

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การนำพื้นที่เพื่อจัดทำสวนสาธารณะและอนุรักษ์โบราณสถานของชาติ
มาจัดทำเป็นสวนสาธารณะในรูปแบบ “พิพิธภัณฑ์กลางแจ้งที่มีชีวิต”

กรุงเทพมหานคร ได้มีหนังสือ ที่ กท ๐๔๐๕/๖๒๓๔ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่กรุงเทพมหานครได้เสนอพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่แขวงบวรนิเวศ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำสวนสาธารณะและอนุรักษ์โบราณสถาน ภายใต้โครงการเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๖ รอบ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๔๗ โดยกรุงเทพมหานครได้ดำเนินการจัดซื้อที่ดินดังกล่าวตามพระราชกฤษฎีกาเพื่อดำเนินการจัดทำสวนสาธารณะและอนุรักษ์โบราณสถาน “ป้อมมหากาฬ” ทั้งนี้ กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการจัดซื้อที่ดินในบริเวณดังกล่าวตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๖ และสามารถจัดซื้อที่ดินได้เพียง ๑๐ แปลง ต่อมากระทรวงการคลังได้มอบที่ดินให้กรุงเทพมหานครอีกจำนวน ๑ แปลง ทำให้เหลือที่ดินที่เจ้าของไม่ตกลงขายให้ ๑๐ แปลง หลังจากมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่แขวงบวรนิเวศ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๕ ออกมาบังคับใช้แล้ว ได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๓๖ เรื่อง กำหนดให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่แขวงบวรนิเวศ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร เป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน ในการเวนคืนดังกล่าวจึงไม่มีการออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยได้มีการกำหนดให้มีการจ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินงวดแรกจำนวนร้อยละ ๗๕ ของราคาค่าทดแทนทั้งหมดในวันทำสัญญา ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ ๒๕ จะจ่ายเมื่อทำการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและขนย้ายสัมภาระออกไปจากเขตเวนคืนแล้ว โดยตกลงจะทำการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างให้เสร็จสิ้นภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่ได้รับเงินงวดแรก ซึ่งผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับเงินงวดแรกจำนวนร้อยละ ๗๕ ไปแล้ว ส่วนโรงเรือนที่ยังไม่ได้มีการรื้อถอนออกไป กรุงเทพมหานครได้นำเงินส่วนที่เหลืออีกร้อยละ ๒๕ ไปฝากไว้กับธนาคารออมสิน สาขาราชดำเนิน สรุปจำนวนผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจากกรุงเทพมหานครจนถึงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๔๙ ดังนี้

๑. ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ได้โอนกรรมสิทธิ์ในโรงเรือนให้กรุงเทพมหานครและรับเงินงวดที่สอง (ร้อยละ ๒๕) แล้ว จำนวน ๒๑ หลัง

๒. ผู้ที่โอนกรรมสิทธิ์โรงเรียนให้กรุงเทพมหานครแต่ยังไม่ได้รับเงิน จำนวน ๘ หลัง

๓. ผู้เข้าโรงเรียนที่แจ้งความประสงค์ขอรับเงิน ๘ ครอบครัว จำนวน ๓ หลัง

กรณีการเวนคืนดังกล่าวเกิดปัญหาในการรื้อถอน เนื่องจากในชุมชนป้อมมหากาฬมีทั้งผู้ที่เป็นเจ้าของเดิมและผู้เช่า ทำให้ได้รับการต่อต้านจากผู้อาศัยอยู่ในชุมชน กรุงเทพมหานครได้พยายามหาทางออกโดยทำการปรับยุทธศาสตร์ในการพัฒนาและอนุรักษ์พื้นที่ดังกล่าวในแนวทางที่ต้องการให้คงสภาพประวัติศาสตร์ชุมชนบ้านไม้โบราณชานกำแพงพระนครไว้ควบคู่กับการเป็นสวนสาธารณะในรูปแบบ “พิพิธภัณฑ์กลางแจ้งที่มีชีวิต” จึงได้มอบหมายให้มหาวิทยาลัยศิลปากรทำการศึกษาวิจัย และจัดทำแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาชุมชนบ้านไม้โบราณในบริเวณป้อมมหากาฬขึ้น โดยจะคงพื้นที่เปิดโล่งสีเขียวไว้ร้อยละ ๖๓ ของพื้นที่ทั้งหมด ส่วนพื้นที่ที่เหลือร้อยละ ๓๗ จะดำเนินการในรูปแบบการอนุรักษ์วิถีชีวิตชุมชนพื้นที่ประวัติศาสตร์ โดยให้สิทธิผู้ที่อยู่อาศัยเข้าอยู่อาศัยตามเงื่อนไขที่กรุงเทพมหานครกำหนดแต่โดยที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๖ บัญญัติให้การออกพระราชกฤษฎีกา ต้องระบุวัตถุประสงค์ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หากกำหนดไว้ว่าจะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการใด ก็ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนดจะนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ไม่ได้ และตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวข้างต้นก็บัญญัติไว้สอดคล้องกับมาตรา ๔๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ว่ากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท ซึ่งในการจัดทำสวนสาธารณะและอนุรักษ์โบราณสถานตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวกรุงเทพมหานครคำนึงถึงการต้องปฏิบัติตามกฎหมายและปัญหาเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยของชุมชน ซึ่งเป็นปัญหาละเอียดอ่อนและยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยที่ชัดเจนว่า การนำที่ดินที่เวนคืนไปให้สิทธิผู้อยู่อาศัยในชุมชนจะขัดกับกฎหมายใดหรือไม่

กรุงเทพมหานคร จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ในการดำเนินการจัดทำสวนสาธารณะและอนุรักษ์โบราณสถานตามรูปแบบที่กรุงเทพมหานครกำหนด โดยจะดำเนินการตามแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาชุมชนบ้านไม้โบราณ จะขัดแย้งกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ หรือบทบัญญัติของกฎหมายอื่นหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว รวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนกรุงเทพมหานครแล้ว เห็นว่า หลักการสำคัญที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรับรองไว้ คือสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง รัฐจึงต้องเคารพกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน และเมื่อรัฐประสงค์จะได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน รัฐต้องดำเนินการตรา

พระราชบัญญัติเฉพาะเพื่อเวนคืนสำหรับการที่กำหนดไว้เท่านั้น พร้อมกับต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้สิ่งสาธารณทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท โดยการเวนคืนของรัฐนั้นจะกระทำได้ที่มีความจำเป็น นอกจากนั้นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ รัฐจะกระทำได้ที่จำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ตามความในมาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และเมื่อรัฐได้ที่ดินจากการเวนคืนแล้ว รัฐย่อมมีพันธะที่จะต้องนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนนั้น เพราะเป็นการได้มาโดยอาศัยอำนาจกฎหมายพิเศษ การจะนำไปใช้นอกเหนือไปจากวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนย่อมไม่อาจกระทำได้ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายครบคณะ) ได้เคยวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานในเรื่องเสร็จที่ ๑๔๘/๒๕๐๔^๒ ต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะพิเศษ) และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้วินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกันในเรื่องเสร็จที่ ๓๙๔/๒๕๔๘^๓ และเรื่องเสร็จที่ ๖๒๔/๒๕๔๙^๔ ตามลำดับ

กรณีตามปัญหาที่กรุงเทพมหานครหรือมานั้น เมื่อพิจารณาแล้ว เห็นว่า การที่กรุงเทพมหานครได้ที่ดินบริเวณดังกล่าวมาจากการตกลงซื้อขายโดยอาศัยอำนาจบังคับของ

^๑ มาตรา ๕ เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใดๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่มิบทบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนไว้ในกฎหมายอื่นโดยเฉพาะแล้ว ถ้าจะต้องดำเนินการเวนคืนเพื่อกิจการตามกฎหมายดังกล่าว เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะมีมติให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้แทนก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเวนคืนตามวรรคหนึ่ง จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้

^๒ บันทึก เรื่อง การนำที่ดินที่กฎหมายเวนคืนเพื่อใช้ในการสร้างท่าเรือและโรงงานเนื้อสัตว์ไปใช้จัดนิคมอุตสาหกรรม ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ปกปิด ที่ ๕๑๘๗/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๐๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๓ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การใช้ประโยชน์ที่ดินที่การรถไฟฯขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยได้มาโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๗๘๔ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๔ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การนำพื้นที่เขตทางหลวงไปใช้ประโยชน์ในการจัดสวัสดิการในเชิงธุรกิจ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๑๐๘๑ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กฎหมายและเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แม้จะมีได้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับในท้องที่ดังกล่าว แต่ก็ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่แขวงบวรนิเวศ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยมีวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์ในการจัดทำสวนสาธารณะและอนุรักษ์โบราณสถานแห่งชาติ และได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๓๖ เรื่อง กำหนดให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่แขวงบวรนิเวศ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร เป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน กรุงเทพมหานครจึงมีพันธะในอันที่จะต้องนำที่ดินไปใช้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน และจะนำที่ดินไปใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่นนอกเหนือจากที่ระบุไว้ไม่ได้ ดังนั้น การที่กรุงเทพมหานครดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนาและอนุรักษ์พื้นที่ ในแนวทางที่ต้องการให้คงสภาพของประวัติศาสตร์ชุมชนบ้านไม้โบราณชานกำแพงพระนครไว้ควบคู่กับการเป็นสวนสาธารณะในรูปแบบ “พิพิธภัณฑ์กลางแจ้งที่มีชีวิต” นั้น เมื่อพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการจัดทำสวนสาธารณะและอนุรักษ์โบราณสถานของชาติ โดยไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำที่ดินที่เวนคืนไปให้สิทธิอยู่อาศัยแต่อย่างใด กรุงเทพมหานครจึงไม่สามารถจัดทำสวนสาธารณะและอนุรักษ์โบราณสถานตามแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาชุมชนบ้านไม้โบราณในรูปแบบ “พิพิธภัณฑ์กลางแจ้งที่มีชีวิต” ได้ เพราะจะเป็นการขัดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และหลักการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๕๐