บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การดำเนินการของกรุงเทพมหานครในฐานะเจ้าหน้าที่เวนคืน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒

กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กท ๐๙๐๘/๘๙๕ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๖๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งปัจจุบันมีพระราชกฤษฎีกาที่ใช้บังคับแล้ว จำนวน ๑๓ ฉบับ และอยู่ระหว่างดำเนินการเสนอตราพระราชกฤษฎีกาอีกหลายฉบับ สำหรับบางโครงการได้มีการกำหนดเงินค่าทดแทนเบื้องต้นและจ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนไปบางส่วนแล้ว นอกจากนี้ ยังมีโครงการที่ต้องเร่งรัดดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาการจราจรติดขัด จึงดำเนินการจัดกรรมสิทธิ์โดยวิธีปรองดองตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๐๐ ก่อนที่จะมีการตราพระราชกฤษฎีกา เมื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับ โดยยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งบทเฉพาะกาลมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินและประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และยังมีผลใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้คงใช้บังคับได้ตามระยะเวลาการบังคับใช้ของพระราชกฤษฎีกานั้น” และวรรคสองบัญญัติว่า “การดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งที่ได้ดำเนินการไปแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นอันใช้ได้ ส่วนการดำเนินการต่อไปให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้” กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ดังกล่าวแล้ว ปรากฏว่ามีแนวปฏิบัติบางประการเปลี่ยนแปลงไปจากหลักการเดิมที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จึงจำเป็นที่ต้องหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปโดยถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายในสามประเด็น ดังนี้

๑. มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติให้เจ้าหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่ ผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนกรมที่ดิน นายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขต ผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอสังหาริมทรัพย์อยู่ในแนวเขตพระราชกฤษฎีกา และในกรณีที่มีความจำเป็นเจ้าหน้าที่อาจพิจารณาแต่งตั้งผู้แทนหน่วยงานอื่นของรัฐเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทน จึงมีปัญหาข้อกฎหมายว่าในกรณีที่กรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานที่เวนคืนโดยมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือกรุงเทพมหานคร

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๘/๓๘๒ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๓ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนแล้ว กรุงเทพมหานครจำเป็นต้องแต่งตั้งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะเป็นผู้บริหารท้องถิ่นที่มีอสังหาริมทรัพย์อยู่ในแนวเขตพระราชกฤษฎีการ่วมเป็นกรรมการด้วยหรือไม่ ซึ่งกรุงเทพมหานครพิจารณาแล้วมีความเห็นเป็นสองฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า คณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๙ เป็นคณะกรรมการที่กฎหมายกำหนดองค์ประกอบไว้ชัดเจนแล้ว โดยบัญญัติให้ประกอบด้วยกรรมการฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งองค์ประกอบของคณะกรรมการจะครบถ้วนเมื่อมีกรรมการครบตามกลุ่มและจำนวนที่กฎหมายกำหนด หากขาดกรรมการกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งไป คณะกรรมการย่อมไม่ครบองค์ประกอบและไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า คณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๙ ไม่ได้เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการตามกฎหมาย แต่เป็นกรณีที่กฎหมายมอบหมายให้เจ้าหน้าที่เวนคืนแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทนให้สอดคล้องกับพื้นที่ที่มีการเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน ดังนั้น เมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนที่จะเสนอตราขึ้นในอนาคตโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือกรุงเทพมหานครเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนแล้ว การที่จะแต่งตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะเป็นผู้บริหารท้องถิ่นเป็นกรรมการอีกจึงอาจเป็นการดำเนินการที่ไม่ตรงตามความมุ่งหมายของมาตรา ๑๙ การที่จะกำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะเป็นผู้บริหารท้องถิ่นเป็นกรรมการด้วยนั้นควรเป็นกรณีที่การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย การทางพิเศษแห่งประเทศไทย เป็นต้น เป็นหน่วยงานที่เวนคืนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร

๒. ในปัจจุบันมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ซึ่งมีกรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานที่เวนคืนที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และยังมีผลใช้บังคับได้ตามระยะเวลาการบังคับใช้ของพระราชกฤษฎีกานั้น จำนวน ๑๓ ฉบับ และกรุงเทพมหานครอยู่ระหว่างการเสนอตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ อีกหลายฉบับ กรุงเทพมหานครจึงมีความจำเป็นต้องแต่งตั้งบุคลากรในสังกัดกรุงเทพมหานครเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยอาศัยอำนาจตามบทนิยามคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งหมายความว่า เจ้าหน้าที่และบุคคลซึ่งเจ้าหน้าที่แต่งตั้งให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ จึงขอหารือว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือกรุงเทพมหานครในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนจะสามารถมีคำสั่งแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนมีผลใช้บังคับได้หรือไม่ ซึ่งกรุงเทพมหานครพิจารณาแล้วมีความเห็นเป็นสองฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า กรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนสามารถมีคำสั่งแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนมีผลใช้บังคับได้

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า “เจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ จะมีคำสั่งแต่งตั้งบุคลากรในสังกัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่

เพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้ก็ต่อเมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนขึ้นใช้บังคับ

๓. ในปัจจุบันกรุงเทพมหานครดำเนินการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ตามโครงการที่จัดกรรมสิทธิ์โดยการจัดซื้อที่ดินโดยวิธีปรองดองตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๐๐ ที่เห็นว่า เพื่อระงับความเดือดร้อนของเจ้าของที่ดินและให้ได้ประโยชน์แก่ราชการ สมควรที่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่ทำการเวนคืนที่ดินจะพึงถือปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยเคร่งครัด หากกระทรวง ทบวง กรมใดจะเวนคืนที่ดินเพื่อราชการให้จัดทำโครงการที่จะใช้ที่ดินที่จะเวนคืนนั้นให้ถี่ถ้วน โดยกำหนดที่ดินที่จะเวนคืนอย่างประหยัด เพื่อให้ราษฎรเดือดร้อนน้อยที่สุด และให้ปรึกษาทำความตกลงกับราษฎรเจ้าของที่ดินที่จะต้องใช้ตามโครงการนั้นเสียก่อน ถ้าตกลงซื้อขายกันได้ก็ไม่จำต้องออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หากตกลงซื้อขายกันไม่ได้และทางราชการจำเป็นต้องใช้ที่ดินนั้นจึงออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับแล้ว ปรากฏว่าไม่ได้กำหนดเรื่องการจัดกรรมสิทธิ์โดยการจัดซื้อที่ดินโดยวิธีปรองดองตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ซึ่งเป็นการดำเนินการก่อนการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน ที่หน่วยงานของรัฐ เช่น กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท กรมชลประทาน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ดำเนินการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินด้วยวิธีการนี้โดยอาศัยหลักเกณฑ์และวิธีการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาใช้โดยอนุโลม จึงมีปัญหาข้อกฎหมายว่าจะสามารถดำเนินการจัดซื้อที่ดินโดยวิธีปรองดองตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้หรือไม่ และหากดำเนินการได้จะต้องนำหลักเกณฑ์และวิธีการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาถือปฏิบัติโดยอนุโลมหรือไม่ อย่างไร ซึ่งกรุงเทพมหานครพิจารณาแล้วมีความเห็นเป็นสองฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรสูงสุดในทางบริหารได้มีมติเมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๐๐ กำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐปฏิบัติแล้ว ย่อมผูกพันให้กรุงเทพมหานครปฏิบัติตามโดยไม่ขัดกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า การดำเนินการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ตามโครงการที่จัดกรรมสิทธิ์โดยการจัดซื้อที่ดินโดยวิธีปรองดองโดยอาศัยหลักเกณฑ์และวิธีการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาใช้โดยอนุโลม เป็นเพียงมาตรการในทางบริหารที่กรุงเทพมหานครจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๐๐ เมื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ไม่ได้กำหนดเรื่องการจัดกรรมสิทธิ์โดยการจัดซื้อที่ดินโดยวิธีปรองดอง กรุงเทพมหานครจึงไม่สามารถดำเนินการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ตามโครงการที่จัดกรรมสิทธิ์โดยการจัดซื้อที่ดินโดยวิธีปรองดองตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว

ดังนั้น เพื่อให้กรุงเทพมหานครมีแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องในการดำเนินการเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ จึงขอหารือในประเด็นข้อกฎหมายดังกล่าว รวมทั้งความเห็นหรือข้อเสนอแนะเพื่อประโยชน์แก่การดำเนินการของกรุงเทพมหานคร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกรุงเทพมหานคร โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) และผู้แทนกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ในกรณีที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนกำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืน จะต้องแต่งตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะผู้บริหารท้องถิ่นที่มีอสังหาริมทรัพย์อยู่ในแนวเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน เป็นคณะกรรมการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ด้วยหรือไม่ เห็นว่า โดยที่มาตรา ๑๙[๑] วรรคหนึ่ง กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทนไว้ชัดเจนว่าประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่ ผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนกรมที่ดิน นายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขต และผู้บริหารท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และมาตรา ๑๙ วรรคสาม บัญญัติว่า ผู้บริหารท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องหมายถึงผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอสังหาริมทรัพย์อยู่ในแนวเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน การแต่งตั้งคณะกรรมการตามมาตรา ๑๙ จึงมิใช่เป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่จะแต่งตั้งบุคคลใดก็ได้ และการแต่งตั้งที่ยังไม่ครบองค์ประกอบดังกล่าวจึงยังไม่ทำให้คณะกรรมการนั้นเกิดขึ้น ทั้งนี้ ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ในเรื่องเสร็จที่ ๘๗๗/๒๕๔๗[๒] และเรื่องเสร็จที่ ๗๑๕/๒๕๕๗[๓]

ประเด็นที่สอง กรุงเทพมหานครในฐานะเจ้าหน้าที่เวนคืนสามารถแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนมีผลใช้บังคับได้หรือไม่ เห็นว่า โดยที่มาตรา ๘[๔] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติว่า

---

[๑]มาตรา ๑๙ เมื่อพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๘ ใช้บังคับแล้ว ให้เจ้าหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่ ผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนกรมที่ดิน นายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขต และผู้บริหารท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทน

ในกรณีที่มีความจำเป็น เจ้าหน้าที่อาจพิจารณาแต่งตั้งผู้แทนหน่วยงานอื่นของรัฐเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย

ผู้บริหารท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องตามวรรคหนึ่ง หมายถึงผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอสังหาริมทรัพย์อยู่ในแนวเขตพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๘ ถ้าแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนครอบคลุมพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่ง เมื่อจะพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนหรือปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ให้ผู้บริหารท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งหมายถึงเฉพาะผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ให้นำความในวรรคสามมาใช้บังคับกับกรณีที่แนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนครอบคลุมท้องที่มากกว่าหนึ่งอำเภอด้วยโดยอนุโลม

[๒]บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การนับองค์ประชุมคณะกรรมการองค์การจัดการน้ำเสีย ส่งพร้อมหนังสือที่ นร ๐๙๐๑/๑๔๓๓ ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๔๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

[๓]บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง องค์ประกอบคณะกรรมการตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔ ส่งพร้อมหนังสือที่ นร ๐๙๐๔/๓๙๕ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

[๔]มาตรา ๘ เมื่อมีความจำเป็นต้องเวนคืนที่ดินตามมาตรา ๗ และจำเป็นต้องสำรวจเพื่อให้ทราบถึงที่ดินที่ต้องได้มาโดยแน่ชัด ให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน โดยในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวอย่างน้อยต้องกำหนดรายละเอียด ดังต่อไปนี้

(มีต่อหน้าถัดไป)

เมื่อมีความจำเป็นต้องเวนคืนที่ดินและจำเป็นต้องสำรวจเพื่อทราบที่ดินโดยแน่ชัด ให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน และมาตรา ๘ (๕)[๕] บัญญัติให้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวต้องกำหนด “เจ้าหน้าที่เวนคืน” เพื่อให้มีหน้าที่และอำนาจในการเวนคืนหรือควบคุมการเวนคืน ดังนั้น ตราบใดที่ยังมิได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน “เจ้าหน้าที่เวนคืน” ย่อมยังไม่เกิดขึ้น กรุงเทพมหานครจึงไม่อาจอ้างได้ว่ากรุงเทพมหานครเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนได้ นอกจากนั้น มาตรา ๑๙[๖] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ยังบัญญัติไว้ว่า “เมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนใช้บังคับแล้ว ให้เจ้าหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ...” ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ชัดแจ้งว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาแล้ว อย่างไรก็ดี ในการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครย่อมมีอำนาจตามมาตรา ๔๙ (๓)[๗] แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ในการแต่งตั้งคณะบุคคลเพื่อดำเนินการใด ๆ อันอยู่ในหน้าที่และอำนาจของกรุงเทพมหานครได้ แต่คณะกรรมการที่แต่งตั้งนั้นย่อมมิใช่คณะกรรมการตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ แต่อย่างใด

ประเด็นที่สาม กรุงเทพมหานครสามารถจัดซื้อที่ดินโดยวิธีปรองดองตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๐๐ เรื่อง การเวนคืนที่ดินของทางราชการ ก่อนที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนจะมีผลใช้บังคับได้หรือไม่ หากสามารถกระทำได้ ต้องนำหลักเกณฑ์และวิธีการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาถือปฏิบัติโดยอนุโลมหรือไม่ เห็นว่า การดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นการดำเนินการโดยมิได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพียงแต่นำหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๔)

(๑) วัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน

(๒) ระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา

(๓) แนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนเท่าที่จำเป็น

(๔) ระยะเวลาการเริ่มต้นเข้าสำรวจ

(๕) เจ้าหน้าที่เวนคืน

(๖) แผนที่หรือแผนผังแสดงแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืน

ฯลฯ ฯลฯ

[๕]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

[๖]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

[๗]มาตรา ๔๙ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบายและบริหารราชการของกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามกฎหมาย

(๒) สั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการของกรุงเทพมหานคร

(๓) แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และแต่งตั้งและถอดถอนผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ

(๔) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย

(๕) วางระเบียบเพื่อให้งานของกรุงเทพมหานครเป็นไปโดยเรียบร้อย

(๖) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

(๗) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นมาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนั้น เมื่อปรากฏว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ไม่ได้บัญญัติห้ามไว้ การดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจะทำได้หรือไม่จึงไม่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติดังกล่าว และการตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์โดยวิธีปรองดองในระหว่างที่ยังไม่มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น ย่อมไม่ใช่การซื้อขายตามหมวด ๑ ส่วนที่ ๓ การเจรจาตกลงซื้อขายและการเวนคืน หรือตามหมวด ๔ การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยวิธีการซื้อขาย แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ เพราะทั้งสองกรณีดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนแล้ว ส่วนจะต้องดำเนินการอย่างไรนั้น เมื่อกรุงเทพมหานครเห็นว่าเป็นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี การดำเนินการจึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีได้กำหนดไว้ในมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น

(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๖๓