

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือ ที่ กท ๐๙๐๘/๑๓๓๕ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรุงเทพมหานครได้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน เพื่อสร้างทางหลวงเทศบาล สายเชื่อมระหว่างถนนพหลโยธินกับถนนวิภาวดีรังสิต และสายเชื่อมระหว่างถนนพหลโยธินกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๕๑ สายแยกทางของกรุงเทพมหานครควบคุม (มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์) - บรรจบทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๐๒ (บึงกุ่ม) พ.ศ. ๒๕๔๓ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๗ เมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ มีผลใช้บังคับ ๔ ปี ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ถึงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๗ โดยคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นและจำนวนเงินค่าทดแทน ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๓๔/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๔ มีมติในการประชุม ครั้งที่ ๑๕ - ๔/๒๕๔๗ วันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๗ กำหนดค่าทดแทนโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างซึ่งมีลักษณะเป็นทาวน์เฮ้าส์ เลขที่ ๗๐/๑๕ ของนางสาวปริยานุช ธีระรัตน์ เป็นเงิน ๘๖๘,๖๗๔ บาท ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้อนุมัติให้ทำสัญญาและเบิกจ่ายเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ตามหนังสือ ที่ กท ๐๙๐๘/๗๗๙๓ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๗ ซึ่งต่อมานางสาวปริยานุชฯ ได้มาทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน เมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ และสำนักการโยธา กรุงเทพมหานคร ได้จ่ายเงินค่าทดแทนโรงเรือนสิ่งปลูกสร้าง จวดแรก ร้อยละเจ็ดสิบห้า เป็นเงิน ๖๕๑,๕๐๕.๕๐ บาท เมื่อวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๘ และเมื่อนางสาวปริยานุชฯ ได้ทำการรื้อถอนบ้านแล้ว จึงได้จ่ายเงินค่าทดแทนโรงเรือนสิ่งปลูกสร้าง จวดที่สอง ร้อยละยี่สิบห้า เป็นเงิน ๒๑๗,๑๖๘.๕๐ บาท เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๙

ต่อมานายสุชุม หิรัญวงษ์ ได้ยื่นหนังสือต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ แจ้งว่านายสุชุมฯ พักอาศัยอยู่ที่ทาวน์เฮ้าส์ เลขที่ ๗๐/๑๕ ซอยพหลโยธิน ๔๗ แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร ซึ่งอยู่ติดกับบ้านของนางสาวปริยานุชฯ ที่ถูกเวนคืน ที่เมื่อมีการรื้อถอนบ้านดังกล่าว ทำให้บ้านของตนเกิดความเสียหาย ขอให้กรุงเทพมหานครพิจารณาจ่ายเงินค่าทดแทนความเสียหายโดยประมาณการจำนวนเงิน ๑๕๐,๐๐๐ บาท ซึ่งต่อมาสำนักการโยธา กรุงเทพมหานคร ได้มีหนังสือ ที่ กท ๐๙๐๘/๔๓๑๕ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๑ และ หนังสือ ที่ กท ๐๙๐๘/๗๐๙๗ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๑ เสนอขออนุมัติให้จ่ายเงินเพื่อเป็นค่าบูรณะปรับปรุงโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างที่มีได้ถูกเวนคืนแต่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืน กรณีของผู้ร้อง เป็นเงิน ๗๐,๐๐๐ บาท ตามผลการประมาณราคาค่าเสียหายที่เกิดจากการรื้อถอนอาคารข้างเคียงที่ถูกเวนคืน โดยมีความเห็นว่า

