา ๑๘ (๒)^๖ มาตรา ๒๑ (๑)^๗ หรือมาตรา ๒๔^๘ เป็นต้น เมื่อพระราชกฤษฎีกาได้หมดยุลงราคาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ย่อมไม่อยู่ในบังคับของบทบัญญัติดังกล่าวซึ่งทำให้ไม่มีหลักเกณฑ์ที่จะนำมาคำนวณราคาเบื้องต้นขึ้นได้ นอกจากนี้ การกำหนดราคาเบื้องต้นของคณะกรรมการตามมาตรา ๙ จะนำมาใช้ประโยชน์เป็นฐานจำนวนเงินที่เจ้าหน้าที่จะใช้พิจารณากำหนดและจ่ายเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๐ ต่อไป เมื่อเจ้าหน้าที่ได้หมดอำนาจกระทำการดังกล่าวแล้วจึงไม่มีกรณีที่ต้องนำราคานั้นมาใช้อีก ฉะนั้น คณะกรรมการตามมาตรา ๙ จึงไม่อาจกำหนดราคาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ในรายที่ยังมิได้กำหนดไว้เมื่อพระราชกฤษฎีกาหมดยุลงได้อีก

อย่างไรก็ตาม สำหรับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ในขั้นตอนอื่นนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘ มาตรา ๙

^๖ มาตรา ๑๘ เงินค่าทดแทนนั้น ให้กำหนดให้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๒) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่

๑.ล๑

๑.ล๑

^๗ มาตรา ๒๑ เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นเป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง

(๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

๑.ล๑

๑.ล๑

^๘ มาตรา ๒๔ ห้ามมิให้คิดเงินค่าตอบแทนสำหรับราคาที่ดินที่สูงขึ้น เพราะทรัพย์สินดังต่อไปนี้คือ

(๑) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่ได้สร้างหรือต่อเติมขึ้นใหม่ การเพาะปลูก การทำให้ที่ดินเจริญขึ้น หรือการเช่า ที่ได้ทำขึ้นภายหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ โดยมีได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ เว้นแต่การทำนา ทำไร่ หรือทำสวนตามที่จัดทำอยู่ตามปกติ

(๒) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่ได้สร้างหรือต่อเติมขึ้นใหม่ การเพาะปลูก การทำให้ที่ดินเจริญขึ้น หรือการเช่า ที่ปรากฏว่าได้ทำขึ้นก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ โดยอุบายฉ้อฉลเพื่อประสงค์ที่จะได้รับเงินค่าทดแทน

และมาตรา ๑๐ อันได้แก่การอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ ที่ยังดำเนินการค้างอยู่ไม่ว่าจะได้มีการใช้สิทธินั้นในขณะที่พระราชกฤษฎีกาหมดอายุลงแล้วหรือไม่ก็ตามนั้น เป็นการดำเนินการภายหลังจากที่เจ้าหน้าที่ได้มีการตกลงซื้อขายกับเจ้าของเสร็จไปแล้ว และเป็นขั้นตอนที่กฎหมายให้โอกาสเจ้าของโต้แย้งจำนวนเงินค่าทดแทนได้จนกว่าจะมีการวินิจฉัยเป็นที่ยุติสำหรับจำนวนเงินค่าทดแทนตามขั้นตอนที่พระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติไว้ ผลการวินิจฉัยอุทธรณ์จึงเป็นเพียงการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ที่ต้องเสียสิทธิในที่ดินให้ได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสม โดยไม่กระทบกระเทือนต่อการตกลงซื้อขายที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ที่มีผลตามกฎหมายอีกแต่ประการใด การดำเนินกระบวนการอุทธรณ์จึงไม่สิ้นสุดเพราะเหตุที่พระราชกฤษฎีกาหมดอายุไปด้วยคณะกรรมการอุทธรณ์และรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจึงมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ สำหรับกรณีของเจ้าของที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับชำระค่าทดแทนไปแล้วต่อไปได้จนเสร็จสิ้นตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ

สำหรับกรณีที่ได้มีการเพิ่มมาตรา ๑๐ ทวิ^๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ขึ้นโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ นั้น เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติให้รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการแก้ไขราคาอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าหน้าที่ได้จ่ายไปแล้วหรือแก้ไขราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ ได้กำหนดและประกาศไปแล้ว นอกจากนั้น บทบัญญัติมาตรา ๑๐ ทวิ ดังกล่าว มิใช่เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่เป็นพิเศษที่จะทำการเวนคืนขึ้นใหม่ต่อไปได้อีกภายหลังจากพระราชกฤษฎีกาหมดอายุลงแล้วแต่อย่างใด การพิจารณาความหมายของมาตรา ๑๐ ทวิ จึงต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับการดำเนินกระบวนการเวนคืนปกติตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่กระทำการได้ในขอบเขตเช่นใดด้วยเมื่อเป็นเช่นนี้การดำเนินการตามมาตรา ๑๐ ทวิ จึงมีผลเพียงให้มีการปรับปรุงจำนวนเงินค่า

