

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยมีการเจริญเติบโตเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเจริญเติบโตของภารกิจของรัฐที่ต้องมีการจัดทำบริการสาธารณะ สร้างสิ่งสาธารณูปโภคให้แก่ประชาชนเพิ่มขึ้น เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน ซึ่งการจัดทำบริการต่าง ๆ เหล่านี้ ย่อมมีการกระทบถึงสิทธิของบุคคลไม่ว่าจะเป็นกรรมสิทธิ์ สิทธิในทรัพย์สินหรือสิทธิอื่นๆ เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับจัดทำบริการสาธารณะของรัฐสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ในการจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน หากรัฐสามารถเจรจาตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวกับเจ้าของได้ก็จะใช้วิธีการทำสัญญาซื้อขายกัน แต่ในกรณีที่ไม่สามารถเจรจาตกลงกันได้ และรัฐยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ทรัพย์สินเพื่อจัดทำบริการสาธารณะอยู่ รัฐก็ต้องใช้อำนาจตามกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เหล่านั้น และมีอำนาจจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลได้

แม้ว่าในรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ความเท่าเทียมกันในทางกฎหมาย¹ แต่คงไว้สำหรับความเท่าเทียมกันในเรื่องของสิทธิระหว่างบุคคลเท่านั้น ไม่ได้หมายความว่าความรวมถึงความเท่าเทียมกันระหว่างบุคคลกับรัฐ หรือการดำเนินการของรัฐในเรื่องสิทธิในทรัพย์สิน สำหรับประเทศไทยก็มีกฎหมายที่กำหนดความคุ้มครองทรัพย์สินของประชาชนไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แต่ก็มีข้อยกเว้นไว้ อาทิเช่น เรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการที่รัฐเอากรรมสิทธิ์

¹ มาตรา 30 แห่งรัฐธรรมนูญ “บุคคลย่อมเสมอกันในบุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิดเชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

ในที่ดินไปจากประชาชน ตามมาตรา 42² โดยกฎหมายได้กำหนดขั้นตอนของการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ไว้ตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งในการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์หน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาค่าทดแทนซึ่งถือว่าเป็นการเยียวยาความเสียหาย ให้เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม³ หากประชาชนไม่พอใจการจ่ายค่าทดแทนกรณีของรัฐ

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 42 การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้น แต่โดยอศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะกิจการของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกัน ประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการ อุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถาน และแหล่งทางประวัติศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้อง ชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ความที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนและประโยชน์ของรัฐและผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าวต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสามและการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

³ มาตรา 21 เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ตาม มาตรา 18 นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นเป็น พิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง

(1) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะ ต้องเวนคืนตามที่ป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตาม มาตรา 6

(2) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การ เสียภาษีบำรุงท้องที่

(3) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการ จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(4) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(5) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม

ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่ทำไปในการเวนคืน ได้กระทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่นั้น มีราคาสูงขึ้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงิน ค่าทดแทน แต่ไม่ให้ถือว่าราคาอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงิน ค่าทดแทนเพื่อจะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายกลับต้องใช้ เงินให้อีก

ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แค่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้น ราคาลดลงให้กำหนดเงิน ค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลง นั้นด้วย

การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นตามวรรคสอง หรือราคา ลดลงตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย อยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขาย หรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้นด้วย

ต้องเวนคืนที่ดินแก่ประชาชนที่สูญเสียกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของตน หากได้ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายแล้วยังไม่พอใจจำนวนเงินค่าทดแทน⁴ การดำเนินการขั้นสุดท้ายจะอยู่ในเขตอำนาจหน้าที่ของศาลเพื่อทำการวินิจฉัยคดี⁵ ปัจจุบันคดีพิพาทเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง⁶

กระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองนั้น เป็นระบบไต่สวน⁷ ตุลาการศาลปกครองถือเป็นบุคคลที่มีบทบาทและความสำคัญ เนื่องจากมีอำนาจในการค้นหาความจริง ในการพิจารณาคดี ด้วยระบบไต่สวนมิใช่เพียงการวางตัวเป็นกลางอย่างเคร่งครัด ยึดถือพยานหลักฐาน