๑. แม้กรุงเทพมหานคร มิได้เป็นผู้รื้อถอนทาวน์เฮ้าส์ เลขที่ ๗๐/๑๕ โดยตรง แต่เหตุที่จะต้องทำการรื้อถอนเป็นผลสืบเนื่องจากการกระทำหรือดำเนินการของกรุงเทพมหานคร เพราะหากไม่มีการเวนคืนก็ไม่ต้องรื้อถอนทาวน์เฮ้าส์ เลขที่ ๗๐/๑๕ และทาวน์เฮ้าส์ เลขที่ ๗๐/๑๔ ซึ่งอยู่ติดกันก็ไม่ได้ได้รับความเสียหาย ดังนั้น ความเสียหายของทาวน์เฮ้าส์ เลขที่ ๗๐/๑๔ จึงเป็นผลจากการเวนคืนของกรุงเทพมหานคร แม้ว่าการดำเนินการจะอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ก็ตาม แต่เมื่อเกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก กรุงเทพมหานครจะต้องชดใช้ จึงถือเป็นความรับผิดชอบหนึ่งของหน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่ถือว่าเป็นละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะไม่ได้จงใจหรือประมาทเลินเล่อตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๒. มาตรา ๔๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ว่า ต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิ บรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน ประกอบกับข้อเท็จจริง ในกรณีนี้ความเสียหายเป็นผลมาจากการเวนคืนทั้งสิ้น ผู้ร้องจึงเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อไม่มีบทบัญญัติของกฎหมาย ที่รัฐสามารถจะกำหนดค่าเสียหายให้แก่กรณีนี้โดยตรง จึงต้องพิจารณาประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๑ ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๕/๕๐๖๘ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๑ เรื่อง ขออนุมัติหลักการเกี่ยวกับการจ่ายเงินช่วยเหลือค่ารื้อถอนสิ่งปลูกสร้างฯ เพื่อเยียวยาความเดือดร้อนของราษฎร กรณีไม่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และเมื่อพิจารณาถึงคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๙๐/๒๕๔๑ สั่ง ณ วันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๔๑ เรื่อง แนวทางเกณฑ์การพิจารณาเงินค่าทดแทนฯ ข้อ ๘ (๒) นอกจากกำหนดค่าทดแทนส่วนที่ถูกเวนคืนแล้วต้องกำหนดค่าทดแทนในส่วนที่ต้องบูรณะซ่อมแซม ปรับปรุงโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเวนคืน และส่วนที่เกี่ยวข้องให้สามารถอยู่อาศัยได้ตามสภาพด้วย

กรณีความเห็นข้างต้น สำนักงานกฎหมายและคดี สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร มีความเห็นว่ากรณีนี้ไม่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ให้กรุงเทพมหานครจ่ายเงินเพื่อเป็นค่าบูรณะปรับปรุงโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างที่มีได้ถูกเวนคืน แต่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนโดยตรง เนื่องจากความเสียหายมิได้เกิดจากกรุงเทพมหานครหรือมิได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้อง กรุงเทพมหานครจึงไม่มีหน้าที่จ่ายค่าเสียหายให้แก่ผู้ร้อง เพราะเงื่อนไขตามสัญญาซื้อขายอาคารทาวน์เฮ้าส์ การรื้อถอนอาคารที่ถูกเวนคืนเป็นหน้าที่ของเจ้าของอาคารที่ถูกเวนคืน ซึ่งผู้ร้องจะต้องไปไล่เบี้ยค่าเสียหายจากเจ้าของทาวน์เฮ้าส์ เลขที่ ๗๐/๑๕ ที่ถูกเวนคืนและได้รื้อถอนอาคารดังกล่าวจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นเหตุให้สำนักการโยธา กรุงเทพมหานคร ไม่สามารถจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ร้องได้

กรุงเทพมหานครได้พิจารณาแล้วว่ากรณีการจ่ายเงินค่าทดแทนการรื้อถอนโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างที่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืน โดยเฉพาะอาคารที่มีลักษณะเป็นทาวน์

