

บทที่ 3

สภาพปัญหา ข้อจำกัด และการปรับใช้กฎหมาย

ในประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการกำหนดอำนาจให้รัฐสามารถเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ในมาตรา 42¹ หากพิเคราะห์บทบัญญัติ สามารถสรุปได้ดังนี้

1. การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำได้นั้นต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมายเฉพาะในกรณีดังต่อไปนี้

- เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค
- เพื่อการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ
- เพื่อการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ
- เพื่อการผังเมือง
- เพื่อการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- เพื่อการพัฒนาการเกษตร
- เพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรม

¹ มาตรา 42 บัญญัติไว้ว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะกิจการของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถาน และแหล่งทางประวัติศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนและประโยชน์ที่รัฐและผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดแจ้ง ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าวต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสามและการเรียกคืน ค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

- เพื่อการปฏิรูปที่ดิน
- เพื่อการอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์
- เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

2. ต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมในเวลาอันสมควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิ บรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืน โดยต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด การได้มา สภาพและที่ตั้งอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

3. กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องมีการระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและมีการกำหนดระยะเวลาในการเข้าใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน

4. กรณีไม่ได้ใช้อสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาเพื่อการนั้น หรือภายในระยะเวลาที่กำหนด ต้องคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาท ตามกฎเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติ

การที่กฎหมายกำหนดให้รัฐมีอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนได้นั้น สามารถกระทำได้ แต่ทั้งนี้รัฐต้องแสดงให้ประชาชนทราบถึงวัตถุประสงค์ในการเวนคืน เพื่อให้ประชาชนทราบเกี่ยวกับการนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนนั้นไปใช้ประโยชน์เรื่องใด ทั้งนี้การดำเนินการนั้นต้องกำหนดขึ้นตามความเหมาะสม สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ให้สามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนด และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐและสังคมส่วนรวม รวมถึงต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และกฎหมายอื่น ๆ

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดขั้นตอน กระบวนการ และรูปแบบ ในการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทั้งรูปแบบที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน และกรณีที่มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนก่อน นอกจากนั้น ยังกำหนดถึงหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ และการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืน

คำว่า “ค่าทดแทน” และ “ค่าทดแทนที่เป็นธรรม” นั้น ในทางปฏิบัติต้องมีการจ่ายให้แก่ ผู้ถูกเวนคืนภายในระยะเวลาอันสมควรด้วย เพื่อเป็นการชดเชยความเสียหายที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับ และค่าทดแทนนั้นจำเป็นต้องมีความเพียงพอเพื่อให้ผู้ถูกเวนคืนอยู่ในฐานะเดิมหรือไม่ด้อย

ไปกว่าเดิมก่อนการเวนคืนเกิดขึ้น ดังนั้นค่าทดแทนที่มีความเหมาะสมและเพียงพอจึงเป็นปัญหาที่มีความสำคัญประการหนึ่งของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย

3.1 การกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนที่ดิน ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

3.1.1 บทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มีบทบัญญัติที่วางหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ทุกชนิด การพิจารณาค่าทดแทนที่ถือเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปในการกำหนดค่าทดแทนให้กับเจ้าของที่ดินให้เป็นไปตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง²

ในการนำหลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 มาปรับใช้ ต้องพิจารณาประกอบการกำหนดค่าทดแทนโดยปรับใช้ทั้งมาตรา ซึ่งได้แก่ราคาตามมาตรา 21 (1) - (5) นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือนจากการเวนคืนและมีราคาสูงขึ้นหรือลดลง ซึ่งจะเป็นเหตุให้สามารถกำหนดเงินค่าทดแทนให้ต่ำลงหรือสูงขึ้นได้

3.1.2 องค์การที่มีอำนาจกำหนดค่าทดแทน

ในการพิจารณาค่าทดแทนโดยผู้ที่มีอำนาจกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนนั้น จะเริ่มตั้งแต่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้น และศาล ที่จะเป็นผู้พิจารณาค่าทดแทนให้กับผู้ถูกเวนคืนตามลำดับ