มาตรา 22 ในกรณีที่เจ้าของได้ที่ดินโดยมิได้ใช้อุบายหรือ ใช้ประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ หรือทำประโยชน์ที่ดินนั้นอย่างแท้จริง ถ้าหากมีการเวนคืนที่ดินนั้นภายในห้าปีนับแต่วันที่เจ้าของได้ที่ดิน นั้นมา จะกำหนด เงินค่าทดแทนให้ต่ำกว่าเงินค่าทดแทนที่กำหนดตาม มาตรา 21 ก็ได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่าราคาที่ดินในขณะที่ยังเจ้าของได้ที่ดินนั้นมา

⁴ มาตรา 25 ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตาม มาตรา 18 ผู้ใดไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการ กำหนดตาม มาตรา 9 มาตรา 10 ทวิ มาตรา 23 หรือ มาตรา 28 วรรคสาม มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตาม มาตรา 6 หรือรัฐมนตรีว่าการการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้น ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย จากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว

ในการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการ ขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์ มีจำนวนทั้งหมดไม่น้อยกว่าห้าคน เป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์

[ความในวรรคหนึ่งของ มาตรา 25 แก้ไข โดยประกาศคณะรักษา ความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 (รก.2534/37/43พ.)]

⁵ มาตรา 26 ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจใน คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตาม มาตรา 25 หรือในกรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลามาก มาตรา 25 วรรคสอง ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อ ศาลได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว แล้วแต่กรณี

การที่เจ้าของหรือผู้ครอบครอง โดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตาม มาตรา 25 วรรคหนึ่งหรือฟ้องคดีต่อศาลตามวรรคหนึ่งนั้น ไม่เป็นเหตุให้การครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์ การรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง การขนย้ายทรัพย์สิน หรือการดำเนินการใด ๆ ของเจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ เกี่ยวกับกิจการที่จะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นต้องสะดุดหยุดลง

ในกรณีที่รัฐมนตรีหรือศาลวินิจฉัยให้ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ นับแต่วันที่ต้องมีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนนั้น

⁶ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาและพิพากษา

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และการรอนสิทธิ

⁷ วิธีพิจารณาคดีที่ศาลใช้กันนั้นมีระบบวิธีพิจารณาอยู่ 2 ระบบ เรียกว่า ระบบกล่าวหา (Accusatorial System) กับระบบ ไต่สวน (Inquisitorial System) [ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย บทบัญญัติ เล่มที่ 12.]

จากกรณีเท่านั้น ผู้พิพากษาศาลปกครองต้องตัดสิน โดยคำนึงถึง “ประโยชน์ส่วนรวม” หรือ “ประโยชน์สาธารณะ” แต่กฎหมายก็ยังให้ความสำคัญคุ้มครองประโยชน์ของปัจเจกชนแต่ละบุคคลอยู่ ซึ่งในการพิจารณาคดีของศาลปกครองคำวินิจฉัยของของศาลปกครองในลักษณะที่เป็นอยู่นั้น สามารถสร้าง “หลักกฎหมายทั่วไป” เพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานของระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการได้ ซึ่งจากสถิติการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และจากรายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครอง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 – 2551 ปรากฏว่าคดีพิพาทเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นคดีพิพาทประเภทหนึ่งที่ฟ้องเข้ามายังศาลปกครองมากในอันดับต้นๆ และมีปริมาณคดีที่เข้าสู่ศาลเพิ่มขึ้นทุกปี ซึ่งศาลปกครองก็ได้ให้ความสำคัญกับคดีเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยมีการศึกษาคำพิพากษาแล้วนำมาวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี รวมทั้งกำหนดแนวปฏิบัติราชการ เพื่อเป็นประโยชน์แก่หน่วยงานและผู้ถูกเวนคืน รวมถึงเพื่อลดปริมาณคดีที่เข้าสู่ศาลปกครองอีกด้วย

อย่างไรก็ตามแนวทางการศึกษาคำพิพากษาและการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีของศาลปกครองในคดีการเวนคืนที่ดินนั้น ยังไม่สามารถตอบคำถามเกี่ยวกับการให้ความสำคัญที่ศาลปกครองนำมาปรับใช้ระหว่างแนวคิดเรื่องกรรมสิทธิ์ของเอกชน และแนวคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะ สำหรับงานวิจัยเรื่องนี้เริ่มต้นด้วยการตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับคำพิพากษาของศาลปกครองเกี่ยวกับคดีการเวนคืนที่ดิน โดยพิจารณาว่าการปรับใช้กฎหมายของศาลที่ให้เหตุผลทางกฎหมายในประเด็น

