

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การจัดการสิทธิที่ดินโดยวิธีการเจรจาปรองดอง (เจรจาซื้อ)
ในโครงการก่อสร้างรถไฟทางคู่ ช่วงมาบะเภา - ชุมทางถนนจิระ

การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) มีหนังสือ ที่ รฟท/๑๗๔๓/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๖๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยอ้างถึงข้อเท็จจริงที่ รฟท. เคยหารือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นเดียวกันตามหนังสือของ รฟท. ที่ รฟท/๙๙๐/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๕ สรุปความได้ว่า

๑. กระทรวงคมนาคมขออนุมัติกรอบวงเงินเพิ่มเติมสำหรับงานเวนคืนที่ดิน และอสังหาริมทรัพย์ ในโครงการก่อสร้างรถไฟทางคู่ ช่วงมาบะเภา - ชุมทางถนนจิระ ของ รฟท. ต่อคณะรัฐมนตรี ดังนี้

(๑) อนุมัติกรอบวงเงินเพิ่มเติมสำหรับงานเวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ ในโครงการก่อสร้างรถไฟทางคู่ ช่วงมาบะเภา - ชุมทางถนนจิระ โดยเพิ่มเติมอีกจำนวน ๒๘๖.๖๓ ล้านบาท ซึ่งในจำนวนนี้ รฟท. จะรับภาระค่าใช้จ่ายโดยวิธีการเจรจาปรองดอง (เจรจาซื้อ) จำนวน ๑๙๗.๓๘ ล้านบาท โดยใช้งบฉุกเฉินกรณีจำเป็นเร่งด่วนของ รฟท. เพื่อใช้สำหรับจ่ายค่าทดแทน และให้รัฐบาลรับภาระค่าใช้จ่าย จำนวน ๘๘.๒๕ ล้านบาท โดยให้สำนักงบประมาณจัดสรร งบประมาณให้ รฟท. สำหรับงานเวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ ตามแนวทางเดิมที่คณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๙ อนุมัติให้ รฟท. ดำเนินการโครงการก่อสร้างรถไฟทางคู่ ช่วงมาบะเภา - ชุมทางถนนจิระ ในกรอบวงเงิน ๒๙,๔๔๙.๓๑ ล้านบาท ซึ่งกรอบวงเงินดังกล่าว มีค่าเวนคืน จำนวน ๕๖ ล้านบาท

(๒) เห็นชอบให้ รฟท. ใช้งบฉุกเฉินกรณีจำเป็นเร่งด่วนของ รฟท. เพื่อใช้สำหรับ จ่ายเงินค่าทดแทน จำนวน ๑๙๗.๓๘ ล้านบาท ตามนัยมาตรา ๓๙ (๕) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟ แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ เพื่อใช้ในการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ ในโครงการ ก่อสร้างรถไฟทางคู่ ช่วงมาบะเภา - ชุมทางถนนจิระ สัญญาที่ ๑ ช่วงมาบะเภา - คลองขนานจิตร และสัญญาที่ ๓ งานอุโมงค์รถไฟ

๒. สำนักงบประมาณมีความเห็นเกี่ยวกับการขออนุมัติกรอบวงเงินเพิ่มเติมสำหรับ งานเวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ ในโครงการก่อสร้างรถไฟทางคู่ ช่วงมาบะเภา - ชุมทาง ถนนจิระ ของ รฟท. และแจ้งไปยังกระทรวงคมนาคมว่า กรณีที่ รฟท. จะดำเนินการจัดการสิทธิที่ดิน โดยวิธีการเจรจาปรองดอง (เจรจาซื้อ) ในโครงการก่อสร้างรถไฟทางคู่ ช่วงมาบะเภา - ชุมทางถนนจิระ สัญญาที่ ๑ ช่วงมาบะเภา - คลองขนานจิตร และสัญญาที่ ๓ งานอุโมงค์รถไฟ โดยไม่ตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนฉบับใหม่ อาจขัดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่ง อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ รฟท. จึงควรหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นดังกล่าว ให้ได้ข้อยุติก่อนเสนอขออนุมัติขยายกรอบวงเงินต่อคณะรัฐมนตรีตามขั้นตอน ทั้งนี้ สำนักงบประมาณ มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่าการจัดการสิทธิที่ดินโดยวิธีการเจรจาปรองดอง (เจรจาซื้อ) ควรเป็นการดำเนินการ

ก่อนตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน เนื่องจากเมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกาแล้ว หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ทุกขั้นตอนจนเสร็จสิ้น

๓. รฟท. และกระทรวงคมนาคม มีความเห็นประกอบการพิจารณาในเรื่องการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยวิธีการเจรจาปรองดอง (เจรจาซื้อ) ในโครงการก่อสร้างรถไฟทางคู่ ช่วงมาบะเปา - ชุมทางถนนจิระ ดังนี้

(๑) รฟท. เห็นว่า การจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยวิธีการเจรจาปรองดอง (เจรจาซื้อ) สามารถดำเนินการได้ตามกฎหมาย ระเบียบ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทยฯ (มาตรา ๖ (๒) มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๓๗ ทวิ) พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ (มาตรา ๕๖ (๒)) พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๖๒ (มาตรา ๗ และมาตรา ๘ วรรคห้า) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๐๐ และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๑ ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยวิธีการเจรจาปรองดอง (เจรจาซื้อ) ของกรมทางหลวง และเป็นไปตามรายงานที่ รฟท. เสนอขออนุมัติจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยวิธีการเจรจาปรองดอง (เจรจาซื้อ) และขอใช้งบฉุกเฉินกรณีจำเป็นเร่งด่วนสำหรับงานเวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ในโครงการก่อสร้างรถไฟทางคู่ ช่วงมาบะเปา - ชุมทางถนนจิระ ที่ได้ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการรถไฟแห่งประเทศไทย ในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๔

(๒) กระทรวงคมนาคม โดยกองอู่พัสดุเงินค่าทดแทน เห็นว่า รฟท. มีความจำเป็นต้องส่งมอบพื้นที่ที่จะเข้าก่อสร้างให้กับบริษัทผู้รับจ้าง หากรอให้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน จะทำให้ไม่สามารถส่งมอบพื้นที่ได้ทันอันจะก่อความเสียหายต่อรัฐที่จะต้องชำระค่าปรับและแผนงานโครงการจะล่าช้ากว่าที่กำหนด ปัจจุบัน รฟท. ได้ส่งมอบพื้นที่ส่วนใหญ่ให้ผู้รับจ้างดำเนินการก่อสร้าง ทำให้สามารถก่อสร้างทางยกระดับซึ่งเป็นโครงสร้างส่วนที่สำคัญจนแล้วเสร็จ ประกอบกับ รฟท. ได้เจรจากับเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ในพื้นที่แล้ว โดยเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ให้ความร่วมมือให้ รฟท. เข้าใช้พื้นที่เพื่อดำเนินการก่อสร้างได้ก่อน และยินยอมรับราคาค่าทดแทนที่ รฟท. ใช้ฐานราคาค่าทดแทนของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นที่กำหนดให้กับเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนในขณะที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนมีผลใช้บังคับ ดังนั้น เพื่อให้การจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและสามารถส่งมอบพื้นที่ได้ทันตามแผนงานก่อสร้างอันจะเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ และเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนมีความประสงค์จะขอรับเงินค่าทดแทนก่อนที่จะมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน ทั้งนี้ การเจรจาปรองดอง (เจรจาซื้อ) กับเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ให้ตกลงซื้อขายด้วยความสมัครใจเป็นการตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่นตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๖๒ ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๐๐ ที่ให้กระทรวงทบวง กรม ถือเป็นหลักปฏิบัติว่า ในการจะเวนคืนที่ดินเพื่อราชการอะไรให้จัดทำโครงการที่จะใช้ที่ดินที่จะเวนคืนให้ถี่ถ้วน และกำหนดที่ดินที่จะเวนคืนอย่างประหยัด และต้องเตรียมงบประมาณเกี่ยวกับการนั้นให้เรียบร้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณในส่วนเงินค่าทดแทนที่ดินที่จะเวนคืน และให้ปรึกษาทำความเข้าใจกับเจ้าของที่ดินที่จะใช้ตามโครงการนั้นเสียก่อน ถ้าตกลงซื้อขายกันได้ก็ไม่จำเป็นต้องขอออกพระราชบัญญัติเวนคืน ดังนั้น เมื่อ รฟท. สามารถเจรจาซื้อที่ดินจากเจ้าของอสังหาริมทรัพย์โดยวิธีการเจรจาปรองดอง (เจรจาซื้อ) ได้ จึงไม่ต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๖๒ ในพื้นที่ดังกล่าว

รฟท. ขอรื้อว่าจะสามารถดำเนินการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยวิธีการเจรจาปรองดอง (เจรจาซื้อ) ในโครงการก่อสร้างรถไฟทางคู่ ช่วงมาบะเปา - ชุมทางถนนจิระ สัญญาที่ ๑ ช่วงมาบะเปา - คลองขนานจิตร และสัญญาที่ ๓ งานอุโมงค์รถไฟ โดยไม่ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาหรือของการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงบประมาณ) ผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทน รฟท. เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง โดยปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ปัจจุบัน รฟท. ได้ดำเนินการสำรวจที่ดินภายในแนวเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน เพื่อดำเนินโครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายตะวันออกเฉียงเหนือ ช่วงมาบะเปา - ชุมทางถนนจิระ พ.ศ. ๒๕๖๐ เสร็จเรียบร้อยแล้ว เหลือเพียงขั้นตอนการเจรจาตกลงซื้อขายและการจ่ายเงินค่าทดแทน โดย รฟท. ได้เข้าเจรจากับเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในบริเวณตามที่หาซื้อ โดยนำหลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการ ซึ่งเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ยินยอมที่จะรับเงินค่าทดแทนตามราคา ที่คณะกรรมการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นที่แต่งตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนฉบับเดิมกำหนดไว้และยินยอมให้ รฟท. เข้าครอบครองที่ดินได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อเท็จจริงประกอบกับข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแล้ว เห็นว่า รฟท. มีฐานะเป็นนิติบุคคล^๑ และมีกรอบวัตถุประสงค์ในการดำเนินการเกี่ยวกับกิจการรถไฟ^๒ รฟท. จึงย่อมมีอำนาจที่จะกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์^๓ ได้ การที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ให้อำนาจ รฟท.

^๑พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔

มาตรา ๗ ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นนิติบุคคล

^๒พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔

มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการรถไฟขึ้น เรียกว่า “การรถไฟแห่งประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) รับโอนกิจการของกรมรถไฟจากกรมรถไฟ กระทรวงคมนาคม

(๒) จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟและธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟ

^๓พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔

มาตรา ๙ ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจที่จะกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖ อำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง

(๑) สร้าง ซื้อ จ้าง รับจ้าง จัดหา จำหน่าย แลกเปลี่ยน เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม และดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้ บริการ และความสะดวกต่าง ๆ ของกิจการรถไฟ

(๒) ซื้อ จัดหา เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครอง อาศัย ให้อาศัย จำหน่าย แลกเปลี่ยน และดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใด ๆ

(๓) กำหนดอัตราค่าภาระการใช้รถไฟ บริการ และความสะดวกต่าง ๆ ของกิจการรถไฟ และจัดระเบียบเกี่ยวกับวิธีชำระค่าภาระดังกล่าว

(๔) จัดระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัย การใช้รถไฟ บริการ และความสะดวกต่าง ๆ ของกิจการรถไฟ

(๕) กู้ยืมเงิน ให้กู้ยืมเงิน ลงทุน ร่วมลงทุน หรือออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน

ในการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์โดยวิธีการเวนคืนนั้น ไม่ได้ตัดอำนาจของ รพท. ที่จะได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยวิธีการอื่นตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ ดังนั้น หาก รพท. ประสงค์จะจัดซื้อที่ดินเพื่อดำเนินโครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายตะวันออกเฉียงเหนือ จึงย่อมมีอำนาจที่จะจัดซื้อที่ดินได้ แม้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อดำเนินโครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายตะวันออกเฉียงเหนือ ช่วงมาบกะเบา - ชุมทางถนนจิระ พ.ศ. ๒๕๖๐ จะสิ้นผลใช้บังคับแล้วก็ตาม ประกอบกับ รพท. จะดำเนินการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยวิธีการเจรจาปรองดอง (เจรจาซื้อ) โดยใช้หลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ผู้ถูกเวนคืนจะได้รับความเป็นธรรมมากที่สุด ก็ย่อมชอบด้วยเหตุผลแล้ว โดยไม่จำเป็นต้องมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนขึ้นใหม่สำหรับสัญญาที่ ๑ ช่วงมาบกะเบา - คลองขนานจิตร และสัญญาที่ ๓ งานอุโมงค์รถไฟ เนื่องจากการสำรวจที่ดินเสร็จสิ้นแล้ว และ รพท. สามารถได้มาซึ่งที่ดินโดยวิธีการอื่นตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง^๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๖๕

^๔มาตรา ๗ เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งที่ดินเพื่อการอันจำเป็นในกิจการสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น หรือเพื่อนำไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อมิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้เวนคืนตามหมวดนี้