

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามพระราชบัญญัติ
ว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒^๑

การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) มีหนังสือ ที่ กทพ ๐๗/๐๔๓๘ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๖๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยมีข้อเท็จจริงสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

๑. กทพ. ได้ดำเนินโครงการทางพิเศษศรีรัช (สายแจ้งวัฒนะ - บางโคล่ และสายพญาไท - ศรีนครินทร์) ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่อำเภอปากเกร็ด อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี และเขตบางเขน เขตดุสิต เขตพญาไท เขตปทุมวัน เขตบางรัก เขตยานนาวา เขตห้วยขวาง เขตบางกะปิ เขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งรวมถึงถนนรวมและกระจายการจราจร (Collector Distributor Road : C/D Road) ด้วย ซึ่งต่อมาได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตดุสิต เขตราชเทวี เขตปทุมวัน เขตห้วยขวาง เขตบางกะปิ เขตคลองเตย เขตประเวศ เขตบางคอแหลม และเขตยานนาวา กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๔ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนต่อเนื่องมาจนถึงพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่ เขตราชเทวี และเขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้มีอำนาจจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินตามโครงการดังกล่าว แต่เนื่องจากการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินบริเวณถนนรวมและกระจายการจราจร (C/D Road) ถูกชาวชุมชนบ้านครัวและชุมชนใกล้เคียงต่อต้านการเวนคืนอย่างหนัก กทพ. จึงได้ชะลอการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินบริเวณดังกล่าวตั้งแต่วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๔ ทำให้ กทพ. ยังมิได้ดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างบางส่วนในบริเวณดังกล่าว

๒. ต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ กทพ. และบริษัททางด่วนและรถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน) (BEM) (ในฐานะผู้รับสัมปทานดำเนินงานก่อสร้าง บริหารและบำรุงรักษา โครงการระบบทางด่วนขั้นที่ ๒) ได้เจรจาข้อพิพาทตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๖๑ (แนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับข้อพิพาทของหน่วยงานของรัฐ) และได้ตกลงแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนภายใต้พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖ โดย กทพ. กับ BEM ได้ลงนามในสัญญาโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ ๒ (ฉบับแก้ไข) เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ โดยในภาคผนวก ๑ การยกเลิกข้อพิพาทตามสัญญาเดิม ข้อ ๒ การยกเลิกงานก่อสร้าง กำหนดว่า “กทพ. และ BEM ตกลงยกเลิกการส่งมอบพื้นที่และการก่อสร้างถนนรวมและกระจายการจราจร (C/D Road) ตามรายละเอียดที่ปรากฏในภาคผนวก ๔ ของสัญญาเดิม โดยคู่สัญญาแต่ละฝ่ายจะไม่เรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าชดเชยใด ๆ ในการยกเลิกการส่งมอบพื้นที่หรือการก่อสร้างดังกล่าว”

๓. ฝ่ายกฎหมายของ กทพ. ได้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินโครงการถนนรวมและกระจายการจราจร (C/D Road) แล้ว เห็นว่า ในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ เพื่อสร้างทางพิเศษสายบางโคล่ - แจ้งวัฒนะ ได้ครอบคลุมถึง

^๑ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๘/๖๗ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๖๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ถนนรวมและกระจายการจราจร (C/D Road) ด้วย ซึ่ง กทพ. ได้ใช้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนแล้ว ที่ดินส่วนที่เหลือจึงเป็นที่ดินที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน หากมี เจ้าของเดิมหรือทายาทแจ้งความประสงค์ต่อ กทพ. ขอคืนที่ดินดังกล่าว ต้องดำเนินการตามขั้นตอน ตามมาตรา ๖๗ ประกอบมาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน และการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยสามารถยื่นคำร้องขอคืนที่ดินต่อเจ้าหน้าที่ภายใน ๓ ปี หลังจากครบกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ ๕ ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ใช้บังคับ