(1) การพิจารณาเพิ่มค่าทดแทนที่ดินตามมาตรา 21 (1) – (5) ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

จะเห็นได้จากคำพิพากษาของศาลปกครองที่ได้มีการวินิจฉัยคดี เริ่มตั้งแต่การดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ คำถามแรกที่ถูกเวนคืนมักจะตั้งข้อสงสัยว่าทำไมตนจะต้องถูกเวนคืนที่ดิน และเสียสละที่ดินเพื่อประโยชน์ส่วนรวม และเมื่อตนเองถือว่าเป็นผู้ที่ต้องเสียสละกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ตนเองก็ควรจะได้รับค่าตอบแทนตามสมควร ซึ่งแน่นอนว่าปัญหาที่เกิดขึ้นภายหลังจากเวนคืนและเป็นประเด็นที่มีการฟ้องคดีขึ้นสู่ศาลส่วนใหญ่จะเป็นประเด็นที่เกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าทดแทน ตามมาตรา 21 ซึ่งกฎหมายได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ต้องจ่ายว่า ต้องจ่ายเพื่อให้ “เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม” แต่การดำเนินการจ่ายค่าทดแทนตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองก็ยังคงมีปัญหากับการพิจารณาเพิ่มค่าทดแทน ให้กับผู้ฟ้องคดีที่มีความแตกต่างกัน เช่น กรณีที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้นมีลักษณะ สภาพใกล้เคียงกัน หรืออยู่ในบริเวณเดียวกัน ก็ไม่ได้หมายความว่า จะได้ค่าทดแทนที่เท่ากัน หรือ กรณีที่ถูกเวนคืนในคราวเดียวกัน ที่ดินแปลงเดียวกัน เจ้าของเดียวกัน ก็มีการพิจารณาค่าทดแทนให้

ไม่เท่ากัน เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.3/2547 และ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.123/2549 ศาลปกครองวินิจฉัยว่า ที่ดินที่อยู่ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกัน และใช้ประโยชน์ต่อเนื่องกันเต็มทั้งแปลง มีการใช้ประโยชน์บนที่ดินทั้งผืน รวมทั้งได้ถูกเวนคืนในคราวเดียวกัน ซึ่งโดยปกติหากมีการซื้อขายที่ดินแปลงดังกล่าวจะต้องใช้ราคาเดียวกันตลอดทั้งแปลง มิใช่แยกขายเป็นรายแปลงต่างราคากัน ดังนั้น ในการเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีจึงควรจ่ายค่าทดแทนที่ดินในอัตราเดียวกันโดยถือว่าเป็นที่ดินแปลงเดียวกัน

แต่ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.335/2549 ศาลปกครองได้วินิจฉัยแตกต่างออกไปว่า แม้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีจะเป็นที่ดินแปลงเดียวกันและมีการใช้ประโยชน์เต็มทั้งแปลงก็ตาม แต่โดยสภาพที่ตั้งของที่ดินแล้ว ที่ดินที่จะสามารถใช้ประโยชน์ในทางธุรกิจได้ดี มีศักยภาพสูง คือ ที่ดินที่ติดถนนสาธารณะ การกำหนดราคาประเมินที่ดินจึงพิจารณาจากหลักเกณฑ์ให้ที่ดินที่อยู่ติดถนนในระยะ 20 เมตร มีราคาสูงกว่าที่ดินที่พ้นจากระยะ 20 เมตรไปแล้ว ดังนั้น การกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่จะต้องเวนคืน จึงต้องพิจารณาในอัตราที่เหมาะสมตามสภาพของที่ดินในแต่ละส่วน และเนื่องจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นที่ดินแปลงใหญ่ จึงไม่อาจกำหนดราคาไว้เป็นอัตราเดียวกันทั้งแปลงได้