(1).คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการสำรวจที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน (ในกรณีที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน) เสร็จเป็นบางส่วนหรือทั้ง

² มาตรา 21 “เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 18 นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นเป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง

(1) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6

(2) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่

(3) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(4) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(5) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

หมดแล้ว พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 9³ กำหนดให้เจ้าหน้าที่เสนอรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่สำรวจแล้วเสร็จ ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และในกรณีพระราชกฤษฎีกาผ่านเขตท้องที่ใดก็ได้ให้มีผู้แทนของสภาท้องถิ่นนั้นแห่งละหนึ่งคนเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา 18 ส่วนในกรณีมาตรา 23⁴ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันที่มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยมิได้มีการออกพระราชกฤษฎีกา และพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นมิได้กำหนดเรื่องเงินค่าทดแทนไว้เป็นอย่างอื่น ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งภายใน

³ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 9 เมื่อพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 ใช้บังคับแล้วให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการสำรวจ เพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอน ให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ถ้าเป็นการเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ทางรถไฟ ทางพิเศษ คลองชลประทานหรือกิจการที่คล้ายคลึงกันต้องสำรวจให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

เมื่อได้ดำเนินการสำรวจที่จะต้องเวนคืนเสร็จเป็นบางส่วน หรือแล้วเสร็จทั้งหมด ให้เจ้าหน้าที่เสนอรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่สำรวจแล้วเสร็จประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคนผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน และจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา 18

ในกรณีที่พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 ผ่านเขตท้องที่ใดให้มีผู้แทนของสภาท้องถิ่นนั้นแห่งละหนึ่งคนเข้าร่วมเป็นกรรมการตามวรรคสองด้วย

ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ และจำนวนเงินค่าทดแทนให้คณะกรรมการกำหนดโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา 18 มาตรา 21 มาตรา 22 และมาตรา 24 และดำเนินการให้แล้วเสร็จและประกาศราคาที่กำหนดไว้ ณ สถานที่ตาม มาตรา 7 ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น ทำให้ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามวรรคสี่ได้ คณะกรรมการจะขอให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวขยายเวลาออกไปอีกก็ได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

⁴ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 23 ในกรณีที่มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 15 โดยมิได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 6 และพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นมิได้กำหนดเรื่องเงินค่าทดแทนไว้เป็นอย่างอื่น ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ภายในสามสิบวัน นับแต่วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา 18

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งกำหนดเงินค่าทดแทน ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 โดยอนุโลม โดยดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันได้รับแต่งตั้งและให้นำมาตรา 9 วรรคสาม และวรรคห้า มาตรา 10 มาตรา 18 มาตรา 22 และมาตรา 24 มาใช้บังคับโดยอนุโลม



สามสิบวันนับแต่วันใช้บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา 18 คณะกรรมการชุดดังกล่าวมีหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทน โดยต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน คณะกรรมการจะขอให้รัฐมนตรีขยายเวลาออกไปอีกก็ได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวัน

(2) การอุทธรณ์ราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 มาตรา 25 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 (รก.2534/37/43พ.) บัญญัติว่า “ผู้มีสิทธิได้รับเงินผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 18 ผู้ใดไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการ กำหนดตามมาตรา 9 มาตรา 10 ทวิ มาตรา 23 หรือมาตรา 28 วรรคสาม มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้น ภายในหกสิบวันนับแต่วันได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย จากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว

ในการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์ มีจำนวนทั้งหมดไม่น้อยกว่าห้าคน เป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่า การอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีนั้นสามารถแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ

1. กรณีผู้มีสิทธิได้รับเงินทดแทนไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นที่ได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา 9 กำหนด ซึ่งอยู่ในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา
2. กรณีผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่พอใจจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นที่ได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา 23 กำหนด

โดยทั้งสองกรณีต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือ โดยชอบด้วยกฎหมายจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทน ดังกล่าว ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

(3) ศาล

ถือเป็นผู้วินิจฉัยสุดท้ายที่จะกำหนดค่าทดแทนให้กับผู้ถูกเวนคืน มาตรา 26 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตามมาตรา 25 หรือกรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 25 วรรคสอง ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วแต่กรณี” ดังนั้น ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี หรือในกรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว แล้วแต่กรณี ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ข้อโต้แย้งทั้งหลายที่เกี่ยวกับจำนวนเงินค่าทดแทนจะเป็นอันยุติโดยคำพิพากษาของศาล ปัจจุบันข้อพิพาทเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และการกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)⁵

3.1.3 บุคคลผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทน

ประเด็นที่เกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนมีบทบัญญัติที่เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเพื่อกำหนดค่าทดแทนไว้ กล่าวคือ

มาตรา 18 และมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

มาตรา 18 เงินค่าทดแทนนั้น ให้กำหนดให้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

- (1) เจ้าของหรือผู้ครอบครอง โดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งที่ดินที่ต้องเวนคืน
- (2) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 หรือได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่

⁵ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาและพิพากษา

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และการรอนสิทธิ

(3) ผู้เช่าที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในที่ดินที่ต้องเวนคืน แต่การเช่านั้นต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ ซึ่งได้ทำไว้ก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 หรือได้ทำขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ และการเช่านั้นยังมิได้ระงับไปในวันที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครองที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว แต่เงินค่าทดแทนในการเช่านี้พึงกำหนดให้เฉพาะที่ผู้เช่าได้เสียหายจริงโดยเหตุที่ต้องออกจากที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวก่อนสัญญาเช่าระงับ

(4) เจ้าของต้นไม้ยืนต้นที่ขึ้นอยู่ในที่ดินในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6

(5) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้น ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 แต่ต้องไม่ใช่ผู้ซึ่งจำต้องรื้อถอนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวไปเมื่อได้รับแจ้งจากเจ้าของที่ดิน เงินค่าทดแทนตาม (5) นี้พึงกำหนดให้เฉพาะค่ารื้อถอนค่าขนย้ายและค่าปลูกสร้างใหม่เท่านั้น

(6) บุคคลผู้เสียสิทธิในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกันผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นตามมาตรา 1349 หรือมาตรา 1352 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณีที่บุคคลเช่นว่านั้นได้จ่ายค่าทดแทน ในการใช้สิทธิดังกล่าวให้แก่เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนแล้ว

(7) ผู้จ้างงอ ผู้ทรงบุริมสิทธิ หรือผู้ได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินสิทธิเหนืออสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

(8) ผู้รับโอนสิทธิในทรัพย์สินภายหลังวันใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

3.1.4 ค่าทดแทนที่ควรได้รับ

ความหมายของค่าทดแทนที่เป็นธรรมในหนังสือ Appraisal and Terminology and Handbook ของ American Institute of Real Estate Appraisers มีการให้คำจำกัดความของคำว่า “ค่าทดแทนที่เป็นธรรม” ไว้ดังนี้ “ค่าทดแทนที่เป็นธรรมในการเวนคืนก็คือ ผลรวมของการสูญเสียซึ่งเจ้าของทรัพย์สินได้เรียกร้องสิทธิ ซึ่งพิสูจน์ได้เป็นที่แน่นอนแล้วสำหรับเป็นค่าทดแทน ก็คือการจ่ายเงินในมูลค่าตลาดของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนนั่นเอง ซึ่งคำว่าค่าทดแทนที่ยุติธรรมนี้ก็จะต้องยุติธรรมทั้งสองฝ่ายไม่เพียงเฉพาะฝ่ายที่ถูกเวนคืนเท่านั้น แต่จะต้องยุติธรรมสำหรับรัฐผู้จ่าย

ค่าทดแทนสำหรับการเวนคืนด้วย”⁶ ค่าทดแทนที่เป็นธรรม เป็นเงื่อนไขประการหนึ่งที่ทำให้การเวนคืนเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยถือเป็นสาระสำคัญอย่างหนึ่งของอำนาจเวนคืนซึ่งมีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยโดยทั่วไป

แต่อย่างไรก็ดีผู้วิจัยเห็นว่า การรัฐผู้ทำหน้าที่เวนคืนจะกำหนดค่าทดแทนให้นั้น เห็นว่า ผู้ถูกเวนคืนย่อมไม่ควรได้รับค่าทดแทนที่น้อยกว่าหรือมากกว่าที่เสียหายจริง

3.1.5 ข้อจำกัดในการกำหนดค่าทดแทน

ตามหลักการในการดำเนินการเวนคืนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนแล้ว เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจที่จะตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองได้ ซึ่งราคาหรือค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะจ่ายให้ต้องไม่เกินกว่าราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่คณะกรรมการกำหนดไว้ตามมาตรา 10 และหากตกลงกันได้ก็จะมีการทำสัญญาซื้อขายกัน จากนั้นเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จะแจ้งให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์จะตกเป็นของรัฐในวันที่ได้มีการจ่ายเงินค่าอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแล้ว ตามมาตรา 11 โดยขั้นตอนนี้เป็นเปิดโอกาสให้รัฐกับเอกชนได้มีการเจรจาต่อรองซื้อขายที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์กันก่อนที่จะมีการใช้อำนาจบังคับเอาทรัพย์สินนั้นมาเป็นของรัฐ

(1) ขอบเขตของหลักเกณฑ์ตามมาตรา 21

ก.หลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ทุกชนิด หลักการในการกำหนดค่าทดแทนถูกกำหนดไว้ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง โดยคำนึงถึง

1. ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 6⁷ คำว่าราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด”

⁶ นัฐกานต์ ขำยัง, “ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์”, วิทยานพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2550, หน้า 31.

⁷ มาตรา 6 พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนต้องระบุ

(1) ความประสงค์ของการเวนคืน

(2) เจ้าหน้าที่เวนคืน

(3) กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเท่าที่จำเป็นให้มีแผนที่หรือแผนผังประเมินเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนและแสดงเขตที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่ประเมินนั้นคิดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นแผนที่หรือแผนผังดังกล่าวให้อถือเป็นส่วนหนึ่ง

เรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่า “ราคาตลาด” ตามระเบียบของคณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ของอสังหาริมทรัพย์ เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม พ.ศ.2535 ได้ให้คำนิยามคำว่า “ราคาตลาด” ไว้ในข้อ 5 ว่าในระเบียบนี้ “ราคาตลาด” หมายความว่า

- 1) ราคาที่ทั้งผู้ซื้อหรือผู้ขายส่วนมากยินดีตกลงซื้อขายกัน
- 2) ราคาที่ผู้ซื้อและผู้ขายทั้งสองฝ่ายทราบข้อมูลในทรัพย์สินที่จะซื้อขายนั้นพอสมควร
- 3) ราคาที่ผู้ซื้อหรือผู้ขายมิได้ถูกบังคับหรือมีแรงจูงใจให้ซื้อหรือขายกัน
- 4) ราคาของตลาดการค้าเสรีที่มีการแข่งขัน ไม่ใช่ราคาจากตลาดผูกขาดโดยผู้ซื้อหรือผู้ขาย หรือราคาขายทอดตลาด หรือราคาในภาวะที่เศรษฐกิจตกต่ำ หรือเงินเฟ้อ⁸

ปัญหาที่ตามมาว่าราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนหรือราคาตลาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 นี้เป็นราคาที่มีวิธีการคำนวณกันอย่างไร ซึ่งการหาราคาที่แท้จริงที่ทั้งผู้ซื้อหรือผู้ขายส่วนมากยินดีตกลงซื้อขายกันนั้นเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก ซึ่งในเรื่องนี้กรมที่ดินได้ยอมรับว่าการสืบหาข้อเท็จจริงราคาที่ดินตามราคาตลาดที่ผ่านมาได้กระทำอย่างจริงจัง⁹ และในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินที่ผ่านมาจนปัจจุบัน จึงมักแจ้งว่ามีการซื้อขายกันตามราคาประเมินมูลค่าที่ดินของกรมที่ดินนั่นเอง เพื่อจะได้เสียภาษีและค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมต่ำกว่าความจริงซึ่งในทางปฏิบัติราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาด ซึ่งสามารถพิสูจน์หาราคาซื้อขายได้จากราคาในการจดทะเบียนสิทธินิติกรรมต่าง ๆ ในวันเวลาใกล้เคียงกับก่อนหรือหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา หรือ พ.ร.บ.เวนคืนซึ่งการเปรียบเทียบราคาตลาดนั้น อาจต้องพิจารณาโดยเลือกลักษณะของทรัพย์สินที่ใกล้เคียงกัน เช่น สภาพทางกายภาพ สภาพพื้นที่ การคมนาคม ระบบสาธารณูปโภค การใช้ที่ดิน เป็นต้น

แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชกฤษฎีกาเหล่านี้ให้ใช้บังคับได้มีกำหนดสองปีหรือตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น แต่ต้องไม่เกินสี่ปีแล้วแต่จะเห็นว่าจำเป็นเพื่อทำการสำรวจที่ดินที่จะต้องเวนคืนนั้น

⁸ ระเบียบของคณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ของอสังหาริมทรัพย์ เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม พ.ศ.2535

⁹ แคล้ว ทองสม, “การปฏิบัติงานเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศออสเตรเลีย” ในเอกสารการประเมินผลและเปรียบเทียบพระราชบัญญัติเวนคืน, หน้า 21

2. ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ ทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ก็คือที่ดิน ทั้งนี้ไม่ว่าที่ดินนั้นจะเป็นที่ดินมีโฉนด, น.ส.3, น.ส.3 ก ใบได้สวน หรือ สค.1 และไม่ว่าที่ดินนั้นจะเป็นที่ดินว่างเปล่าหรือมีโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรือไม่ หรือใช้ในการเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ ประกอบกิจกรรมโดยให้คนอื่นเช่า หรือทำเองก็ตาม ส่วนจำนวนภาษีที่ต้องเสียจะมากน้อยเท่าใดย่อมแล้วแต่ที่ดินนั้นมีราคาเท่าใด ถ้ามีราคาสูงก็ต้องเสียภาษีมาก

ราคาที่ดินที่จะนำมาใช้เป็นฐานในการเสียภาษีนั้น มิใช่ถือราคาขั้นสูงหรือขั้นต่ำ แต่ถือราคาปานกลาง โดยต้องเป็นราคาปานกลางที่คณะกรรมการตีราคาปานกลางกำหนดขึ้น ซึ่งทุก ๆ 4 ปี คณะกรรมการจะตีราคาครั้งหนึ่ง (พ.ร.บ.ภาษีบำรุงท้องที่มาตรา 13 และมาตรา 16) เมื่อทราบราคาปานกลางแล้ว ก็นำไปคิดภาษีตามอัตราภาษีที่กำหนดไว้ในบัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่¹⁰ วิธีการกำหนดราคาปานกลางนั้น ใช้วิธีนำเอาราคาที่ดินในหน่วยที่จะทำการตีราคา ซึ่งซื้อขายกัน โดยสุจริต ครั้งสุดท้ายไม่น้อยกว่าสามรายในระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปีก่อนวันตีราคา มาคำนวณ ถัวเฉลี่ยเป็นราคาปานกลาง โดยมีให้คำนวณราคาโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งเพาะปลูกเข้าด้วย¹¹ จะเห็นว่าวิธีการนี้จะใช้ได้ผลเฉพาะในท้องที่ที่มีการซื้อขายที่ดินกันเป็นประจำเท่านั้น และการตีราคาที่ดินหากมีมูลค่าสูง ย่อมเป็นผลกระทบกับเจ้าของที่ดินทำให้ต้องชำระภาษีในอัตราที่สูงขึ้น ตามราคาของที่ดิน เนื่องจากราคาประเมินของทางราชการกำหนดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการเสียภาษีซื้ออัตราภาษีที่ใช้ในการคำนวณภาษีบำรุงท้องที่นั้นเป็นอัตราภาษีที่ต่ำมาก¹²

จะเห็นได้ว่าราคาปานกลางที่ตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่นี้ก็ไม่ใช่มูลค่าที่แท้จริงของที่ดินนั้น และก็มีได้เป็นราคาที่ใกล้เคียงกับมูลค่าที่แท้จริง¹³

3. ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

ตามระเบียบของคณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ของอสังหาริมทรัพย์ เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม พ.ศ.2535 ได้ให้คำนิยามว่า “ราคาประเมินทุนทรัพย์” ไว้ในข้อ 5 ว่า ราคา

¹⁰ ภาสกร ชูณหงษ์, คำอธิบายกฎหมายที่ดิน (กรุงเทพมหานคร : แสงสุทธิการพิมพ์, 2532) หน้า 473 – 476.

¹¹ พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508, มาตรา 13.

¹² นัฐกานต์ ขำยัง, เรื่องเดียวกัน, หน้า 106

¹³ พินิจ ธีระชาติ, “ปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ศึกษาเฉพาะกรณีราคาตลาด”, วิทยานพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2541, หน้า 121.

ประเมินทุนทรัพย์ หมายความว่าราคาตลาดที่คณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ เห็นชอบให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม สำหรับอสังหาริมทรัพย์¹⁴

ในการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่เกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์ ผู้ขอ จะต้องเสียค่าธรรมเนียมด้วย ทั้งนี้เพื่อเก็บเป็นรายได้ให้แก่รัฐ การจัดเก็บค่าธรรมเนียมที่ดินนี้ จะ กำหนดอัตราเรียกเก็บโดยให้คำนวณจากราคาประเมินของกรมที่ดินซึ่งที่มาของบัญชีประเมินทุนทรัพย์นั้น มาจากการประเมินราคาที่ดินปานกลางที่มีการประเมินทุก ๆ 3 ปี¹⁵ ในทางปฏิบัติการ คำนวณราคาประเมินทุนทรัพย์ทำได้ยาก เนื่องจากในปัจจุบันการประเมินราคาทรัพย์สินของประเทศ ไทยยังไม่มีมาตรฐานที่ดีพอ ด้วยเหตุผลที่ว่า หน่วยงานที่ทำหน้าที่ประเมินราคาขาดเครื่องมือและ อุปกรณ์ที่มีคุณภาพและมีประมาณเพียงพอแก่การทำงาน ประกอบกับการทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน คู่กรณีมักไม่แจ้งราคาซื้อขายที่แท้จริง ซึ่งทำให้ไม่มีราคาซื้อขายตามความเป็นจริงเพื่อนำมาเป็น ข้อมูลในการตรวจสอบหาราคาตลาดของอสังหาริมทรัพย์ได้¹⁶

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 21 (3) นี้ ก็มีใช้ราคาหรือมูลค่าที่แท้จริงของที่ดินแปลงที่ถูกเวนคืนนั้น ๆ หรือเป็นไปได้ยากในการ พิสูจน์ราคาที่ดินที่แท้จริง¹⁷

4. สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ในทางปฏิบัติศาลจะใช้พิจารณาประกอบการ พิจารณาในเรื่องค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยการนำมาพิจารณาจากขนาดและรูปร่าง ของอสังหาริมทรัพย์ แต่ทั้งนี้ก็ยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต้องทำ การกำหนดหลักเกณฑ์ว่าจะใช้วันใดสำหรับการพิจารณา ทั้งนี้เพราะสภาพของที่ดินนั้นอาจมีการ เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ สภาพของที่ดินในระหว่างวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาจนถึงวันที่ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้มีมตินั้น อาจเปลี่ยนแปลงได้หลายประการด้วยกันคือ (1) ลักษณะของพื้นดินเปลี่ยนแปลงไป (ขุดดินไปขาย) (2) รูปร่างของที่ดินที่เหลืออยู่เปลี่ยนแปลงไป (รูปสี่เหลี่ยมอาจกลายเป็นสามเหลี่ยม) (3) การใช้ประโยชน์เปลี่ยนแปลงไป (เคยใช้เป็นที่อยู่อาศัย แต่ต่อมาได้ย้ายออกไป หรือในทางตรงข้ามเพิ่งย้ายเข้ามาอยู่อาศัยหลังวันใช้บังคับพระราช

¹⁴ ระเบียบของคณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดราคา ประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม พ.ศ.2535.