๔. นาย ด. (ผู้ร้อง) ในฐานะผู้จัดการมรดกของนาง ก. เจ้าของเดิมของที่ดิน ที่ถูกเวนคืน ได้ใช้สิทธิยื่นคำร้องขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนในโครงการทางพิเศษศรีรัช บริเวณถนนรวม และกระจายการจราจร (C/D Road) โดยคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่พิจารณาการคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มา ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า พื้นที่ดังกล่าว กทพ. และ BEM ไม่มี ความประสงค์จะใช้พื้นที่ก่อสร้างถนนรวมและกระจายการจราจร (C/D Road) ต่อไปแล้ว และมีมติเห็นชอบให้คืนที่ดินแก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามคำร้องขอ

๕. ต่อมา นาย ด. ได้มีหนังสือแจ้ง กทพ. ว่า ประสงค์จะขอรับโอนที่ดินพร้อม สิ่งปลูกสร้างบนที่ดินนั้นด้วย ซึ่งเป็นตึกแถว ๓ ชั้น ๑ คูหา โดยราคาของสิ่งปลูกสร้างขณะ ที่ กทพ. เวนคืน เป็นการคิดราคาของสิ่งปลูกสร้างพร้อมอยู่อาศัยในสภาพใหม่ แต่เนื่องจากปัจจุบัน สภาพอาคารถูกทิ้งร้าง จึงขอให้ กทพ. คิดคำนวณราคาที่เป็นธรรมด้วย คณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ พิจารณาการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้พิจารณาแล้ว มีความเห็น เป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า บทบัญญัติในหมวด ๓ การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิม หรือทายาท แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงเฉพาะที่ดินเท่านั้น คณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่พิจารณาการคืน อสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามมาตรา ๕๕ฯ จึงไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาการคืน สิ่งปลูกสร้างให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามที่มีคำร้องขอได้

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า คำว่า “อสังหาริมทรัพย์” ในหมวด ๓ การคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท มีความหมายรวมถึงส่วนควบบนที่ดินด้วย ดังนั้น คณะกรรมการ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามมาตรา ๕๕ฯ จึงมีอำนาจที่จะพิจารณาคืนสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเวนคืน ซึ่งถือเป็นส่วนควบบนที่ดิน เพื่อคืนให้แก่ เจ้าของเดิมหรือทายาทตามที่มีคำร้องขอได้

๖. คณะอนุกรรมการด้านกฎหมาย ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๖๘ เมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๖๘ มีความเห็นให้นำประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการคืนสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ บนที่ดินที่ถูกเวนคืนในโครงการทางพิเศษศรีรัช บริเวณถนนรวมและกระจายการจราจร (C/D Road) หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาต่อไป กทพ. จึงขอหารือในประเด็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง “อสังหาริมทรัพย์” ตามคำนิยามของพระราชบัญญัติว่าด้วย การเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ หมายความว่ารวมถึงสิ่งปลูกสร้างซึ่งเป็น ส่วนควบบนที่ดินด้วย ดังนั้น คณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่พิจารณาการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่

เจ้าของเดิมหรือทายาท ซึ่งเจ้าหน้าที่แต่งตั้งขึ้นตามมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน และการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ จึงมีอำนาจที่จะพิจารณาการคืนสิ่งปลูกสร้าง ที่ถูกเวนคืนและตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ กทพ. ตามเงื่อนไขของสัญญาแล้วแต่ยังไม่ได้รื้อถอนซึ่งถือเป็น ส่วนควบบนที่ดิน เพื่อคืนให้แก่ผู้ร้องตามที่มีคำร้องขอด้วย โดยวิธีการคืนสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเวนคืน กทพ. จะสามารถนำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ หมวด ๓ การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาท ที่ได้บัญญัติมาปรับใช้ โดยอนุโลมได้หรือไม่

ประเด็นที่สอง หากคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่พิจารณาการคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทซึ่งเจ้าหน้าที่แต่งตั้งขึ้นตามมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาการคืนสิ่งปลูกสร้าง ที่ถูกเวนคืนให้แก่ผู้ร้อง กทพ. จะสามารถนำบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เรื่อง การจำหน่ายพัสดุ ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ และระเบียบ กระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาปรับใช้กับกรณีนี้ เนื่องจากสิ่งปลูกสร้างเป็นกรรมสิทธิ์ของ กทพ. และ กทพ. ไม่มีความจำเป็นต้องใช้เพื่อประโยชน์ ในกิจการของ กทพ. แล้ว เพื่อจำหน่ายสิ่งปลูกสร้างคืนให้แก่ผู้ร้องตามที่มีคำร้องขอได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของการทางพิเศษ แห่งประเทศไทย (กทพ.) โดยมีผู้แทน กทพ. เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นควรกำหนดปัญหาที่จะต้อง พิจารณาเป็นสองประเด็น และมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง คณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่พิจารณาการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ เจ้าของเดิมหรือทายาทตามมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มา ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มีอำนาจที่จะพิจารณาการคืนสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเวนคืนแต่ยังไม่ได้ รื้อถอน ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทที่มีคำร้องขอ โดยนำบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วย การเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ในหมวด ๓ การคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้เจ้าของเดิมหรือทายาท มาใช้กับการคืนสิ่งปลูกสร้างได้หรือไม่ เห็นว่า โดยที่การเวนคืน อสังหาริมทรัพย์เป็นการที่รัฐใช้อำนาจนำที่ดินของเอกชนมาจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจการอื่น ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนซึ่งเป็นการกระทบสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนอย่างรุนแรง มาตรา ๓๗^๒

^๒มาตรา ๓๗ บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก

ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์ สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิ บรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้ง ประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้กระทำเพียงเท่าที่จำเป็นต้องใช้เพื่อการที่บัญญัติไว้ในวรรคสาม เว้นแต่เป็นการเวนคืนเพื่อนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ที่ถูกเวนคืนตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลา การเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้ประโยชน์เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือมีอสังหาริมทรัพย์ เหลือจากการใช้ประโยชน์ และเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืน ให้คืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

(มีต่อหน้าถัดไป)

ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงได้วางหลักการเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนไว้เป็นการเฉพาะ โดยกำหนดให้รัฐต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ อีกทั้งในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน และถ้ามิได้ใช้อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการเวนคืนเพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว และเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืนแล้ว ก็ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท โดยระยะเวลาการขอคืนและการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มีได้ใช้ประโยชน์หรือที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ กรณีนี้ในเบื้องต้นจึงจำเป็นต้องพิจารณา ก่อนว่า นาย ด. ได้ยื่นคำร้องขอคืนที่ดินภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า กทพ. ได้ทำสัญญาซื้อขายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกับนาง ก. ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตดุสิต เขตราชเทวี เขตปทุมวัน เขตห้วยขวาง เขตบางกะปิ เขตคลองเตย เขตประเวศ เขตบางคอแหลม และเขตยานนาวา กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยมีการโอนกรรมสิทธิ์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ให้แก่ กทพ. เมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๓๘ กรณีจึงเป็นที่ดินที่ถูกเวนคืนนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ใช้บังคับจนถึงวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ใช้บังคับ จึงต้องพิจารณาระยะเวลายื่นคำร้องขอคืนที่ดินส่วนที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ตามบทเฉพาะกาลมาตรา ๖๗^๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ สำหรับการนับระยะเวลายื่นคำขอภายในสามปีตามมาตรา ๕๓^๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มา

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๒)

ระยะเวลาการขอคืนและการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มีได้ใช้ประโยชน์ หรือที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ การตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยระบุเจาะจงอสังหาริมทรัพย์ หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ที่ถูกเวนคืนตามความจำเป็น มิให้ถือว่าเป็นการขัดต่อมาตรา ๒๖ วรรคสอง

“มาตรา ๖๗ ให้นำหมวด ๒ การใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้จากการเวนคืน และหมวด ๓ การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท มาใช้บังคับกับที่ดินที่ถูกเวนคืนนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ใช้บังคับจนถึงวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม แต่ระยะเวลาห้าปีหรือระยะเวลาที่กำหนดในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๑ และระยะเวลาสามปีตามมาตรา ๕๓ วรรคสอง เฉพาะกรณีที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ให้นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

“มาตรา ๕๓ ที่ดินที่ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หากไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนภายในระยะเวลาตามมาตรา ๕๑ หรือเหลือจากการใช้ประโยชน์ ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทมีสิทธิขอคืนที่ดินนั้น และในกรณีที่เจ้าของเดิมหรือทายาทมีที่ดินที่มีการซื้อขายตามมาตรา ๓๔ รวมเป็นแปลงเดียวกันกับที่ดินที่ขอคืน และเจ้าหน้าที่ยังมีได้นำที่ดินนั้นไปใช้ประโยชน์ ให้มีสิทธิขอคืนที่ดินดังกล่าวได้ด้วย