ความขัดแย้งของคำพิพากษาข้างต้น ทำให้เกิดความสับสนว่าศาลปกครองใช้หลักการใดในการพิจารณาเพิ่ม หรือไม่เพิ่มค่าทดแทนให้กับเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน ระหว่างการเพิ่มเงินค่าทดแทนซึ่งเป็นประโยชน์ของเอกชนผู้ถูกเวนคืนกับการไม่เพิ่มค่าทดแทนเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากในการวางหลักในคำพิพากษาของศาลปกครอง จะต้องกระทำการอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม ทั้งนี้เพื่อความเป็นธรรมแก่ประชาชนผู้ถูกเวนคืนอย่างเสมอภาค เท่าเทียม

(2) การพิจารณาร้องขอให้ดำเนินการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ ตามมาตรา 20 ตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

เมื่อได้รับการเวนคืนที่ดินหากถูกเวนคืนทั้งหมดก็จะได้รับค่าทดแทนของที่ดินที่ถูกเวนคืน แต่หากว่าถูกเวนคืนแต่ไม่ทั้งหมด คงเหลือที่ดินบางส่วนแต่เกิดภาระหรือไม่เกิดประโยชน์แก่ผู้ถูกเวนคืน หรืออาจเรียกได้ว่าเสียประโยชน์เพราะไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ในที่ดินที่เหลือดังกล่าว ซึ่งตามพระราชบัญญัติการเวนคืนที่ดิน มาตรา 20^{*} ได้ให้สิทธิกับผู้ถูกเวนคืนร้องขอให้

^{*} มาตรา 20 ในกรณีที่ต้องเวนคืนที่ดินแปลงใดแต่เพียงบางส่วน ถ้าเนื้อที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้น น้อยกว่าสี่สิบห้าตารางวา หรือด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่าห้าวา และที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมิได้ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน หากเจ้าของร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วย

หน่วยงานผู้เวนคืนดำเนินการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินในส่วนที่เหลือ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามข้อกำหนดลักษณะที่ดินส่วนที่เหลือด้วย

ในความเป็นจริง หากที่ดินของผู้ถูกเวนคืนคงเหลือไม่มีประโยชน์หรือไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้จริง แต่พื้นที่คงเหลือมีมากกว่าตามที่กฎหมายกำหนด ก็เท่ากับว่าผู้ถูกเวนคืนย่อมไม่ได้รับความเป็นธรรม เพราะค่าเวนคืนที่ได้รับจะเท่ากับที่ดินที่ถูกเวนคืนเท่านั้น แต่ที่ดินส่วนที่เหลือก็ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ และไม่ได้รับค่าทดแทนแต่อย่างใด ซึ่งประเด็นดังกล่าวก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ศาลปกครองรับพิจารณาคดีในกรณีที่ผู้ถูกเวนคืนร้องขอให้หน่วยงานที่เวนคืนดำเนินการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ คดีหมายเลขดำที่ อ.234/2547 คดีหมายเลขแดงที่ อ.148/2548 ผู้ฟ้องคดีขอให้ซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เนื่องจากที่ดินส่วนใหญ่ถูกการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) เวนคืนจนเหลือเนื้อที่ดิน 29 ตารางวา อยู่บริเวณลูขของทางด่วน ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ มีลักษณะเป็นสามเหลี่ยมรศมีโค้งโดยมีด้านหนึ่งเว้าเข้าด้านในของแปลงที่ดิน แต่ไม่เข้าเงื่อนไข ด้านใดด้านหนึ่งน้อยกว่า 5 วา หรือเนื้อที่ไม่ถึง 25 ตารางวา ตามที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีสามารถร้องขอให้กทพ. ซื้อที่ดินส่วนที่เหลือได้ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มุ่งคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้ถูกเวนคืนที่ดินบางส่วน และที่ดินส่วนที่เหลือมีสภาพและขนาดที่ไม่เหมาะสมที่จะใช้ประโยชน์ต่อไป และมาตรา 20 แปลความได้ว่า เป็นที่ดินที่มีขนาดเนื้อที่น้อยหรือมีด้านใดด้านหนึ่งแคบมากจนใช้ประโยชน์ตามปกติไม่ได้ “ด้าน” ควรจะแปลว่าด้านกว้างหรือด้านยาวน้อยกว่า 5 วา เป็นหลัก หากวัดจากส่วนที่เว้าเข้าหามุมของสามเหลี่ยมจะหนาหรือกว้างน้อยกว่า 5 วา ประกอบกับเนื้อที่ดินส่วนที่เหลืออยู่ใต้ทางด่วนเป็นทางขึ้นลง เจ้าของไม่อาจใช้ประโยชน์ตามปกติได้ เจ้าของจึงมีสิทธิร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือซื้อที่ดินส่วนที่เหลือได้ หากพิจารณาคำพิพากษาดังกล่าว จะเห็นว่าศาลปกครองเห็นความสำคัญของแนวคติกกรรมสิทธิเอกชน โดยคำนึงถึงประโยชน์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนมาเป็นหลักสำคัญ

