



ที่ นร ๐๕๐๓/๑๕๑

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๙

เรื่อง แนวทางการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- อ้างถึง (๑) หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/ว(ล) ๔๕๗๑๗
ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๘
- (๒) หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/ว ๔๐
ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙
- (๓) หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/๑๐๕๘๖
ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๙
- (๔) หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/ว ๑๓๓
ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๙
- (๕) หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/ว ๑๕๑
ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๙
- (๖) หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/ว ๑๙๖
ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๙

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางการนำที่ดินที่เหลือจากการใช้
ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปใช้ประโยชน์อื่น

ตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือตามที่อ้างถึง (๑) ถึง (๖)
แจ้งมติคณะรัฐมนตรีและข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีเพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พิจารณาแนวทางการนำที่ดินที่เหลือจากการใช้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
ไปใช้ประโยชน์อื่น เช่น การนำพื้นที่สองข้างทางรถไฟหรือพื้นที่ตามแนวเขตทางรถไฟ
และย่านสถานีไปพัฒนาให้เกิดประโยชน์สูงสุด และแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
เพื่อให้ภาครัฐสามารถนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้ประโยชน์อื่นเพิ่มเติมจากวัตถุประสงค์
ของการเวนคืนให้เกิดประโยชน์สูงสุดเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมหรือเพื่อประโยชน์อื่นของรัฐ
ความละเอียดทราบแล้ว นั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา
(คณะพิเศษ) พิจารณาประเด็นข้อกฎหมายและแนวทางการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ไปใช้ประโยชน์ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งคณะกรรมการการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาพบบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว มีความเห็นสรุปได้ดังนี้

๑. การนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนมาในอดีตไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

กรณีหนึ่ง ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ใช้บังคับ เห็นว่า อสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืนในช่วงเวลานี้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐโดยเด็ดขาดแล้ว รัฐจึงสามารถนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ในกิจการอื่นนอกจากวัตถุประสงค์ของการเวนคืนได้ตามที่เห็นสมควร ไม่ว่าอสังหาริมทรัพย์นั้นจะเคยนำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนแล้วหรือไม่ก็ตาม

กรณีที่สอง ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ใช้บังคับ เห็นว่า โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดหลักการการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืนไว้ว่า หากมิได้เข้าใช้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่หน่วยงานของรัฐเวนคืนมาจึงยังไม่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐโดยเด็ดขาด ดังนั้น การนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดจึงแบ่งได้ ดังนี้

(๑) หากได้เข้าใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนมาแล้วทั้งหมด กรรมสิทธิ์ย่อมตกเป็นของรัฐโดยเด็ดขาด รัฐสามารถนำที่ดินไปใช้เพื่อหาประโยชน์หรือใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะอื่นเพิ่มเติมตามที่เห็นเหมาะสมในภายหลังได้ โดยต้องไม่กระทบต่อวัตถุประสงค์ของการเวนคืนที่ดิน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการใช้ที่ดิน

(๒) หากยังมีได้เข้าใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและส่วนที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์นั้นไม่เกี่ยวข้องหรือจำเป็นเพื่อการใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์ตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนมาเป็นส่วนใหญ่แล้ว ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

ทั้งนี้ รายละเอียดปรากฏตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกาตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

๒. การนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนในอนาคตไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

โดยที่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ผ่านการลงประชามติได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้กระทำได้เพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยต้องกำหนดวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและระยะเวลาการเข้าใช้ประโยชน์ให้ชัดเจน หากไม่เข้าใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือมืออสังหาริมทรัพย์เหลือจากการใช้ประโยชน์ และเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืนให้คืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้คณะกรรมการการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จะพิจารณาและให้ความเห็นเกี่ยวกับการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนมาแล้วไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้ตาม ๑. การนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนในอนาคตไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดยังมีปัญหา ดังต่อไปนี้

๒.๑ ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนและได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แล้ว ยังไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจนว่าที่ดินมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และหน่วยงานที่เวนคืนมาสามารถนำที่ดินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์เพิ่มเติมเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้หรือไม่

๒.๒ ในกรณีที่มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้จากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปแล้ว และมีที่ดินเหลือบางส่วน เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่าการจะนำที่ดินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์เพื่อการอื่นต้องพิจารณาว่า ที่ดินที่เหลือนั้นเกี่ยวข้องหรือจำเป็นต้องใช้ตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนมาหรือไม่ หากเกี่ยวข้องกันรัฐสามารถนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการอื่นได้ แต่หากไม่เกี่ยวข้องกันจะต้องคืนที่ดินที่เหลือให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท การที่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ผ่านการลงประชามติบัญญัติว่า หากมีที่ดินที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ และเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะขอคืนให้คืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท จึงอาจมีปัญหาในการพิจารณาว่า จะสามารถนำที่ดินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ได้หรือไม่ อย่างไร

๒.๓ ในกรณีที่หน่วยงานที่เวนคืนมาไม่สามารถเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งอาจเกิดจากการไม่มีงบประมาณในการดำเนินโครงการหรือมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายในการดำเนินโครงการ การที่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ผ่านการลงประชามติบัญญัติว่าหากไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ที่ดินภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้จะต้องคืนที่ดินให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทนั้น มีปัญหาว่าหน่วยงานของรัฐสามารถตรากฎหมายเพื่อเปลี่ยนวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ที่ดินได้หรือไม่ อย่างไร

๒.๔ การที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้วางแนวทางเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้จากการเวนคืนว่า ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ประโยชน์ที่ดินตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนแล้ว หน่วยงานของรัฐสามารถนำที่ดินไปใช้ประโยชน์เพื่อการอื่นได้ ในอนาคตอาจมีการเวนคืนที่ดินเกินความจำเป็น ในการตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงควรกำหนดให้มีการเสนอแผนงานหรือโครงการในการนำที่ดินไปใช้ประโยชน์หลังจากที่มีการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ที่มีการเวนคืนไว้ให้ชัดเจนเพื่อเป็นมาตรการในการป้องกันและกำกับดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เวนคืนให้เป็นไปตามโครงการที่กำหนดไว้อย่างแท้จริง

๒.๕ ปัจจุบันมีคำพิพากษาของศาลวินิจฉัยวางแนวทางไว้ว่า ในการตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ภายในแนวเขตเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนมิใช่การทำนิติกรรมสัญญาซื้อขายทั่วไปหรือเป็นการตกลงซื้อขายกันตามมาตรา ๔๕๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ดินที่ตกลงซื้อขายกันดังกล่าวจึงเป็นการได้มาตามกระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หน่วยงานของรัฐจะต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ทำให้หน่วยงานของรัฐที่ซื้อที่ดินมาโดยเจ้าของที่ดินยินยอมทำสัญญาซื้อขาย ไม่สามารถนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

๓. การแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

โดยที่การนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนในอนาคตไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดยังมีปัญหาตามที่กล่าวใน ๒. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดให้สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ผ่านการลงประชามติและแนวทางที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ให้ความเห็นไว้ ดังนี้

๓.๑ การกำหนดระยะเวลาการขอคืนและการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์เพื่อให้สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ผ่านการลงประชามติ สมควรกำหนดให้เจ้าของเดิมหรือทายาทต้องใช้สิทธิขอคืนภายในระยะเวลา ๑๐ ปี

ในหลักการเดียวกับการครอบครองปรปักษ์ตามมาตรา ๑๓๘๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากล่วงเลยระยะเวลาดังกล่าวให้ถือสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เพื่อให้รัฐสามารถนำที่ดินดังกล่าวมาใช้ประโยชน์ต่อไปได้

๓.๒ เพิ่มบทบัญญัติให้ชัดเจนว่า กรณีหน่วยงานของรัฐได้เข้าใช้ประโยชน์ที่ดินตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนมาแล้วทั้งหมด ให้ถือว่าที่ดินดังกล่าวเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือที่ราชพัสดุแล้วแต่กรณี และรัฐสามารถนำสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวไปใช้ประโยชน์เพื่อการอื่น หรือประโยชน์สาธารณะอื่นเพิ่มเติมได้ หากการดำเนินการดังกล่าวไม่กระทบต่อการใช้ประโยชน์ในสังหาริมทรัพย์ตามวัตถุประสงค์เดิมที่เวนคืนมา