เข้าสหรือตึกแถว ที่อยู่ติดต่อกันหลายห้อง ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบกับเจ้าของอาคารที่อยู่ติดต่อกัน แต่ไม่ถูกเวนคืนกรณีตามที่ร้องเรียนของผู้ร้องนี้ เป็นปัญหาสำคัญอันก่อให้เกิดผลกระทบกับประชาชนโดยตรง ซึ่งสมควรได้รับการเยียวยาจากรัฐ แต่เนื่องจากกรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่ไม่มีความเห็นชอบของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่กำหนดวิธีปฏิบัติไว้โดยชัดแจ้ง รวมทั้งเป็นกรณีที่ความเห็นของส่วนราชการภายในกรุงเทพมหานครแตกต่างกันในการให้ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวิวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายและแนวทางดำเนินการในเรื่องนี้ว่า กรุงเทพมหานครจะสามารถจ่ายเงินค่าทดแทนความเสียหายของผู้ร้องกรณีนี้ได้หรือไม่ เพียงใด หรือมีแนวทางในการดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนในกรณีลักษณะเช่นนี้อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกรุงเทพมหานคร โดยมีผู้แทนกรุงเทพมหานครเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง^๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนนั้น ประกอบกับ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง^๒ และมาตรา ๑๘^๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

มาตรา ๔๒ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะกิจการของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๐ ในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตกลงซื้อขาย และกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อดำเนินการจัดซื้อและจ่ายค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวต่อไป แต่จะให้ราคาหรือค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวเกินกว่าราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ กำหนดไว้ไม่ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๘ เงินค่าทดแทนนั้น ให้กำหนดให้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

(๑) เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งที่ดินที่ต้องเวนคืน

(๒) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่

(๓) ผู้เช่าที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในที่ดินที่ต้องเวนคืน แต่การเช่านั้นต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ ซึ่งได้ทำไว้ก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือได้ทำขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ และการเช่านั้นยังมีได้ระงับไปในวันที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครองที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว แต่เงินค่าทดแทนในการเช่านี้พึงกำหนดให้เฉพาะที่ผู้เช่าได้เสียหายจริงโดยเหตุที่ต้องออกจากที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวก่อนสัญญาเช่าระงับ

พ.ศ. ๒๕๓๐ กำหนดว่าในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจตกลงซื้อขาย และกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนให้แก่บุคคลตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๘ ดังนั้น เมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน เพื่อสร้างทางหลวงเทศบาลสายเชื่อมระหว่างถนนพหลโยธินกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๕๑ สายแยกทางของกรุงเทพมหานครควบคุม (มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์) - บรรจบทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๐๒ (บึงกุ่ม) พ.ศ. ๒๕๔๓ ใช้บังคับ กรุงเทพมหานครจะดำเนินการจัดซื้อและจ่ายค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต่อไป ส่วนค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นให้จ่ายได้เฉพาะบุคคลที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๘ (๑) ถึง (๖) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เท่านั้น จากบทบัญญัติของกฎหมายย่อมเห็นได้ว่า การจ่ายค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะจ่ายให้ได้เฉพาะเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ผู้ถูกเวนคืนและผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น

กรณีตามข้อหาหรือเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ทาวน์เฮ้าส์ เลขที่ ๗๐/๑๔ ของนายสุขุม หิรัญวงศ์ ไม่ใช่อสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และไม่ใช่ว่าเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา หรือได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ นายสุขุมฯ จึงมิใช่เจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิที่จะเป็นบุคคลผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ดังนั้น กรุงเทพมหานครจึงไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องจ่ายเงินค่าทดแทนความเสียหายให้แก่ นายสุขุมฯ แต่อย่างใด

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๒

(๔) เจ้าของต้นไม้ยืนต้นที่ขึ้นอยู่ในที่ดินในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา

๖

(๕) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ แต่ต้องไม่ใช่ผู้ซึ่งจำต้องรื้อถอนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวไปเมื่อได้รับแจ้งจากเจ้าของที่ดิน เงินค่าทดแทนตาม (๕) นี้พึงกำหนดให้เฉพาะค่ารื้อถอน ค่าขนย้าย และค่าปลูกสร้างใหม่เท่านั้น

(๖) บุคคลผู้เสียสิทธิในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกันผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นตามมาตรา ๑๓๔๙ หรือมาตรา ๑๓๕๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณีที่บุคคลเช่นว่านั้นได้จ่ายค่าทดแทนในการใช้สิทธิดังกล่าวให้แก่เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนแล้ว