^๙ มาตรา ๑๐ ทวิ ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ เห็นว่า เมื่อคณะกรรมการได้ประกาศราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่จะเวนคืนทั้งหมดหรือบางส่วนแล้ว ถ้าปรากฏว่าราคาของที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ และราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าหน้าที่ได้จ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนตามมาตรา ๑๐ หรือราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่คณะกรรมการได้กำหนดและประกาศไปแล้วตามมาตรา ๙ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่บุคคลตามมาตรา ๑๔ รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการตามมาตรา ๙ หรือคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๙ แก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินเสียใหม่ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติได้ และให้ถือว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่แก้ไขแล้วเป็นราคาซื้อขายที่ตกลงกันใหม่แทนราคาเดิมและราคาเบื้องต้นที่แก้ไขแล้วเป็นราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ แล้วแต่กรณี

ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ประกาศแก้ไขแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินซึ่งเป็นราคาของอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เพิ่มขึ้น และให้นำมาตรา ๒๔ วรรคสอง และมาตรา ๓๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ถ้าการสั่งให้แก้ไขตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นคุณแก่บุคคลตามมาตรา ๑๔ บุคคลใดมาครั้งหนึ่งแล้ว จะสั่งให้แก้ไขใหม่เพื่อบุคคลนั้นอีกไม่ได้

ทดแทนสำหรับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ปรากฏว่ามีราคาสูงขึ้นกว่าที่เคยกำหนดไว้เดิมในภายหลัง แต่กรณีดังกล่าวก็จะต้องเป็นการปรับปรุงเฉพาะในส่วนที่มีการดำเนินการไปแล้วภายในอายุของพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น ไม่มีผลไปถึงการกำหนดราคาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ไม่ได้ถูกเวนคืนเนื่องจากพระราชกฤษฎีกาได้หมดอายุลงเสียก่อนโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมิได้ตกลงซื้อขายหรือวางเงินค่าทดแทนด้วยแต่อย่างใด เพราะเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจดำเนินการกับที่ดินดังกล่าวภายหลังพระราชกฤษฎีกาหมดอายุแล้วดังที่ได้พิจารณาไว้ข้างต้น

อนึ่ง แม้ว่าข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปรากฏว่าหลังจากที่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นแล้ว ได้มีการประกาศกำหนดให้การเวนคืนกรณีนี้เป็นการเวนคืนที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วนตามมาตรา ๑๓^{๑๐} ขึ้นด้วย ซึ่งกรณีที่มีการประกาศตามมาตรา ๑๓ ดังกล่าวนั้น มีผลทำให้

^{๑๐} มาตรา ๑๓ ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าการเวนคืนที่ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๖ แล้ว หากเน้นเข้าไปจะเป็นอุปสรรคอย่างมากแก่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมหรือประโยชน์ของรัฐอันสำคัญอย่างอื่น ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้การเวนคืนนั้นเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วนได้

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้ประกาศตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ก่อนที่จะมีการเวนคืน แต่ต้องมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหกสิบวัน และเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ต้องจัดให้มีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนที่กำหนดขึ้นตามมาตรา ๙ โดยให้จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินก่อนการเข้าครอบครองหรือใช้ที่ดิน ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์อื่น และเป็นกรณีที่สามารถตกลงกันได้ให้จ่ายตามราคาที่ตกลงกัน แต่ต้องไม่เกินราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ หากเป็นกรณีที่ไมอาจตกลงกันได้ เมื่อเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้วางเงินทดแทนตามมาตรา ๓๑ แล้ว ให้มีอำนาจเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ขนย้ายทรัพย์สิน หรือดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับกิจการที่จะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น เมื่อได้จ่ายเงินหรือวางเงินค่าทดแทนตามวรรคสองแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ขนย้ายทรัพย์สิน หรือดำเนินการดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าหกสิบวันนับแต่วันที่ได้ส่งหนังสือแจ้ง ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายไม่ดำเนินการภายในเวลาที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการเช่นนั้นได้เองโดยให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย และถ้ามีความเสียหายเกิดขึ้นเป็นพิเศษเนื่องจากการเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์โดยเร่งด่วนเช่นนั้น ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ชดเชยเงินค่าทดแทนสำหรับความเสียหายส่วนนี้ด้วยตามความเป็นธรรม

ในกรณีที่ไม่สามารถส่งหนังสือแจ้งให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายได้ ให้แจ้งโดยวิธีปิดประกาศแจ้งความไว้ ณ ที่ซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ และ ณ สถานที่ตามมาตรา ๗ โดยระบุกำหนดเวลาที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จะเข้าดำเนินการตามวรรคสองหรือวรรคสามซึ่งต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดสิบห้าวันนับแต่วันปิดประกาศแจ้งความ

เมื่อได้ปฏิบัติตามวรรคสี่แล้ว ให้ถือว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายได้รับหนังสือแจ้งนั้นแล้ว

ในการดำเนินการตามวรรคสองและวรรคสาม ให้นำมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๔

เจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าครอบครองหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ในเขตพระราชกฤษฎีกา เพื่อดำเนินกิจการตามโครงการของรัฐได้ ไม่ต้องรอให้มีการออกกฎหมายเวนคืนเสียก่อน โดยมีเงื่อนไขในการดำเนินการว่าให้วางเงินค่าทดแทนตามราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ กำหนดเสียก่อน บทบัญญัติมาตรา ๑๓ นี้จึงเป็นการให้อำนาจเจ้าหน้าที่เพิ่มขึ้นเป็นพิเศษจากการดำเนินการตามขั้นตอนปกติที่การเข้าครอบครองและวางเงินค่าทดแทนทันทีจะกระทำมิได้ โดยต้องรอให้มีพระราชบัญญัติเวนคืนเสียก่อนเท่านั้น ส่วนอำนาจของเจ้าหน้าที่และการดำเนินกระบวนการต่าง ๆ เกี่ยวกับการเวนคืนยังคงต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์การเวนคืนปกติดังที่กล่าวแล้วข้างต้น

กล่าวโดยสรุป สำหรับปัญหาตามข้อหาหรือของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) จึงมีความเห็นดังนี้

(๑) ปัญหาประการที่หนึ่งที่หารือว่า คณะกรรมการแก้ไขราคาอสังหาริมทรัพย์ยังมีอำนาจหน้าที่แก้ไขราคาต่อไปจนแล้วเสร็จทั้งหมด และการทางพิเศษแห่งประเทศไทยจะมีอำนาจหน้าที่จ่ายเงินส่วนที่เพิ่มขึ้นได้หรือไม่เพียงใด นั้น โดยที่การแก้ไขราคาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ในกรณีตามปัญหานี้เป็นการดำเนินการของคณะกรรมการโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐ ทวิ ซึ่งมีผลเป็นเพียงการเพิ่มราคาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ส่วนการดำเนินกระบวนการเวนคืนยังคงต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่ได้กำหนดขั้นตอนการดำเนินการเวนคืนทั่วไปไว้ ฉะนั้น ในกรณีที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนได้หมดอายุลงแล้ว ซึ่งเป็นผลทำให้เจ้าหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกานั้นไม่มีอำนาจเข้าสำรวจ ตกลงซื้อขาย และกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนได้อีกต่อไป รวมทั้งคณะกรรมการตามมาตรา ๙ ก็ไม่อาจกำหนดราคาเบื้องต้นได้อีก คณะกรรมการแก้ไขราคาอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๐ ทวิจึงมีอำนาจแก้ไขราคาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เฉพาะที่เจ้าหน้าที่ได้จ่ายเงินหรือวางเงินค่าทดแทนเสร็จสิ้นไปแล้ว ภายในอายุของพระราชกฤษฎีกาเท่านั้นซึ่งในส่วนที่คณะกรรมการได้แก้ไขราคาไปนี้เจ้าหน้าที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ต้องดำเนินการแจ้งผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนเพื่อจ่ายค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นต่อไปตามมาตรา ๑๐ ทวิ วรรคสาม

(๒) ปัญหาประการที่สองที่หารือว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ที่ได้แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอปากเกร็ดอำเภอนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี และเขตบางเขนฯ ยังคงมีอำนาจหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ราคาตามมาตรา ๑๐ ทวิ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นได้ หรือไม่ เพียงใด นั้น เมื่อกรณีนี้เป็นการพิจารณาอุทธรณ์จำนวนเงินค่าทดแทนเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนภายหลังจากการดำเนินกระบวนการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อให้ตกเป็นของรัฐมีผลตามกฎหมายเสร็จสิ้นไปแล้ว และการพิจารณาอุทธรณ์ไม่จำเป็นต้องอาศัยอำนาจตามพระราช

กฤษฎีกาอีก แต่เป็นการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ฉะนั้น แม้ว่าพระราชกฤษฎีกาจะหมดอายุลงแล้ว คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงยังคงมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้ต่อไปตามมาตรา ๒๕ ซึ่งได้บัญญัติให้มีการพิจารณาอุทธรณ์ราคาค่าทดแทนที่มีการกำหนดเพิ่มขึ้นตามมาตรา ๑๐ ทวิ ได้ด้วย

(๓) ปัญหาประการที่สามที่หารือว่า ในกรณีที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยยังมิได้มีการตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์กับผู้ที่จะต้องถูกเวนคืนตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เมื่อมีการแก้ไขราคาอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๐ ทวิ นั้นแล้ว การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจะเจรจากับเจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ได้แก้ไขใหม่ได้หรือไม่ เพียงใด นั้น เนื่องจากมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้บัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตกลงซื้อขายและพิจารณากำหนดและจ่ายเงินค่าทดแทนได้เฉพาะในระหว่างที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนมีผลใช้บังคับเท่านั้น ฉะนั้น เมื่อพระราชกฤษฎีกาหมดอายุลงเจ้าหน้าที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจึงไม่มีอำนาจเจรจากับเจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับรายที่ยังมิได้เคยมีการตกลงซื้อขายมาก่อนเมื่อพระราชกฤษฎีกาหมดอายุแล้วได้อีกต่อไป

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓๕