

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้จากการเวนคืน

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๘๐๕.๑/๑๕๒๐ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กระทรวงการคลังได้อยู่ระหว่างการรวบรวม ข้อมูลทรัพย์สิน (ที่ดิน) ของรัฐวิสาหกิจ เพื่อศึกษาแนวทางการใช้ประโยชน์หรือพัฒนาที่ดินที่มี ศักยภาพในการพัฒนาเชิงพาณิชย์และเชิงสังคม สร้างผลตอบแทนในการพัฒนาทรัพย์สินภายใต้ ภารกิจหลักของรัฐวิสาหกิจ ปรากฏว่าที่ดินของรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่ได้จากการเวนคืนมีศักยภาพ ในการพัฒนา ได้แก่ ที่ดินเพื่อสร้างท่าเรือกรุงเทพของการท่าเรือแห่งประเทศไทย (กทท.) เนื้อที่ ประมาณ ๒,๓๕๓ ไร่ ซึ่งได้มาโดยการเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน อสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างท่าเรือกรุงเทพฯ พ.ศ. ๒๔๗๘ พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างท่าเรือกรุงเทพฯ พ.ศ. ๒๔๘๐ พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างท่าเรือ กรุงเทพฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๒ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน อสังหาริมทรัพย์เพื่อขยายเขตท่าเรือกรุงเทพฯ พ.ศ. ๒๔๘๕ และพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อขยายเขตท่าเรือกรุงเทพฯ พ.ศ. ๒๔๘๖ ภายใต้อำนาจของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๗๗ โดยการเวนคืนที่ดินตามกฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการจัดสร้าง ท่าเรือสำหรับการขนส่งเพื่อบำรุงการพาณิชย์และคมนาคมให้สะดวกและเจริญยิ่งขึ้น

ปัจจุบันรัฐบาลมีนโยบายในการจำกัดปริมาณตู้สินค้าผ่านท่าเรือกรุงเทพ โดยไม่ ให้มีการลงทุนขยายท่าเรือกรุงเทพเพิ่มเติม เพื่อผลักดันให้ผู้ให้บริการไปใช้ท่าเรือแหลมฉบัง และการแก้ไข ปัญหาการจราจรแออัดบริเวณท่าเรือกรุงเทพ รวมทั้งปัจจุบันท่าเรือกรุงเทพมีที่ดินประมาณ ๒,๓๕๓ ไร่ ได้แบ่งเป็นที่ดินที่ใช้ประโยชน์ด้านการบริหารจัดการท่าเรือโดยตรงประมาณ ๑,๙๓๖ ไร่ และที่ดิน ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในการบริหารจัดการท่าเรือโดยตรงประมาณ ๔๑๗ ไร่ ซึ่งการดำเนินการท่าเรือ กรุงเทพฯเป็นไปตามนโยบายของรัฐในอดีต แต่ในปัจจุบันสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ได้เปลี่ยนแปลงไป ทำให้การมีท่าเรือขนาดใหญ่ในใจกลางกรุงเทพมหานครอาจไม่มีความเหมาะสมอีกต่อไป ซึ่งอาจมี ที่ดินแปลงอื่น ๆ ของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจที่ได้มาจากการเวนคืนประสบปัญหาในรูปแบบเดียวกัน คือ ได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนที่ดินเรียบร้อยแล้ว และสภาพแวดล้อมในการใช้ ที่ดินตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนได้เปลี่ยนแปลงไป ทำให้ไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ในที่ดิน แปลงดังกล่าวได้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน และไม่สามารถใช้เพื่อการอื่นได้ ส่งผลให้การใช้ที่ดิน ของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจไม่เกิดประโยชน์สูงสุด

กระทรวงการคลังจึงมีความเห็นว่า การเวนคืนที่ดินถือเป็นการที่รัฐได้มาซึ่งที่ดิน ที่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนและเพื่อให้เกิดการเคารพต่อกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนตามระบอบ

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๖๐๐ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๖ ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ประชาธิปไตย รัฐจึงต้องดำเนินการในรูปของกฎหมายโดยตราเป็นพระราชบัญญัติเพื่อให้เกิดความรอบคอบและให้สภานิติบัญญัติได้พิจารณาถึงเหตุผลความจำเป็นที่จะนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้ประโยชน์ แต่โดยที่ที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนหลายแห่งได้มาโดยเหตุผลและความจำเป็นในอดีต ซึ่งการใช้ประโยชน์อาจไม่เหมาะสมในสถานการณ์ปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งในกรณีที่ดินดำเนินการตามวัตถุประสงค์การเวนคืนแล้ว หรือกรณีรัฐบาลหรือหน่วยงานเจ้าของที่ดินต้องการใช้ประโยชน์ที่ดินที่นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ของการเวนคืน แต่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในภาพรวม ก็สมควรที่จะสามารถดำเนินการได้ โดยให้หน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์พิจารณาเพิ่มเติมข้อกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมและชัดเจนในการดำเนินการดังกล่าวต่อไป เพื่อให้เกิดแนวทางในการกำหนดให้สามารถใช้ประโยชน์หรือพัฒนาที่ดินนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ของการเวนคืนได้ และส่งผลให้การใช้ที่ดินของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจเกิดประโยชน์สูงสุด ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มีข้อกำหนดต่าง ๆ เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ดินที่จะเวนคืน การสำรวจที่ดิน การกำหนดราคาเบื้องต้นและจำนวนเงินทดแทน การตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ การตราพระราชบัญญัติเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และวิธีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไม่ได้กำหนดผู้รักษาการตามกฎหมาย และไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนแตกต่างไปจากวัตถุประสงค์ของการเวนคืนที่ดิน

กระทรวงการคลังจึงหารือปัญหาข้อกฎหมาย ในประเด็นดังนี้

๑. เนื่องจาก พ.ร.บ. เวนคืนฯ ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ของการเวนคืนที่ดิน และกรณีที่รัฐหรือรัฐวิสาหกิจได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนที่ดินแล้ว และต่อมาหากรัฐบาลมีนโยบายเกี่ยวกับการวางผังเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปหรือมีสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจจะสามารถนำที่ดินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นตามภารกิจของหน่วยงานได้หรือไม่ อย่างไร

๒. หากไม่สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนที่แตกต่างจากวัตถุประสงค์ของการเวนคืนที่ดินตาม ๑. หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจจะสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวเพื่อการสาธารณะหรือในเชิงสังคม เช่น สร้างศูนย์ราชการ สร้างสวนสาธารณะ หรือสร้างสนามกีฬาได้หรือไม่

๓. หากไม่สามารถใช้ที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนที่แตกต่างจากวัตถุประสงค์ของการเวนคืนที่ดินได้ตาม ๑. และ ๒. หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจจะต้องดำเนินการอย่างไรเพื่อให้สามารถนำที่ดินดังกล่าวมาพัฒนาให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และสอดคล้องกับกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องต่อไปได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงการคลัง โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) ผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนการทำเรือแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า กรณีที่รัฐหรือรัฐวิสาหกิจได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนที่ดินแล้ว หน่วยงาน

ของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจจะสามารถนำที่ดินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นตามภารกิจของหน่วยงาน หรือเพื่อการสาธารณะหรือสังคมได้หรือไม่ อย่างไร นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายครบคณะ) ได้เคยวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้แล้วในเรื่องเสรีที่ ๑๔๘/๒๕๐๔^๑ ว่า หลักสำคัญอย่างหนึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตย คือรัฐย่อมเคารพต่อกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน ฉะนั้น เมื่อรัฐประสงค์จะได้มาซึ่งที่ดินของเอกชน รัฐก็ต้องดำเนินการในรูปของกฎหมาย โดยตราเป็นพระราชบัญญัติขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้สภานิติบัญญัติได้พิจารณาถึงเหตุผลและความจำเป็น ในอันที่จะต้องดำเนินการให้ได้มาซึ่งที่ดินนั้นว่าจะสมควรเพียงไร ซึ่งเห็นได้จากการที่ได้มีการระบุวัตถุประสงค์ของการเวนคืนไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในแต่ละฉบับ ดังนั้น เมื่อได้ที่ดินมาแล้ว รัฐย่อมต้องมีพันธะในอันที่จะต้องนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนนั้น เพราะไม่ใช่ได้กรรมสิทธิ์มาตามหลักกฎหมายทั่วไป แต่ได้มาโดยอาศัยอำนาจกฎหมายพิเศษบังคับเวนคืนโดยเจ้าของเดิมไม่สมัครใจ การใช้อำนาจกรรมสิทธิ์ของรัฐในที่ดินดังกล่าว จึงต้องจำกัดอยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายพิเศษนั้น หากเจ้าหน้าที่นำที่ดินที่ได้เวนคืนมานั้นไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่นนอกเหนือไปจากวัตถุประสงค์ที่สภานิติบัญญัติได้ยินยอมให้ตราพระราชบัญญัติเวนคืนเอามา ย่อมเป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายพิเศษ และขัดต่อเจตนารมณ์ของสภานิติบัญญัติ ดังนั้น ที่ดินที่ได้เวนคืนมาเพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งแล้ว รัฐจะนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่นหาได้ไม่ ไม่ว่าที่ดินนั้นจะยังคงอยู่ในอายุความที่เจ้าของที่ดินมีสิทธิเรียกร้องคืนหรือไม่ ซึ่งโดยหลักแล้ว เมื่อได้เวนคืนที่ดินมาเพื่อวัตถุประสงค์ใด หน่วยงานซึ่งมีอำนาจในการเวนคืนย่อมต้องมีพันธะที่จะต้องใช้ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนตลอดไป

สำหรับข้อหาหรือของกระทรวงการคลัง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เห็นว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาเพื่อการใด รัฐหรือรัฐวิสาหกิจย่อมต้องมีพันธะที่ต้องใช้ที่ดินที่เวนคืนมาตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนต่อไป และหากจะนำไปใช้เพื่อประโยชน์อื่นที่แตกต่างไปจากวัตถุประสงค์ของการเวนคืนได้หรือไม่ จะต้องพิจารณาว่า เป็นการดำเนินการที่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของการเวนคืน และเป็นการดำเนินการที่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจด้วยหรือไม่ ซึ่งจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป และหากรัฐหรือรัฐวิสาหกิจไม่สามารถนำที่ดินเวนคืน ไปใช้ประโยชน์อื่นที่แตกต่างจากวัตถุประสงค์ของการเวนคืนได้ จะต้องดำเนินการอย่างไร นั้น เห็นว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้เคยวินิจฉัยในเรื่องเสรีที่ ๑๘/๒๕๐๐^๒ ว่า หากคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่าการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้ประโยชน์อื่นที่แตกต่างจากวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ก็อาจทำได้โดยการเสนอกฎหมาย

^๑บันทึก เรื่อง การนำที่ดินที่กฎหมายเวนคืนเพื่อใช้ในการสร้างท่าเรือและโรงงานเนื้อสัตว์ไปใช้จัดนิคมอุตสาหกรรม ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ปกปิด ที่ ๕๑๘๗/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๐๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๒บันทึก เรื่อง การใช้ที่ดินบริเวณถนนดินแดงปลูกบ้านให้ประชาชนเช่าในราคาต่ำ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ ๖๒๗/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๐ ถึงกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร

ต่อสภาผู้แทนราษฎรในรูปพระราชบัญญัติเพื่ออนุมัติให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าว ทั้งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ก็มีความเห็นไปในแนวทางเดียวกันว่า หากรัฐมีความจำเป็นที่ต้องใช้ที่ดินที่เวนคืนเพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่น รัฐก็ต้องดำเนินการตราเป็นกฎหมายขึ้น ตามนัยเรื่องเสร็จที่ ๑๔๘/๒๕๐๔^๓ และเรื่องเสร็จที่ ๗๒๖/๒๕๕๔^๔ ดังนั้น กรณีตามข้อหาหรือ หากมีความจำเป็นที่จะนำที่ดินที่เวนคืนไปใช้ประโยชน์อื่น รัฐก็สมควรเสนอตรากฎหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ของการเวนคืนต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

(นายอัษฎพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๕๖

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๔บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การอนุญาตให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยใช้พื้นที่ในเขตทางหลวงที่กรมทางหลวงชนบทได้จากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๖/๓๑๓ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี