

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย
ที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วย
การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) ได้มีหนังสือ ที่ กทพ ๐๙/๓๓๕ ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กทพ. ได้ดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนชั้นที่ ๓ สายใต้ ตอนเอส ๑ (สายบางนา – อารณรังค์) ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตคลองเตย เขตพระโขนง และเขตบางนา กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๖ ปรากฏว่าเขตทางพิเศษได้ตัดผ่านที่ดินและสิ่งปลูกสร้างบนแปลงที่ดินของนายประชา โพธิ์ศรี คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ในท้องที่เขตพระโขนง จึงได้ประชุมพิจารณาเพื่อกำหนดราคาค่าทดแทนเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ โดยกำหนดค่าทดแทนดังนี้

- ที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๖๓๔๒๑ เลขที่ ๒๑๖๗ ตำบลบางจาก อำเภอพระโขนง กรุงเทพมหานคร เนื้อที่เดิมตามโฉนด ๑๖๔ ตารางวา ถูกเขตทาง ๕๕ ตารางวา ค่าทดแทนตารางวาละ ๑๓,๐๐๐ บาท คิดเป็นเงินค่าทดแทน ๗๑๕,๐๐๐ บาท

- บ้านตึก ๒ ชั้น เลขที่ ๒๖๗/๑ ถูกเขตทางบางส่วน คิดค่าทดแทนบางส่วนเป็นเงิน ๓๑๕,๕๑๔.๕๑ บาท

- บ้านครึ่งตึกครึ่งไม้ ๒ ชั้น เลขที่ ๒๖๗/๑ ถูกเขตทางทั้งหมด ค่าทดแทนเป็นเงิน ๓๔๐,๘๘๐.๙๑ บาท

- บ้านไม้ ๒ ชั้น เลขที่ ๒๖๗/๑ ถูกเขตทางบางส่วน คิดค่าทดแทนทั้งหลังเป็นเงิน ๔๔๖,๙๑๓.๘๔ บาท

- เฟิงไม้ ถูกเขตทางทั้งหมด ค่าทดแทนเป็นเงิน ๒๑,๑๔๐.๑๘ บาท

- แท็งก์น้ำ รั้วไม้ ค่าทดแทนเป็นเงิน ๑๖๐,๑๕๓.๖๗ บาท

- ไม้ยืนต้น ค่าทดแทนเป็นเงิน ๑๖,๙๐๐ บาท

- ถนนพื้นลานคอนกรีตเสริมเหล็ก และประตูรั้วเหล็ก (ปลูกอยู่บนที่ดินโฉนดเลขที่ ๕๐๘๐๑ เลขที่ดิน ๕๘๘ ของนางทองคำ รุ่งสว่าง โดยได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดิน) ถูกเขตทางทั้งหมด ค่าทดแทนเป็นเงิน ๒๐,๒๗๓.๙๓ บาท

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๗๖๑ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- ค่าทดแทนความเสียหายจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๒๑ วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เป็นเงิน ๙,๘๓๑ บาท