การขอคืนตามวรรคหนึ่ง เจ้าของเดิมหรือทายาทต้องยื่นคำร้องขอคืนต่อเจ้าหน้าที่ภายในสามปี นับแต่วันพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๕๑ ตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่ได้เริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว แต่ยังไม่แล้วเสร็จ ไม่ว่าจะด้วยเหตุใดจนพ้นกำหนดระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง มิให้ถือว่ายังไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง ในกรณีเช่นนั้นระยะเวลาตามวรรคสองให้นับแต่วันที่การดำเนินการแล้วเสร็จ

ที่ดินที่ได้ใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว หากในภายหลังหมดความจำเป็นในการใช้ตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว หรือเมื่อพ้นระยะเวลาตามวรรคสองแล้ว เจ้าของเดิมหรือทายาทไม่มีสิทธิขอคืน

ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ นั้น เป็นกรณีที่ต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่ายังคงมีการดำเนินการก่อสร้างภายหลังจากที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับแล้ว

โดยที่มาตรา ๖๗^๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้นำหมวด ๒ การใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้จากการเวนคืนและหมวด ๓ การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท มาใช้บังคับกับที่ดินที่ถูกเวนคืนนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ใช้บังคับจนถึงวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ใช้บังคับ^๖ โดยกำหนดให้การนับระยะเวลาห้าปีหรือระยะเวลาที่กำหนดในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๑^๗ และระยะเวลาสามปีตามมาตรา ๕๓ วรรคสอง^๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ เฉพาะกรณีที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ ให้นับแต่วันที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ใช้บังคับ ดังนั้น เมื่อมาตรา ๕๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้เจ้าของเดิมหรือทายาทต้องยื่นคำร้องขอคืนที่ดินส่วนที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ภายในสามปีนับแต่วันพ้นกำหนดระยะเวลาห้าปีที่มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา ๕๑^๙ เจ้าของเดิมหรือทายาทจึงต้องยื่นคำร้องขอภายในแปดปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อกำหนดระยะเวลาการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนก่อนวันที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ใช้บังคับและกำหนดระยะเวลาให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทในการใช้สิทธิขอคืนที่ดินส่วนที่เหลือจากการใช้ประโยชน์เมื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๒ เจ้าของเดิมหรือทายาทจึงต้องยื่นคำร้องขอคืนที่ดินส่วนที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ภายในวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๗๐ กรณีนี้เมื่อนาย ด. ในฐานะผู้จัดการมรดกของนาง ก. ได้ยื่นคำร้องเมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘ จึงเป็นการยื่นคำร้องภายในระยะเวลาตามที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดไว้

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๖ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๗๑ ก ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๖๒

^๗มาตรา ๕๑ ที่ดินที่ดำเนินการให้ได้มาโดยวิธีการตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากการได้มาตามหมวด ๔ การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยวิธีการซื้อขาย เจ้าหน้าที่ต้องเริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนไม่ช้ากว่าห้าปีนับแต่วันพ้นกำหนดระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๘ (๒) หรือภายในระยะเวลาที่กำหนดในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แล้วแต่กรณี

ในกรณีเป็นการเวนคืนเพื่อประโยชน์ในการสร้างทาง ทางรถไฟ คลอง หรือกิจการสาธารณประโยชน์อื่นที่ต้องใช้ที่ดินเป็นระยะทางยาวเกินสิบกิโลเมตร การเริ่มดำเนินการโครงการในบางส่วนแล้ว ให้ถือว่าได้มีการเริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนตลอดเส้นทางแล้ว สำหรับกรณีอื่นเมื่อได้เริ่มดำเนินการและใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นส่วนใหญ่แล้ว ให้ถือว่าได้เริ่มดำเนินการตามวรรคหนึ่งแล้ว

^๘โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

ในการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาท นั้น แม้มาตรา ๕๓^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ จะกำหนดไว้แต่เพียง “การขอคืนที่ดิน” เนื่องด้วยรัฐมีความมุ่งหมายจะใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนเฉพาะที่ดินเท่านั้น ในมาตรา ๓๙^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ จึงกำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจรื้อถอน จำหน่าย หรือทำลาย โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นอันติดอยู่กับที่ดินที่รัฐได้มาจากการเวนคืนซึ่งตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าหน้าที่ได้ แต่กรณีนี้เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่ายังมีสิ่งปลูกสร้างที่ยังไม่ถูกรื้อถอนและสิ่งปลูกสร้างถือเป็นส่วนควบของที่ดินตามมาตรา ๑๔๔^{๑๒} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับบทนิยามคำว่า “อสังหาริมทรัพย์” ในมาตรา ๔^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ให้หมายความว่า ที่ดิน โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง ไม้ยืนต้น หรือทรัพย์อย่างอื่นอันติดอยู่กับที่ดินที่มีลักษณะเป็นการถาวรหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น ในการคืนที่ดินตามมาตรา ๕๓^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ จึงรวมถึงการคืนสิ่งปลูกสร้างที่ติดกับที่ดินซึ่งยังไม่ได้ถูกรื้อถอนด้วย ดังนั้น คณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่พิจารณาการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท ซึ่งเจ้าหน้าที่แต่งตั้งขึ้นตามมาตรา ๕๕^{๑๕} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มา

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^{๑๑}มาตรา ๓๙ ในการเวนคืนตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง ให้เป็นหน้าที่ของเจ้าของโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นในการรื้อถอนหรือย้ายโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นออกไปจากที่ดินภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเงินค่าทดแทนหรือวันที่เจ้าหน้าที่วางเงินค่าทดแทน โดยให้เจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของสามในสี่ของจำนวนเงินค่าทดแทนทั้งหมดก่อน ถ้าเจ้าของรื้อถอนหรือย้ายภายในกำหนดเวลา ให้เจ้าหน้าที่จ่ายเงินส่วนที่เหลือให้เจ้าของโดยพลัน ถ้าเจ้าของไม่รื้อถอนออกไปภายในกำหนดเวลา ดังกล่าวโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้ารื้อถอนได้โดยหักค่าใช้จ่ายเพื่อการนี้ออกจากเงินค่าทดแทนที่ควรจะได้รับ แต่ต้องไม่เกินค่ารื้อถอนและค่าขนย้ายที่กำหนดให้ และถ้ามีเงินเหลือ ให้เจ้าหน้าที่จ่ายหรือวางเงินส่วนที่เหลือให้แก่เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ทั้งนี้ หากการรื้อถอนดังกล่าวเกิดความเสียหายแก่โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นโดยมิใช่ความผิดของเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นแต่อย่างใด

ในการเวนคืนตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง ให้โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นอันติดอยู่กับที่ดินตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าหน้าที่พร้อมกับที่ดิน และเมื่อเจ้าหน้าที่รื้อถอนแล้ว ให้มีอำนาจจำหน่ายหรือทำลายตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

^{๑๒}มาตรา ๑๔๔ ส่วนควบของทรัพย์ หมายความว่า ส่วนซึ่งโดยสภาพแห่งทรัพย์หรือโดยจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นเป็นสาระสำคัญในความเป็นอยู่ของทรัพย์นั้นและไม่อาจแยกจากกันได้นอกจากจะทำลาย ทำให้บุบสลาย หรือทำให้ทรัพย์นั้นเปลี่ยนแปลงรูปทรงหรือสภาพไป

เจ้าของทรัพย์ย่อมมีกรรมสิทธิ์ในส่วนควบของทรัพย์นั้น

^{๑๓}มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

๑. ๓๑

๑. ๓๑

“อสังหาริมทรัพย์” หมายความว่า ที่ดิน โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง ไม้ยืนต้น หรือทรัพย์อย่างอื่นอันติดอยู่กับที่ดินที่มีลักษณะเป็นการถาวรหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น

๑. ๓๑

๑. ๓๑

^{๑๔}โปรดดูเชิงอรรถ ที่ ๔, ข้างต้น

^{๑๕}มาตรา ๕๕ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำร้องขอคืนที่ดินตามมาตรา ๕๓ ให้เจ้าหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ที่เวนคืนเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนกรมที่ดิน และผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นกรรมการ เพื่อทำหน้าที่พิจารณา (มีต่อหน้าถัดไป)

ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่เคยพิจารณาเห็นชอบให้คืนที่ดินแก่นาย ด. จึงสามารถพิจารณาการขอคืนสิ่งปลูกสร้างในกรณีนี้ได้ด้วย ทั้งนี้ ให้นำหลักเกณฑ์ในหมวด ๓ การคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้เจ้าของเดิมหรือทายาท ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ มาปรับใช้กับกรณีการขอคืนสิ่งปลูกสร้างในฐานะบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง^{๑๖} (reasoning by analogy)

ประเด็นที่สอง หากการคืนสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเวนคืนตามประเด็นที่หนึ่ง ไม่สามารถนำบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาใช้ได้ กทพ. จะสามารถนำบทบัญญัติเรื่องการจำหน่ายพัสดุ ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ และระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาใช้กับกรณีการจำหน่ายสิ่งปลูกสร้างซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของ กทพ. คืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทที่มีคำร้องขอได้หรือไม่ เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า กทพ. สามารถบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ในการคืนสิ่งปลูกสร้างที่ยังไม่ถูกรื้อถอนคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทได้ กรณีจึงไม่มีความจำเป็นต้องพิจารณาในประเด็นนี้อีก



(นายพนพล เกร็ญักษ์)

รองเลขาธิการฯ รักษาการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๖๙

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๕)

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท โดยให้คณะกรรมการพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยสี่สิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้เจ้าหน้าที่แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ยื่นคำร้องขอทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่คณะกรรมการมีมติ

ในกรณีมีเหตุจำเป็นรัฐมนตรีจะขยายระยะเวลาการพิจารณาของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่งออกไปอีกได้ไม่เกินหกสิบวัน และให้เจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้ยื่นคำร้องขอทราบการขยายระยะเวลาด้วย

ในกรณีที่จะต้องคืนที่ดินให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท ให้เจ้าหน้าที่แจ้งให้เจ้าของเดิมหรือทายาททราบถึงจำนวนเงินค่าทดแทนพร้อมด้วยดอกเบี้ยที่จะต้องคืนและแจ้งให้เจ้าของเดิมหรือทายาทกำหนดวันขอรับโอนที่ดิน และแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน แต่ต้องไม่ช้ากว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ แต่ในกรณีมีเหตุจำเป็นเจ้าของเดิมหรือทายาทจะขอขยายระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันออกไปอีกก็ได้ แต่ต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบก่อนครบกำหนดเวลา และเมื่อรวมเวลาที่ขอขยายแล้วต้องไม่เกินสามร้อยหกสิบวัน

การโอนที่ดินคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทให้กระทำได้เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับเงินค่าทดแทนและดอกเบี้ยแล้ว และให้เจ้าหน้าที่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน และได้รับการยกเว้นค่าอากรแสตมป์โดยให้ดำเนินการตามที่กำหนดในประมวลรัษฎากร ทั้งนี้ ในกรณีที่คืนที่จะโอนนั้นตกเป็นที่ราชพัสดุแล้ว ให้โอนได้โดยไม่ต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ

เจ้าของเดิมหรือทายาทผู้ใดไม่ไปรับโอนพร้อมทั้งชำระคืนเงินค่าทดแทนและดอกเบี้ยตามวันเวลาที่ตนกำหนดหรือไม่แจ้งกำหนดวันขอรับโอนตามวรรคสาม ให้ถือว่าเจ้าของเดิมหรือทายาทสละสิทธิที่จะขอคืนที่ดินนั้น

^{๑๖}ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔ กฎหมายนั้น ต้องใช้ในบรรดากรณีซึ่งต้องด้วยบทบัญญัติใด ๆ แห่งกฎหมายตามตัวอักษร หรือตามความมุ่งหมายของบทบัญญัตินั้น ๆ

เมื่อไม่มีบทกฎหมายที่จะยกมาปรับคดีได้ ให้วินิจฉัยคดีนั้นตามจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น ถ้าไม่มีจารีตประเพณีเช่นนั้น ให้วินิจฉัยคดีอาศัยเทียบบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง และถ้าบทกฎหมายเช่นนั้น ก็ไม่มีด้วย ให้วินิจฉัยตามหลักกฎหมายทั่วไป