

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของการเคหะแห่งชาติในการเวนคืน
อสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๗

การเคหะแห่งชาติได้มีหนังสือ ที่ พม ๕๑๓๓/๒๕๐ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า การเคหะแห่งชาติเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนรูปแบบของกฎหมายเป็นพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๗ แทน มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนผู้ประสงค์จะมีเคหะของตนเอง หรือแก่ผู้ประสงค์จะร่วมดำเนินการกับการเคหะแห่งชาติ ในการจัดให้มีเคหะขึ้น ให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคาร หรือจัดหาที่ดิน ปรับปรุง รื้อ หรือย้ายแหล่งเสื่อมโทรม เพื่อให้มีสภาพการอยู่อาศัย สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคมดีขึ้น รวมทั้งประกอบกิจการอื่นที่สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการเคหะแห่งชาติดังกล่าว

โดยที่พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติฯ ให้อำนาจการเคหะแห่งชาติสามารถที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการดำเนินการตามมาตรา ๖ (๑) ในกรณีจัดทำทางเข้าออกเพื่อเป็นทางสาธารณะ และสามารถที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการดำเนินการตามมาตรา ๖ (๔) เพื่อการผังเมือง การสาธารณสุข การป้องกันมลภาวะ การใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือการจัดเคหะให้แก่ประชาชนที่ต้องย้ายออกไปจากแหล่งเสื่อมโทรมเป็นสำคัญนั้น ก็ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

การเคหะแห่งชาติพิจารณาเห็นว่า การเคหะแห่งชาติยังไม่เคยดำเนินการในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดมาก่อน จึงยังไม่พบประเด็นปัญหาและอุปสรรคแต่อย่างใด ดังนั้น เพื่อความชัดเจนในทางปฏิบัติอันจะเป็นแนวทางให้สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างถูกต้องเหมาะสม การเคหะแห่งชาติจึงเห็นสมควรขอความอนุเคราะห์มายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความอนุเคราะห์พิจารณาความเห็นทางกฎหมายถึงขอบเขต ข้อจำกัด กรณีที่การเคหะแห่งชาติจะใช้อำนาจหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติฯ ดังกล่าว ดังนี้

๑. กรณีการเคหะแห่งชาติจะใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการดำเนินการตามมาตรา ๖ (๑) เพื่อจัดทำทางเข้าออกเพื่อเป็นทางสาธารณะนั้น การเคหะแห่งชาติจะต้องมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ไม่มีทางเข้าออก (ที่ดินตาบอด) ด้วยหรือไม่ และหากต้องมีกรรมสิทธิ์ด้วยจะต้องมีกรรมสิทธิ์มาก่อนดำเนินการเวนคืนทางเข้าออกเพื่อเป็นทางสาธารณะ หรือภายหลังการดำเนินการเวนคืนทางเข้าออกเพื่อเป็นทางสาธารณะแล้วได้ และ

๒. กรณีการเคหะแห่งชาติจะใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการ
ตามมาตรา ๖ (๔) ที่ดินที่การเคหะแห่งชาติจะดำเนินการเวนคืนจะสามารถเวนคืนที่ดินบริเวณพื้นที่
แหล่งเสื่อมโทรมนั้นเอง หรือจะสามารถเวนคืนที่ดินที่อยู่เขตติดต่อกับที่ดินแหล่งเสื่อมโทรมนั้น
หรือสามารถไปเวนคืนที่ดินอื่นไกลจากแหล่งเสื่อมโทรมได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของการเคหะแห่งชาติ
โดยมีผู้แทนการเคหะแห่งชาติเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า การเวนคืน
อสังหาริมทรัพย์จะดำเนินการมิได้เว้นแต่จะกระทำตามที่กฎหมายบัญญัติและเป็นกิจการของรัฐ
เพื่อการต่าง ๆ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๒^๑ ของรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย และตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐
ดังนั้น กิจการที่การเคหะแห่งชาติจะใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามที่พระราชบัญญัติการเคหะ
แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งเป็นกฎหมายจัดตั้งให้อำนาจไว้ จึงต้องเป็นกิจการที่การเคหะแห่งชาติ
ได้กระทำโดยคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและประชาชนเป็นสำคัญ หรือเป็นกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะ
ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์บัญญัติรับรองให้กระทำได้

ประเด็นที่หนึ่ง การใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อจัดทำทางเข้าออก
เป็นทางสาธารณะในกิจการที่จัดให้มีเคหะแก่ประชาชนตามมาตรา ๖^๒ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการเคหะ
แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๔๒ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ
แห่งกฎหมาย เฉพาะกิจการของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มา
ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือ
การอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์
สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดา
ที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขาย
กันตามปกติในท้องตลาด การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนและประโยชน์
ที่รัฐและผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลา
การเข้าใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดแจ้ง ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าวต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิม
หรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทน
ที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการเคหะขึ้น เรียกว่า “การเคหะแห่งชาติ” เรียกโดยย่อว่า “กคช.” และให้
เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

(๑) จัดให้มีเคหะเพื่อให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัย รวมตลอดถึงจัดให้มีสาธารณูปโภค
สาธารณูปการ และสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ผู้อยู่อาศัย ทำนุบำรุง ปรับปรุง และพัฒนาบรรดาเคหะดังกล่าว รวมทั้ง
พัฒนาผู้อยู่อาศัยให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ทั้งในทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม

(๒) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนผู้ประสงค์จะมีเคหะของตนเองหรือแก่บุคคล
ผู้ประสงค์จะร่วมดำเนินการกับ กคช. ในการจัดให้มีเคหะขึ้นเพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ

(มีต่อหน้าถัดไป)

การเคหะแห่งชาติจะต้องมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ไม่มีทางเข้าออกด้วยหรือไม่ และจะต้องมีกรรมสิทธิ์ก่อนหรือภายหลังการดำเนินการเวนคืนทางเข้าออกเพื่อเป็นทางสาธารณะ นั้น เห็นว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลจึงต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ บัญญัติไว้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๒๙^๓ ประกอบกับมาตรา ๓๐^๔ แห่งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติฯ ที่ให้อำนาจการเคหะแห่งชาติในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการดำเนินกิจการตามมาตรา ๖^๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติฯ เฉพาะในกรณีจัดทำทางเข้าออกเพื่อเป็นทางสาธารณะ โดยจะต้องดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว จะเห็นได้ว่า กรณีที่การเคหะแห่งชาติจะใช้อำนาจรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้จะต้องมีความชัดเจนในเรื่องวัตถุประสงค์ของการเวนคืน และแนวเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนที่แน่นอน ซึ่งการที่จะกำหนดแนวเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนได้นั้น จำเป็นจะต้องทราบถึงข้อเท็จจริงที่ว่า ที่ดินของการเคหะแห่งชาติที่จะนำมาดำเนินโครงการจัดเคหะให้แก่ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัยอยู่ในบริเวณใด และบริเวณที่ดินซึ่งการเคหะแห่งชาติจะใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อจัดทำทางเข้าออกเพื่อเป็นทางสาธารณะนั้นอยู่ในบริเวณใดด้วย ดังนั้น การเคหะแห่งชาติจึงต้องมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่จะดำเนินโครงการจัดให้มีเคหะเสียก่อน เพื่อที่จะได้ทราบถึงตำแหน่งหรือบริเวณที่ดินที่การเคหะแห่งชาติจะดำเนินการเวนคืนเพื่อให้ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ในการจัดทำทางเข้าออกเพื่อเป็นทางสาธารณะต่อไป อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินกิจการของการเคหะชาตินั้น จะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและประชาชน ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติฯ ดังนั้น ทางสาธารณะที่การเคหะแห่งชาติจะจัดทำเป็นทางเข้าออกที่ดินดังกล่าวจึงต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชนโดยทั่วไป

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๒)

(๓) ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารหรือจัดหาที่ดิน

(๔) ปรับปรุง รื้อ หรือย้ายแหล่งเสื่อมโทรมเพื่อให้มีสภาพการอยู่อาศัย สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคมดีขึ้น

(๕) ประกอบกิจการอื่นที่สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น

มาตรา ๒๙ ในการดำเนินกิจการของ กคช. ให้คำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและประชาชน

ในการนี้ให้ถือว่า วัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖ (๑) หรือ (๔) เป็นวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

เมื่อ กคช. มีความจำเป็นจะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เพื่อใช้ในการดำเนินกิจการตามมาตรา ๖ (๑) หรือ (๔) ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

มาตรา ๓๐ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการดำเนินกิจการตามมาตรา ๖ (๑) จะกระทำได้แต่เฉพาะในกรณีจัดทำทางเข้าออกเพื่อเป็นทางสาธารณะเท่านั้น

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในกิจการตามมาตรา ๖ (๔) จะต้องเป็นการเวนคืนเพื่อการผังเมือง การสาธารณสุข การป้องกันมลภาวะ การใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือการจัดเคหะให้แก่ประชาชนที่ต้องย้ายออกไปจากแหล่งเสื่อมโทรมเป็นสำคัญ

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

ประเด็นที่สอง ที่ดินที่การเคหะแห่งชาติจะใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อใช้ในการปรับปรุง รื้อ หรือย้ายแหล่งเสื่อมโทรมตามมาตรา ๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติฯ หมายถึง เฉพาะที่ดินบริเวณพื้นที่แหล่งเสื่อมโทรม ที่ดินในบริเวณอื่นที่มีเขตติดต่อกับที่ดิน แหล่งเสื่อมโทรม หรือที่ดินที่อยู่ห่างจากแหล่งเสื่อมโทรม นั้น เห็นว่า กิจการตามมาตรา ๓๐^๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติฯ กำหนดให้การเคหะแห่งชาติสามารถใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้นั้น นอกจากจะต้องเป็นกิจการตามมาตรา ๖^๗ (๔) กล่าวคือ การปรับปรุง รื้อ หรือ ย้ายแหล่งเสื่อมโทรมเพื่อให้มีสภาพการอยู่อาศัย สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคมดีขึ้นแล้ว การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการดังกล่าวจะต้องเป็นการเวนคืนเพื่อการผังเมือง การสาธารณสุข การป้องกันมลภาวะ การใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือการจัดเคหะให้แก่ประชาชนที่ต้องย้ายออกจาก แหล่งเสื่อมโทรมเป็นสำคัญด้วย โดยบทบัญญัติดังกล่าวไม่มีข้อจำกัดว่าอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืน จะต้องเป็นที่ดินบริเวณแหล่งเสื่อมโทรมนั่นเอง ดังนั้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว การเคหะแห่งชาติจึงมีอำนาจเวนคืนที่ดินในบริเวณที่เป็นแหล่งเสื่อมโทรมนั่นเองเพื่อเข้าไปดำเนินการ รื้อหรือปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมให้มีสภาพการอยู่อาศัย สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคมดีขึ้น หรือในกรณีที่มีการเคหะแห่งชาติพิจารณาเห็นว่าที่ดินในบริเวณต่อเนื่องกับแหล่งเสื่อมโทรมหรือที่ดิน บริเวณอื่นมีความเหมาะสมในการจัดเคหะให้แก่ประชาชนโดยสมควรย้ายออกไปจากแหล่งเสื่อมโทรม มากกว่าอยู่ในที่ดินซึ่งเป็นแหล่งเสื่อมโทรมนั่นเอง การเคหะแห่งชาติก็สามารถเวนคืนที่ดินบริเวณอื่น เพื่อนำมาใช้ดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้เช่นกัน กรณีนี้จึงเห็นว่า ที่ดินที่การเคหะแห่งชาติ สามารถใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๒๙^๘ ประกอบกับมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติ การเคหะแห่งชาติฯ เพื่อใช้ในกิจการตามมาตรา ๖ (๔) จึงมิได้จำกัดอยู่เฉพาะที่ดินบริเวณที่เป็นพื้นที่ แหล่งเสื่อมโทรมเท่านั้น แต่ยังหมายความรวมถึงที่ดินที่มีเขตติดต่อกับที่ดินบริเวณที่เป็นพื้นที่ แหล่งเสื่อมโทรมหรือที่ดินบริเวณอื่นด้วย

(นายอัษฎพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๕

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๘โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น