(3) การเรียกคืนที่ดินกลับคืนเจ้าของตามมาตรา 42 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550

เมื่อรัฐได้ดำเนินการตามกระบวนการเวนคืนและได้ที่ดินตกเป็นของรัฐแล้ว รัฐธรรมนูญก็ยังคงคุ้มครองสิทธิในที่ดินที่บุคคลจะต้องถูกเวนคืนไว้ในมาตรา 42⁹ กำหนดให้

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

หน่วยงานของรัฐจะต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและต้องใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด แต่หากที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้นถูกนำมาบริหารจัดการในเชิงพาณิชย์ อาจทำให้ประชาชนที่ถูกเวนคืนเข้าใจว่ารัฐใช้อำนาจตามกระบวนการเวนคืน เพื่อเป็นการเอื้อประโยชน์ให้เอกชนบางกลุ่มที่จะเข้ามาบริหารจัดการที่ดินที่เคยเป็นกรรมสิทธิ์ของตน ผู้ถูกเวนคืนสามารถใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญในการเรียกคืนที่ดิน ซึ่งการเรียกคืนที่ดินและการคืนค่าทดแทนนั้น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 42 วรรค 4 ได้กำหนดให้เป็นไปตามที่กฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้ ในปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว หลักประกันที่สำคัญในเรื่องกรรมสิทธิ์ของบุคคล กฎหมายเวนคืนต้องระบุวัตถุประสงค์และระยะเวลาการเข้าใช้ให้ชัดเจน ถ้าไม่ได้ใช้ภายในเวลาต้องคืนเจ้าของเดิมหรือทายาทตามกฎหมายบัญญัติ ซึ่งประเด็นพิพาทเรื่องนี้ศาลปกครองได้ทำการพิจารณาพิพากษา เช่น คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขคำที่ 722/2547 คดีหมายเลขแดงที่ 1892/2551 ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า การที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) มิได้ใช้ประโยชน์ที่ดินตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ทั้งยังนำที่ดินส่วนนี้ไปเรียกเก็บค่าเช่าจากผู้เช่าที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนของผู้ฟ้องคดีอีก จึงเป็นการชี้ให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า กทพ. นำที่ดินที่บังคับเวนคืนมาไปหาประโยชน์อย่างอื่นมิใช่เพื่อวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนด เขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. 2530 เมื่อ กทพ. เวนคืนที่ดินดังกล่าวเกินความจำเป็นจึงมีหน้าที่ต้องคืนที่ดินส่วนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าทดแทนที่ได้รับไปแล้วแก่ กทพ.

จะเห็นได้ว่า ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิ่มค่าทดแทนให้กับผู้ถูกเวนคืนให้หน่วยงานผู้เวนคืนซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ รวมถึงให้สิทธิแก่เจ้าของที่ดินในการเรียกทรัพย์สินคืนหากไม่มีการใช้ประโยชน์ภายในกำหนดเวลา ซึ่งเท่ากับว่า ศาลปกครองให้ความสำคัญกับกรรมสิทธิ์ของเอกชนมากกว่าประโยชน์ที่รัฐจะได้รับเป็นหลักการสำคัญ

ทั้งสามประเด็นปัญหาข้างต้นนั้น ศาลปกครองมีการปรับใช้แนวคิดเรื่องกรรมสิทธิ์เอกชนและแนวคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะเช่นไร และทั้งสามกรณีมีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร รวมถึงการตั้งคำถามต่อความมีประสิทธิภาพของระบบสิทธิตามกฎหมาย ว่ามิได้ตกอยู่ภายใต้แนวความคิดที่ยึดติดกับตัวบทกฎหมายที่ดีว่าเป็นกลาง ไม่น้อมเอียงไปข้างใดข้างหนึ่ง

มาตรา 42 วรรคสาม “กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาดังกล่าวต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท

วรรคสี่ การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสามและการเรียกคืนค่าทดแทน ที่ชดใช้ไปให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ระหว่างประโยชน์ของรัฐและของประชาชน หรือเป็นเพียงคำพิพากษาที่ผิดบ้าง ถูกบ้าง หรือมีแต่ “ผล” หรือ “ข้อยุติ” ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการวินิจฉัยเหมือนเครื่องจักร ทำซ้ำ ไม่มีการค้นหาความจริงในคดี โดยนำกฎหมายมาปรับใช้กับเหตุการณ์ต่าง ๆ อย่างตรงไปตรงมา มีเหตุผลหรือตรรกะทางกฎหมายรองรับอย่างหนักแน่น และดำเนินไปโดยปราศจากการนำเอาความรู้สึก ความเชื่อ หรือ ทรศนะส่วนตัวเข้ามาปะปน

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. ศึกษาถึงสภาพปัญหาและความขัดแย้ง ระหว่างการให้ความสำคัญระหว่างแนวคิดเรื่องกรรมสิทธิ์เอกชนและประโยชน์สาธารณะ ในคดีเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของศาลปกครอง
2. ศึกษาถึงแนวทางในการปรับใช้แนวความคิดเรื่องกรรมสิทธิ์เอกชน และประโยชน์สาธารณะ ในคดีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของศาลปกครอง

1.3 สมมุติฐานการวิจัย

ในการตัดสินคดี ของศาลปกครอง มีการให้ความสำคัญระหว่าง หลักกรรมสิทธิ์และ หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ในกรณีการกำหนดเงินค่าทดแทนตามมาตรา 21 (1) - (5) การร้องขอให้ซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 รวมถึงการเรียกคืนที่ดินกลับคืนของเจ้าของที่ดิน ตามมาตรา 42 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 โดยศาลจะให้ความสำคัญกับการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ของเอกชนมากกว่า การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

1.4 ขอบเขตการศึกษาและวิธีการวิจัย

กรอบของการศึกษารั้ครั้งนี้ให้ความสำคัญกับแนวคิดเรื่องกรรมสิทธิ์เอกชน และ แนวคิดการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ทั้งสองแนวคิดนี้ถือเป็นหลักการสำคัญต่อการพิพากษาคดีของศาลในข้อพิพาทต่าง ๆ รวมถึงการนำไปสู่การสร้างบรรทัดฐาน ของข้อพิพาทในคดีแต่ละประเภทให้เกิดขึ้นโดยศึกษาเฉพาะคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ในคดีเวนคืนที่ดิน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 – พ.ศ. 2552 ประเด็นพิพาทในกรณี

(1) การกำหนดเงินค่าทดแทนตามมาตรา 21 (1) - (5) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

(2) การร้องขอให้รัฐดำเนินการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และ

(3) การเรียกคืนที่ดินกลับคืนของเจ้าของที่ดิน ตามมาตรา 42 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550

1.5 วิธีการวิจัย

เป็นการศึกษาวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าและรวบรวม ข้อมูลวิเคราะห์มาตรการทางด้านกฎหมาย พระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 คำพิพากษาของศาลปกครองเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมาย ตลอดจนเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งจะได้มาโดยการค้นคว้าจาก วิทยานิพนธ์ หนังสือ บทความวารสาร จุลสาร เอกสารเผยแพร่ของหน่วยงานรัฐบาล รายงานการสัมมนา รายงานการวิจัย ตลอดจนสิ่งพิมพ์อื่น ๆ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ซึ่งบางส่วนอาจต้องใช้การสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นส่วนช่วยให้การศึกษานี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นโดยนำเอาข้อมูลจากเอกสารมาวิเคราะห์ สังเคราะห์และหาข้อสรุป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหาความขัดแย้งระหว่างแนวคิดเรื่องกรรมสิทธิ์เอกชนและประโยชน์สาธารณะในกรณีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของศาลปกครอง
2. เพื่อให้ทราบแนวทางในการพิจารณาการปรับใช้แนวคิดทางกฎหมายระหว่างแนวคิดเรื่องกรรมสิทธิ์ของเอกชนและประโยชน์สาธารณะในกรณีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของศาลปกครอง
3. เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องนำไปเป็นข้อมูลในการศึกษาต่อไป