๓.๓ กรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่สามารถเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เวนคืนมาได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด หากประสงค์จะเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะอื่น ให้สามารถตรากฎหมายเพื่อเปลี่ยนวัตถุประสงค์ในการเวนคืนได้โดยไม่ต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการเปลี่ยนวัตถุประสงค์และจะต้องดำเนินการก่อนที่ระยะเวลาตามที่กำหนดไว้สิ้นสุดลง

๓.๔ กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เหลือจากการใช้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนให้ชัดเจนว่า หากที่ดินที่เหลือไม่เกี่ยวข้องหรือไม่จำเป็นในการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนมาต้องคืนที่ดินดังกล่าวให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

๓.๕ เพื่อมิให้มีการเวนคืนที่ดินเกินความจำเป็น ในการตรากฎหมายเวนคืนสังหาริมทรัพย์ หน่วยงานที่จะดำเนินการเวนคืนต้องมีการเสนอแผนงานและโครงการการใช้ประโยชน์ที่ดินให้ชัดเจนและต้องนำแผนงานและโครงการดังกล่าวไปรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในชั้นการตรากฎหมายกำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนด้วย

๓.๖ กำหนดหลักเกณฑ์ให้ชัดเจนว่าที่ดินที่ได้มาจากการตกลงซื้อขายภายในแนวเขตเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนถือเป็นการซื้อขายตามมาตรา ๔๕๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และไม่ถือเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาจากการเวนคืน เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

๔. ข้อเสนอเพื่อพิจารณาอนุมัติ

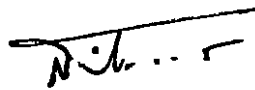
๔.๑ โดยที่การกำหนดแนวทางในการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ตาม ๑. ได้พิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทั้งระบบ ซึ่งอาจแตกต่างจากแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เคยให้ความเห็นไว้ซึ่งเป็นการพิจารณาให้ความเห็นตามข้อเท็จจริงเป็นรายกรณี และโดยที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๖๓ ลงมติเห็นชอบว่าในกรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยให้ความเห็นในเรื่องใดที่มีลักษณะเป็นระเบียบปฏิบัติราชการทั่วไป หรือจะมีผลเป็นแนวบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้เลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัยสั่งการเป็นมติเพื่อถือเป็นแนวปฏิบัติราชการต่อไปได้ ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงขอเสนอให้เลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องนี้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อวินิจฉัยสั่งการเป็นมติเพื่อถือเป็นแนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้ประโยชน์เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อไป

๔.๒ โดยที่การจะนำที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีและมติคณะรัฐมนตรีต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีว่าที่ดินที่จะนำไปใช้ประโยชน์ได้มาจากการเวนคืนในช่วงใด และได้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนมาแล้วหรือไม่ และที่ดินที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือจำเป็นเพื่อการใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์ตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนมาเป็นส่วนใหญ่หรือไม่ จึงเห็นควรมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่ประสงค์จะนำที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปใช้ประโยชน์ตรวจสอบที่ดินในเบื้องต้นตามแนวทางความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เพื่อเสนอแผนงานหรือโครงการให้คณะกรรมการระดับชาติซึ่งนายกรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งตามมาตรา ๑๑ (๖) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ เพื่อพิจารณาแผนงานหรือโครงการของแต่ละหน่วยงาน โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นควรมอบหมายให้กระทรวงการคลังรับผิดชอบในการเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว

๔.๓ อนุมัติหลักการในการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตาม ๓. ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ และมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการ่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาร่างกฎหมายตามแนวทางดังกล่าวต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายนิติวัต โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

กองกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
ฝ่ายกฎหมายที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และการเกษตร
โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๗๙๐๐-๑๓ ต่อ ๒๓๑๖ (นางสาวจิรภัทร์ฯ)
โทรสาร ๐ ๒๒๘๑ ๐๒๘๗
www.krisdika.go.th
www.lawreform.go.th