

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนที่ได้ดำเนินการก่อนวันที่พระราชบัญญัติ
ว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ใช้บังคับ

การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) มีหนังสือ ที่ รฟม ๐๐๙/๔๓๗ ลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า รฟม. ดำเนินการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้าสายสีชมพู ช่วงแคราย - มีนบุรี ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งในการกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนในโครงการฯ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้พิจารณาถึงเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนด้วย ทำให้ราคาค่าทดแทนสูงกว่าราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาดอีกร้อยละ ๑๗.๒๐ ตามอัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ (EIRR) ของโครงการรถไฟฟ้าสายสีชมพู ช่วงแคราย - มีนบุรี โดยมีหมายเหตุท้ายประกาศคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ว่า ในกรณีเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการไปได้โดยให้ใช้ราคาตามอัตราที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดไว้ ซึ่งเป็นราคาที่ได้กำหนดโดยรวมค่าเหตุและวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนไว้ด้วย ซึ่งในการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินรายนางสาวจินดาฯ และพวก ได้ยื่นคำร้องขอให้ รฟม. เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินจำนวนสามแปลง ในราคาตารางวาละ ๒๗๑,๒๑๐ บาท และขอให้เวนคืนสิ่งปลูกสร้างลักษณะตึกแถว ๔ ชั้น ๒ คูหา ส่วนที่เหลือจากการเวนคืนตามโครงการรถไฟฟ้าสายดังกล่าว ซึ่ง รฟม. ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินส่วนที่เหลือของผู้ถูกเวนคืนปรากฏว่ามีเนื้อที่คงเหลือ ๓๒ ตารางวา แต่ที่ดินดังกล่าวมีด้านที่แคบที่สุด ๔.๒ วาซึ่งน้อยกว่า ๕ วา จึงอยู่ในเกณฑ์ที่ รฟม. จะเวนคืนหรือซื้อที่ดินได้ ตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

สำหรับสิ่งปลูกสร้างของผู้ถูกเวนคืนนั้นมีลักษณะเป็นอาคารพาณิชย์ได้รับผลกระทบจากการเวนคืน ทำให้ไม่สามารถใช้เป็นที่อยู่อาศัย และประกอบกิจการห้องพักให้เช่าได้ครบถ้วนตามวัตถุประสงค์เดิม จึงอยู่ในหลักเกณฑ์ในการเวนคืนสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ รฟม. จึงได้แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ถูกเวนคืนมาตกลงทำสัญญากับ รฟม.

ภายหลังจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับ และตามบทเฉพาะกาลในมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้การดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่ได้ดำเนินการไปก่อนแล้วเป็นอันใช้ได้ ส่วนการดำเนินการต่อไปให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ และในเวลาต่อมาผู้ถูกเวนคืนรายนี้ได้มาติดต่อขอตกลงทำสัญญาซื้อขายที่ดินส่วนที่เหลือกับ รฟม. รวมทั้งมีผู้ถูกเวนคืนรายอื่น ๆ ได้ยื่นคำร้องขอให้ รฟม. ซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ จึงมีประเด็นปัญหาว่า

(๑) ผู้ถูกเวนคืนรายที่ รพม. ได้พิจารณาคำร้องขอและแจ้งให้ทราบแล้วว่า ที่ดินส่วนที่เหลืออยู่ในหลักเกณฑ์ที่สามารถซื้อที่ดินส่วนที่เหลือได้ รพม. สามารถตกลงทำสัญญากับผู้ถูกเวนคืนตามผลการพิจารณาคำร้องขอให้เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือของผู้ถูกเวนคืน ตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่ได้ดำเนินการไปก่อนพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับ หรือเป็นกรณีที่ รพม. จะต้องพิจารณาคำร้องของผู้ถูกเวนคืนว่าเป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒

(๒) การพิจารณาคำร้องตามมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ กรณีที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนที่มีเนื้อที่มากกว่า ๒๕ ตารางวา และมีด้านใดด้านหนึ่งมีความยาวน้อยกว่า ๕ วา จะต้องพิจารณาด้วยว่าที่ดินนั้นสามารถอยู่อาศัยได้อย่างปลอดภัยหรือใช้ประโยชน์ได้หรือไม่ จึงมีประเด็นว่าหากเจ้าหน้าที่ได้มีการพิจารณาเวนคืนสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือบนที่ดินดังกล่าวตามมาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ แล้ว จะถือได้หรือไม่ว่าที่ดินส่วนที่เหลือดังกล่าวนี้ ไม่สามารถอยู่อาศัยได้อย่างปลอดภัยหรือไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ตามความหมายของมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒

(๓) ในรายที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้กำหนดค่าทดแทนที่ดินตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยได้มีหมายเหตุท้ายประกาศคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ว่า ในกรณีเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการไปได้โดยให้ใช้ราคาตามอัตราที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดไว้ ซึ่งเป็นราคาที่ได้กำหนดโดยรวมค่าเหตุและวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนไว้ด้วย จึงมีปัญหว่า รพม. สามารถใช้ราคาดังกล่าวในการซื้อที่ดินส่วนที่เหลือของผู้ถูกเวนคืนได้หรือไม่ หรือจะต้องให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ เป็นผู้กำหนดราคากลางตามมาตรา ๓๔ วรรคห้า และมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยไม่คำนึงถึงเหตุและวัตถุประสงค์ได้ ซึ่งจะส่งผลให้ที่ดินส่วนที่เหลือของผู้ถูกเวนคืนกรณีนี้มีราคาต่ำกว่าราคาที่ที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืน จึงมีประเด็นว่าราคาดังกล่าวถูกต้องและสอดคล้องกับกฎหมายแล้วหรือไม่

นอกจากนั้น ในรายที่ได้ร้องขอให้ซื้อที่ดินส่วนที่เหลือในวันที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับ หากที่ดินส่วนที่เหลืออยู่ในเกณฑ์ที่จะต้องจัดซื้อ ก่อนจัดซื้อต้องเสนอคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดราคากลางขึ้นใหม่ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๖๐ โดยไม่อาจนำเหตุและวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนตามมาตรา ๒๐ (๕) มาพิจารณา ซึ่งอาจมีผลให้ราคาที่ที่ดินส่วนที่เหลือต่ำกว่าราคาที่ที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนนั้น ถูกต้องและสอดคล้องกับกฎหมายหรือไม่

(๔) หากการจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ต้องกำหนดราคากลางขึ้นใหม่จะมีประเด็นว่ากรณีจะต้องซื้อที่ดินส่วนที่เหลือภายหลังจากที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้ปฏิบัติหน้าที่ครบ ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่ได้แต่งตั้งตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง หรือกรณีที่ครบกำหนดระยะเวลาที่รัฐมนตรี

ได้อนุมัติให้ขยายออกไปอีกไม่เกิน ๙๐ วัน ตามมาตรา ๒๑ วรรคสองแล้ว หรือกรณีที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนได้สิ้นสุดใช้บังคับแล้ว หรือในกรณีของผู้ถูกเวนคืนรายนี้ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ที่กำหนดราคาที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนของผู้ถูกเวนคืนได้ตั้งขึ้นภายใต้การใช้อำนาจการใช้อำนาจและการดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งได้สิ้นสุดใช้บังคับแล้ว ทำให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ดังกล่าวไม่มีอำนาจอีกต่อไป จึงมีปัญหว่าผู้ใดจะเป็นผู้กำหนดราคากลางของอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๓๔ วรรคห้า และมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง

(๕) ที่ดินส่วนที่เหลือที่ รฟม. ได้จัดซื้อตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ รฟม. สามารถนำไปใช้เพื่อการใดอันอยู่ในขอบวัตถุประสงค์หรือหน้าที่และอำนาจของ รฟม. แต่อยู่นอกวัตถุประสงค์ของการเวนคืนได้หรือไม่ อย่างไร

(๖) ในรายที่ รฟม. ได้จัดกรรมสิทธิ์เสร็จสิ้นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้ว แต่ยังไม่ได้มีการร้องขอให้เวนคืนที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จะยังคงมีสิทธิในการยื่นคำร้องขอให้จัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้อีกหรือไม่ และหากมีสิทธิในการยื่นคำร้องดังกล่าวจะสามารถใช้สิทธิในการยื่นคำร้องได้ถึงเมื่อใด

ดังนั้น เพื่อให้ รฟม. สามารถปฏิบัติตามหลักกฎหมายและดำเนินการต่อไปได้อย่างถูกต้อง จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของการรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย (รฟม.) โดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนการรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีประเด็นพิจารณาและความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การขอให้เวนคืนหรือซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน กรณีที่ผู้ถูกเวนคืนรายที่ รฟม. ได้พิจารณาคำร้องขอและแจ้งให้ทราบแล้วว่า ที่ดินส่วนที่เหลืออยู่ในหลักเกณฑ์ที่สามารถซื้อได้ ก่อนวันที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับ รฟม. สามารถตกลงทำสัญญากับผู้ถูกเวนคืน หรือเป็นกรณีที่ รฟม. จะต้องพิจารณาคำร้องขอของผู้ถูกเวนคืนใหม่ตามมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒

เห็นว่า มาตรา ๖๕^๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฯ พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้บัญญัติรองรับไว้แล้วว่าให้การดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ได้ดำเนินการไปแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัติฯ พ.ศ. ๒๕๖๒

^๑พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒

มาตรา ๖๕ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินและประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และยังมีผลใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้คงใช้บังคับได้ตามระยะเวลาการบังคับใช้ของพระราชกฤษฎีกานั้น

(มีต่อหน้าถัดไป)

ใช้บังคับ เป็นอันใช้ได้ ส่วนการดำเนินการต่อไปให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติฯ พ.ศ. ๒๕๖๒ เมื่อผู้ถูกเวนคืนได้ร้องขอให้เวนคืนหรือซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน และ รพม. ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าอยู่ในเกณฑ์ที่จะซื้อได้ตามที่กฎหมายกำหนด และได้ดำเนินการจนถึงขั้นตอนการพิจารณาคำร้องเสร็จและแจ้งผลการพิจารณาให้เจ้าของที่ดินทราบแล้ว การพิจารณาคำร้องขอดังกล่าวย่อมเป็นอันใช้ได้ และมีผลให้ รพม. ตกลงทำสัญญากับผู้ถูกเวนคืนได้

ประเด็นที่สอง หากเจ้าหน้าที่ได้มีการพิจารณาเวนคืนสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือบนที่ดินที่มีได้เวนคืนตามมาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ แล้ว จะถือได้หรือไม่ว่าที่ดินส่วนที่เหลือนั้น ไม่สามารถใช้อยู่อาศัยได้อย่างปลอดภัยหรือไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ตามความหมายของมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

เห็นว่า มาตรา ๓๓^๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฯ พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นกรณีที่มีการเวนคืนโรงเรียน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นที่ไม่ใช่ที่ดินเพียงบางส่วน และส่วนที่เหลืออยู่บนที่ดินที่มีได้เวนคืน ถ้าโรงเรียน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นนั้นไม่สามารถแบ่งแยกได้ เจ้าของมีสิทธิร้องขอให้เจ้าหน้าที่ซื้อโรงเรียน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นนั้นได้โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าจะสามารถอยู่อาศัยได้อย่างปลอดภัยหรือใช้ประโยชน์ได้หรือไม่ ส่วนที่ดินอันเป็นที่ตั้งของโรงเรียน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นนั้น การที่เจ้าของจะมีสิทธิร้องขอให้ซื้อได้หรือไม่

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑)

การดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งที่ได้ดำเนินการไปแล้ว ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นอันใช้ได้ ส่วนการดำเนินการต่อไปให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

^๒พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒

มาตรา ๓๓ ถ้าโรงเรียน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นที่ถูกเวนคืนนั้นมีบางส่วนอยู่บนที่ดินที่มีได้เวนคืน และเป็นโรงเรียน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นเดียวกันโดยไม่อาจแบ่งแยกได้ เจ้าของจะขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนโรงเรียน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นส่วนที่เหลือดังกล่าวด้วยก็ได้

ถ้าเจ้าของที่ดินที่มีได้ถูกเวนคืน แต่ผลแห่งการเวนคืนตามวรรคหนึ่ง ทำให้โรงเรียน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นของตนไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ หรือไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ตามวัตถุประสงค์ที่ใช้อยู่เดิม หรืออาจเกิดอันตรายในการอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ ถ้าเจ้าของร้องขอให้เจ้าหน้าที่ซื้อโรงเรียน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นนั้น ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจซื้อโรงเรียน สิ่งปลูกสร้างหรืออสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวได้ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือร้องขอ ทั้งนี้ การพิจารณาคำร้องขอให้คำนึงถึงสภาพความเป็นอยู่ของผู้อยู่อาศัย วัตถุประสงค์เดิมของการใช้สอยโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้าง โครงสร้างอาคาร และความปลอดภัยของผู้ใช้อาคาร เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของด้วยโดยให้นำความในมาตรา ๓๘ วรรคสอง และมาตรา ๖๐ มาใช้บังคับกับราคาซื้อขายดังกล่าวด้วยโดยอนุโลม