รวมเป็นเงินค่าทดแทนทั้งสิ้น ๒,๐๔๖,๖๐๘.๐๔ บาท

กทพ. ได้มีหนังสือ ที่ กทพ ๐๙(๒)/๑๔๑ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๖ หนังสือ ที่ กทพ ๐๙(๒)/๒๐๕ และหนังสือ ที่ กทพ ๐๙(๒)/๒๒๑ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ แจ้งให้นาย ประชาไปติดต่อกับเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน นายประชา ได้รับ หนังสือทั้ง ๓ ฉบับเมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ และวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ นายประชา ได้มาตกลงทำสัญญาซื้อขายและตกลงเกี่ยวกับค่าทดแทนทรัพย์สินที่จะถูกเวนคืนเพื่อสร้างทาง พิเศษสายบางนา – อางณรงค์ กับ กทพ. ต่อมา นายประชา ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๖ ถึงคณะกรรมการการปกครองวุฒิสภา ร้องเรียนขอความเป็นธรรมกรณีอสังหาริมทรัพย์ ถูกเวนคืนเพื่อก่อสร้างทางพิเศษ อ้างว่า การเวนคืนตามโครงการทางด่วนขั้นที่ ๓ สายใต้ ตอนเอส ๑ ที่ดินของตนซึ่งถูกเวนคืนได้รับค่าทดแทนต่ำกว่าราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาด และที่ดิน ส่วนที่เหลือไม่สามารถทำประโยชน์ได้ เพราะที่ดินส่วนที่เหลือเป็นรูปสามเหลี่ยมชายธง คับแคบ ด้านหนึ่งติดถนนบางนา - ตราด อีกด้านหนึ่งติดโรงเรียนบางจากซึ่งเป็นอาคารสูง ๔ ชั้น จึงทำให้ ที่ดินของตนซึ่งอยู่ตรงกลางถูกปิดกั้นแสงแดด มีมลพิษทางเสียงและอากาศ การเวนคืนของรัฐทำให้ได้รับความเดือดร้อน รัฐควรซื้อบ้านและที่ดินไปทั้งหมด ๑๖๔ ตารางวา ประธาน คณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา (พลตรีอินทรีรัตน์ ยอดบางเตย) จึงได้มีหนังสือ ด่วนที่สุดที่ ๖๓๐๒/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๖ แจ้งมายัง กทพ. เพื่อหารือและร่วมกันพิจารณาหา แนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ผลจากการร่วมพิจารณาเพื่อหารือปัญหาและแนวทางการแก้ไข ระหว่างการทาง พิเศษแห่งประเทศไทยกับคณะอนุกรรมการพิจารณากลั่นกรองเรื่องร้องเรียนก่อนที่จะนำเข้าสู่ การพิจารณาของคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา เมื่อวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๗ ปรากฏว่ามี ประเด็นเกี่ยวกับการจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งที่ประชุมมีความเห็นไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยใน ประเด็นดังกล่าวคณะอนุกรรมการฯ มีความเห็นว่า เพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนเสียหาย ให้แก่ผู้ถูกเวนคืนรายนี้ กทพ. ควรดำเนินการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน จำนวน ๑๐๙ ตารางวา ตามความประสงค์ของผู้ร้อง เนื่องจากข้อเท็จจริงปรากฏชัดเจนว่าที่ดิน ส่วนที่เหลือไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้โดยไม่สามารถเข้า – ออกสู่ถนนสาธารณะได้ แต่ในเรื่องนี้ กทพ. มีความเห็นว่ามาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนนั้น กฎหมายได้วางหลักเกณฑ์ไว้ชัดเจนตายตัว กล่าวคือจะต้องปรากฏว่าที่ดินส่วนที่เหลืออยู่มีเนื้อที่ น้อยกว่า ๒๕ ตารางวา หรือมีด้านหนึ่งด้านใดมีความยาวน้อยกว่า ๕ วา และที่ดินส่วนที่เหลืออยู่ มิได้ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน หากที่ดินแปลงใดอยู่ใน หลักเกณฑ์ดังกล่าวและเจ้าของทรัพย์สินได้ร้องขอให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดิน

ส่วนที่เหลือจากการเวนคืนนั้นเจ้าหน้าที่ก็ต้องเวนคืนตามคำร้องขอโดยไม่อาจใช้ดุลยพินิจเป็นอย่างอื่นได้ แต่ในกรณีของนายประชาฯ ข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินของนายประชาฯ มีจำนวนเนื้อที่ส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมากกว่า ๒๕ ตารางวาโดยมีจำนวนเนื้อที่ที่เหลือจากการเวนคืนถึง ๑๐๙ ตารางวา และไม่มีด้านหนึ่งด้านใดมีความยาวน้อยกว่า ๕ วา จึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ กทพ. จึงไม่อาจใช้ดุลยพินิจนอกเหนือจากบทบัญญัติที่กฎหมายให้กรอบอำนาจไว้ได้ ประกอบกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือไว้ ตามหนังสือที่ นร ๐๖๐๑/๒๘๗ ลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๔๒ ว่า “การซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ มิใช่กรณีตกลงซื้อขายที่ดินกันด้วยความสมัครใจตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น แต่เป็นกรณีที่กฎหมายมีเจตนารมณ์จะช่วยเหลือเจ้าของที่ดินซึ่งถูกเวนคืนในกรณีที่มีที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอยู่เพียงเล็กน้อยและมีลักษณะต้องตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดซึ่งอนุมานได้ว่าไม่อาจใช้ประโยชน์ต่อไปได้ตามปกติ ถ้าเจ้าของที่ดินขอให้ทางราชการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ ทางราชการจะต้องดำเนินการตามคำขอของเจ้าของที่ดินโดยไม่อาจปฏิเสธการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือนั้นในทางกลับกันถ้าที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนไม่เข้าลักษณะตามมาตรา ๒๐ เจ้าของที่ดินนั้นก็ไม่มีสิทธิขอให้เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินตามมาตรา ๒๐ และทางราชการก็ไม่มีอำนาจเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดิน โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ” (เรื่องเสร็จที่ ๒๑๙/๒๕๔) ซึ่งในประเด็นของการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนนี้ คณะอนุกรรมการฯ มีความเห็นว่าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของ กทพ. ทำให้นายประชาฯ ได้รับความเดือดร้อนเสียหายซึ่งความเดือดร้อนเสียหายในกรณีเช่นนี้เป็นความเดือดร้อนเสียหายตามมาตรา ๔๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น กทพ. จึงต้องบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนโดยการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนจำนวน ๑๐๙ ตารางวาตามความประสงค์ของผู้ถูกเวนคืน โดยไม่สามารถนำบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ มาใช้ในการพิจารณาได้

เนื่องจากความเห็นของ กทพ. และคณะอนุกรรมการฯ ในการพิจารณาหาแนวทางบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน กทพ. จึงขอหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า กทพ. สามารถดำเนินการตามความเห็นของคณะอนุกรรมการฯ ที่ให้จัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์มาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของนายประชา โพธิ์ศรี ได้หรือไม่ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวข้างต้น โดยมีผู้แทนการทางพิเศษแห่งประเทศไทยเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า การที่เจ้าหน้าที่จะมีอำนาจ

เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนได้ กรณีต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่มาตรา ๒๐^๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ กำหนดไว้ กล่าวคือ เนื้อที่ที่ดินที่เหลืออยู่ต้องน้อยกว่า ๒๕ ตารางวา หรือด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่า ๕ วา และที่ดินส่วนที่เหลืออยู่มิได้ติดต่อกับที่ดินส่วนที่เหลืออยู่ของเจ้าของเดียวกัน และเจ้าของร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วย สำหรับกรณีตามข้อหาเรื่องนี้มีเนื้อที่เหลืออยู่ ๑๐๙ ตารางวา และไม่มีด้านหนึ่งด้านใดยาวน้อยกว่า ๕ วา เมื่อไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของมาตรา ๒๐^๒ ดังกล่าว เจ้าของที่ดินก็ไม่มีสิทธิร้องขอให้จัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินส่วนที่เหลือ และทางราชการก็ไม่มีอำนาจเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ^๓ อย่างไรก็ดีตาม กทพ. อาจใช้ดุลยพินิจจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนของนายประชาฯ โดยอาศัยอำนาจตามข้อ ๖ (๒)^๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ที่ให้อำนาจ กทพ. ในการซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน ถูกรวมสิทธิ์ ครอบครอง หรือดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใด ๆ ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ของ กทพ. ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๒^๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ฯ ได้

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

^๑ มาตรา ๒๐ ในกรณีที่ต้องเวนคืนที่ดินแปลงใดแต่เพียงบางส่วน ถ้าเนื้อที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นน้อยกว่าสี่สิบห้าตารางวา หรือด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่าห้าวา และที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมิได้ติดต่อกับที่ดินส่วนที่เหลืออยู่ของเจ้าของเดียวกัน หากเจ้าของร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วย

ในกรณีที่มีการจัดซื้อที่ดินให้นำมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๓๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^๒ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๓ บันทึก เรื่อง ค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนซึ่งเจ้าหน้าที่ได้จัดซื้อไว้ตามคำร้องขอของเจ้าของที่ดินตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๒๔๖ ลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๔๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๒๑๙/๒๕๔๒)

^๔ ข้อ ๖ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามข้อ ๒ ให้ กทพ. มีอำนาจ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน ถูกรวมสิทธิ์ ครอบครอง หรือดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใด ๆ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ ข้อ ๒ ให้จัดตั้งหน่วยงานทางพิเศษขึ้นเรียกว่า “การทางพิเศษแห่งประเทศไทย” เรียกโดยย่อว่า กทพ. และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) สร้างหรือจัดให้มีด้วยวิธีการใด ๆ ตลอดจนบำรุงและรักษาทางพิเศษ

(๒) จัดดำเนินการหรือควบคุมธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งโดยสารทางเดียวและรถใต้ดิน

(๓) ดำเนินงานต่างๆ ที่เกี่ยวกับทางพิเศษ

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๕๗