โรงเรียน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นที่เวนคืนตามวรรคหนึ่ง หรือที่ซื้อตามวรรคสอง เจ้าหน้าที่มีอำนาจรื้อถอนหรือนำไปใช้ประโยชน์ได้ตามที่เห็นสมควรแม้จะไม่อยู่ในวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนก็ตาม

ให้นำความในหมวด ๔ การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยวิธีการซื้อขาย มาใช้บังคับกับการซื้อตามวรรคสองโดยอนุโลม

ย่อมขึ้นอยู่กับว่าที่ดินนั้นมีลักษณะตามมาตรา ๓๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติฯ พ.ศ. ๒๕๖๒ หรือไม่ การพิจารณาว่าที่ดินนั้นจะสามารถอยู่อาศัยได้อย่างปลอดภัยหรือใช้ประโยชน์ได้หรือไม่ตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติฯ พ.ศ. ๒๕๖๒ ต้องพิจารณาจากสภาพแห่งที่ดินเท่านั้น ซึ่งไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงสภาพแห่งโรงเรียน สิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งสาธารณูปโภคอื่นที่อยู่บนที่ดินแต่อย่างใด

ประเด็นที่สาม ในกรณีที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้มีหมายเหตุท้ายประกาศคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ว่า ในกรณีเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามพระราชบัญญัติฯ ด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๐ ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการไปได้โดยให้ใช้ราคาตามอัตราที่คณะกรรมการกำหนดไว้ ซึ่งเป็นราคาที่ได้กำหนดโดยรวมค่าเหตุและวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนไว้ด้วย รพม. สามารถใช้ราคาดังกล่าวในการซื้อที่ดินส่วนที่เหลือของผู้ถูกเวนคืนได้หรือไม่ หรือจะต้องให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ เป็นผู้กำหนดราคากลางตามมาตรา ๓๔ วรรคห้า และมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฯ ด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒

เห็นว่า ในการเวนคืนหรือซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา ๒๐^๔ แห่งพระราชบัญญัติฯ พ.ศ. ๒๕๓๐ นั้น ได้กำหนดให้นำมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม โดยในการซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน เจ้าหน้าที่สามารถตกลงทำสัญญาซื้อขายได้โดยค่าทดแทนต้องไม่เกินกว่าค่าทดแทนที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ ได้กำหนดไว้ ซึ่งหลักการนี้ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๓๔^๕ และมาตรา ๖๐^๖ แห่งพระราชบัญญัติฯ พ.ศ. ๒๕๖๒ ในทำนองเดียวกันว่า

“พระราชบัญญัติฯ ด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒

มาตรา ๓๔ ในกรณีที่ต้องเวนคืนที่ดินแปลงใดแต่เพียงบางส่วน ถ้าเนื้อที่ส่วนที่เหลืออยู่นั้นน้อยกว่ายี่สิบห้าตารางวา หรือที่ดินที่เหลืออยู่ด้านใดด้านหนึ่งมีความยาวน้อยกว่าห้าวา แม้จะมีเนื้อที่เหลือน้อยกว่ายี่สิบห้าตารางวาแต่ไม่สามารถอยู่อาศัยได้อย่างปลอดภัยหรือใช้ประโยชน์ได้ ถ้าเจ้าของร้องขอให้เจ้าหน้าที่ซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วย

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับกรณีที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน และเมื่อรวมกับที่ดินแปลงอื่นดังกล่าวแล้วทำให้ไม่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามวรรคหนึ่ง

ในการซื้อที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ซื้อโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น รวมทั้งต้นไม้ยืนต้นที่มีอยู่ก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๘ หรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปในคราวเดียวกัน เว้นแต่เจ้าของจะแสดงเจตนาเป็นหนังสือต่อเจ้าหน้าที่ว่าไม่ประสงค์จะขาย ในกรณีเช่นนี้เจ้าของมีหน้าที่ต้องรื้อถอนโรงเรียน สิ่งปลูกสร้าง หรือต้นไม้ยืนต้นนั้นออกไปภายในหกสิบวันนับแต่วันที่เจ้าของได้รับชำระราคา

ให้เจ้าหน้าที่แจ้งสิทธิการร้องขอให้เจ้าของที่ดินทราบเป็นหนังสือ และเจ้าของมีสิทธิยื่นคำร้องขอตามวรรคหนึ่งภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งจากเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาคำร้องขอให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับจากวันที่ได้รับคำร้องขอ

ให้นำความในหมวด ๔ การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยวิธีการซื้อขาย มาใช้บังคับกับการซื้อตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสามโดยอนุโลม

“พระราชบัญญัติฯ ด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๒๐ ในกรณีที่ต้องเวนคืนที่ดินแปลงใดแต่เพียงบางส่วนถ้าเนื้อที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นน้อยกว่ายี่สิบห้าตารางวา หรือด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่าห้าวา และที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมิได้ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน หากเจ้าของร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วย

ในกรณีที่มีการจัดซื้อที่ดินให้นำมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๓๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

“โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

ในการซื้อขายจะต้องไม่เกินราคากลางที่คณะกรรมการตามมาตรา ๑๙ กำหนด เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงตามข้อหาหรือว่า ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนนั้น คณะกรรมการตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติฯ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้กำหนดค่าทดแทนไว้แล้ว ประกอบกับบทเฉพาะกาลตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง^๗ แห่งพระราชบัญญัติฯ พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้รองรับการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติฯ กำหนดเขตที่ดินที่ได้ดำเนินการไปก่อนแล้วให้ใช้บังคับได้ ดังนั้น ค่าทดแทนที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ ดังกล่าวได้กำหนดไว้จึงเป็นอันใช้บังคับได้ โดยไม่จำเป็นต้องให้คณะกรรมการตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติฯ พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดราคากลางขึ้นใหม่ตามมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติฯ พ.ศ. ๒๕๖๒ อีก

ประเด็นที่สี่ หากการจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติฯ ว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ต้องกำหนดราคากลางขึ้นใหม่แล้ว ผู้ใดจะเป็นผู้กำหนดราคากลางของอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๓๔ วรรคห้า และมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาในประเด็นที่ ๓ แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาประเด็นนี้แต่อย่างใด

ประเด็นที่ห้า ที่ดินส่วนที่เหลือที่ รฟม. ได้จัดซื้อตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติฯ ว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ รฟม. สามารถนำไปใช้เพื่อการใดอันอยู่ในขอบวัตถุประสงค์หรือหน้าที่และอำนาจของ รฟม. แต่อยู่นอกวัตถุประสงค์ของการเวนคืนได้หรือไม่ อย่างไร

เห็นว่า มาตรา ๓๔^๘ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติฯ พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติให้นำความในหมวด ๔ (มาตรา ๕๘ ถึงมาตรา ๖๑) มาใช้บังคับ ซึ่งมาตรา ๕๘^๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้นำที่ดินดังกล่าวไปใช้เพื่อการใดอันอยู่ในขอบวัตถุประสงค์หรือหน้าที่และอำนาจของเจ้าหน้าที่และภายใต้บังคับแห่งกฎหมายจะโอนให้แก่หน่วยงานอื่นของรัฐก็ได้ อย่างไรก็ตาม

^๗พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒

มาตรา ๖๐ ก่อนดำเนินการจัดซื้อ ให้เจ้าหน้าที่เสนอต่อคณะกรรมการตามมาตรา ๑๙ เพื่อกำหนดราคากลางของอสังหาริมทรัพย์ที่จะซื้อโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดตามมาตรา ๒๐ (๑) (๒) (๓) และ (๔)

ในกรณีที่เจ้าของยินยอมขายอสังหาริมทรัพย์ในราคาที่ไม่สูงกว่าราคากลางตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์นั้นและดำเนินการโอนอสังหาริมทรัพย์นั้นมาเป็นของเจ้าหน้าที่หรือกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณีโดยเร็ว

ให้นำความในมาตรา ๒๗ มาใช้บังคับกับการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ตามวรรคสองด้วยโดยอนุโลม

^๘โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^{๑๐}พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒

มาตรา ๕๘ ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๘ หากเจ้าหน้าที่มีความจำเป็นต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ประโยชน์อันเกี่ยวเนื่องกับกิจการของเจ้าหน้าที่ แต่กิจการนั้นมิใช่กิจการอันอาจเวนคืนได้ตามมาตรา ๗ ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ได้ โดยมีต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

อสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการซื้อขายตามหมวดนี้ ให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าหน้าที่หรือกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี และจะนำไปใช้เพื่อการใดอันอยู่ในขอบวัตถุประสงค์หรือหน้าที่และอำนาจของเจ้าหน้าที่ และภายใต้บังคับแห่งกฎหมายจะโอนให้แก่หน่วยงานอื่นของรัฐก็ได้

มาตรา ๕๓^{๑๐} กำหนดว่าที่ดินที่ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หากไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนภายในระยะเวลาตามมาตรา ๕๑^{๑๑} หรือเหลือจากการใช้ประโยชน์ ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทมีสิทธิขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืน และในกรณีที่เจ้าของเดิมหรือทายาทมีที่ดินที่มีการซื้อขายตามมาตรา ๓๔ รวมเป็นแปลงเดียวกันกับที่ดินที่ขอคืน และเจ้าหน้าที่ยังมีได้นำที่ดินนั้นไปใช้ประโยชน์ให้มีสิทธิขอคืนที่ดินดังกล่าวได้ด้วย ดังนั้น ในการใช้ประโยชน์ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนที่ รฟม. ได้มาตามมาตรา ๓๔ นั้นจะต้องพิจารณาถึงการให้ประโยชน์ที่ดินที่ถูกเวนคืนให้อยู่ภายใต้วัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนด้วย หาก รฟม. ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนครบถ้วนแล้ว รฟม. ย่อมสามารถจะนำที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนดังกล่าวไปใช้เพื่อการใดที่ไม่อยู่ภายใต้วัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนได้

ประเด็นที่หก ในรายชื่อ รฟม. ได้จัดกรรมสิทธิ์เสร็จสิ้นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้ว แต่ยังไม่ได้มีการร้องขอให้เวนคืนที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จะยังคงมีสิทธิในการยื่นคำร้องขอให้จัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้อีกหรือไม่ และหากมีสิทธิในการยื่นคำร้องขอดังกล่าวจะสามารถใช้สิทธิในการยื่นคำร้องขอได้ถึงเมื่อใด

^{๑๐}พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒

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

การขอคืนตามวรรคหนึ่ง เจ้าของเดิมหรือทายาทต้องยื่นคำร้องขอคืนต่อเจ้าหน้าที่ภายในสามปี นับแต่วันพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๕๑ ตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่ได้เริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว แต่ยังไม่แล้วเสร็จ ไม่ว่าด้วยเหตุใด จนพ้นกำหนดระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง มิให้ถือว่ายังไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง ในกรณีเช่นนั้นระยะเวลาตามวรรคสองให้นับแต่วันที่มีการดำเนินการแล้วเสร็จ

ที่ดินที่ได้ใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว หากในภายหลังหมดความจำเป็นในการใช้ตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว หรือเมื่อพ้นระยะเวลาตามวรรคสองแล้ว เจ้าของเดิมหรือทายาทไม่มีสิทธิขอคืน

^{๑๑}พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒

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

ในกรณีเป็นการเวนคืนเพื่อประโยชน์ในการสร้างทาง ทางรถไฟ คลอง หรือกิจการสาธารณประโยชน์อื่นที่ต้องใช้ที่ดินเป็นระยะทางยาวเกินสิบกิโลเมตร การเริ่มดำเนินการโครงการในส่วนหนึ่งส่วนใดแล้ว ให้ถือว่าได้มีการเริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนตลอดเส้นทางแล้ว สำหรับกรณีอื่นเมื่อได้เริ่มดำเนินการและใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นส่วนใหญ่แล้ว ให้ถือว่าได้เริ่มดำเนินการตามวรรคหนึ่งแล้ว

เห็นว่า โดยที่มาตรา ๒๐^๒ แห่งพระราชบัญญัติฯ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนในลักษณะเดียวกันกับมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติฯ พ.ศ. ๒๕๖๒ จึงเห็นได้ว่า เมื่อพระราชบัญญัติฯ พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับแล้ว สิทธิของเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนในการร้องขอให้เจ้าหน้าที่ซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนนั้นยังคงมีอยู่ตามที่มาตรา ๖๕^๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฯ พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้บัญญัติรองรับไว้ แต่เมื่อเจ้าของยังมีได้ร้องขอเสียก่อนวันที่พระราชบัญญัติฯ พ.ศ. ๒๕๖๒ ใช้บังคับ การดำเนินการต่อไปจึงต้องเป็นไปตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๓๔^๔ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติฯ พ.ศ. ๒๕๖๒ รพม. จึงมีหน้าที่ต้องแจ้งให้เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนทราบถึงสิทธิดังกล่าว เมื่อได้แจ้งแล้ว เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนจะต้องยื่นคำร้องขอภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๖๓

^๒โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น