¹⁵ พินิจ ธีระชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 122

¹⁶ นัฐกานต์ จำอั้ง, เรื่องเดียวกัน, หน้า 107

¹⁷ ปาน แดงประเสริฐ, “ปัญหาค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ศึกษากรณีเฉพาะการอุทธรณ์เกี่ยวกับเงิน ทดแทน”, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2538, หน้า 103.

กฤษฎีกา) และ (4) สิทธิเหนือพื้นดิน (จากการที่ไม่มีภาระจำยอมหรือภาระติดพัน กลายเป็นที่ดินมีภาระจำยอมหรือเป็นเขตดินไฟฟ้าแรงสูง ซึ่งสิ่งเหล่านี้คณะกรรมการฯ สมควรจะต้องนำมาพิจารณาในการกำหนดเงินค่าทดแทนทั้งสิ้น¹⁸

5. เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ในทางปฏิบัติศาลจะใช้พิจารณาถึงวัตถุประสงค์ หน่วยงานผู้เวนคืน ลักษณะของการเวนคืน ทั้งนี้จะใช้ประกอบการพิจารณาในเรื่องค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เช่นกันเนื่องจาก ในการเวนคืนแต่ละ โครงการจะมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน และกรณีที่แยกให้เห็นความแตกต่างได้อย่างเด่นชัด ก็คือโครงการที่ทำการเวนคืนที่มีลักษณะเป็นการลงทุนหรือหารายได้กลับคืนมา เช่น การสร้างพิเศษระบบทางด่วนหรือเป็นโครงการที่เวนคืนมาโดยรัฐไม่มีรายได้กลับคืนมา เช่น การสร้างทางหลวง ซึ่งวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันนั้นควรคำนึงถึงในการคำนวณเงินค่าทดแทนให้สูงหรือต่ำลงได้

หลักเกณฑ์การพิจารณาเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ควรพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการเวนคืน เช่น การเวนคืนเพื่อสาธารณูปโภคให้จ่ายค่าทดแทนสูงสุดตามที่กฎหมายกำหนด แต่การเวนคืนเพื่อประโยชน์ของรัฐบาลอย่างอื่นที่มีการให้สัมปทานของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ อาจกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมโดยขอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรี¹⁹

ข. อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่จากการเวนคืน

การนำหลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 ทั้งห้าอนุมาตราที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ต้องนำมาใช้ในการพิจารณาค่าทดแทน เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดว่า “เพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม” เป็นสำคัญด้วย นอกจากบทบัญญัติห้าอนุมาตราที่กล่าวมาแล้ว การกำหนดเงินค่าทดแทนต้องคำนึงถึงบทบัญญัติ ตามมาตรา 21 วรรคอื่น ๆ อีกด้วย

ในการกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ หากมีอสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่จากการเวนคืน ตามบทบัญญัติมาตร 21 วรรคสอง วรรคสาม และ สี่²⁰ สามารถพิจารณาได้ดังนี้

¹⁸ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “หนังสือด่วนที่สุดที่ นร.0601/758 เรื่องอำนาจของคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงิน “ค่าชดเชยพิเศษ” (เพิ่มเติม)” ให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ดินเวนคืน ตามโครงการก่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนขั้นที่ 2,” 12 กันยายน 2535, หน้า 25. (ส่งตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาด่วนที่สุดที่ นร. 0601/758 ลงวันที่ 12 กันยายน 2533).

¹⁹ คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 290/2541 เรื่องแนวทางเกณฑ์การพิจารณาเงินค่าทดแทนตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ข้อ 5 การพิจารณาเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน.

²⁰ มาตรา 21 วรรค 2 ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่ทำไปในการเวนคืน ได้กระทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงิน ค่าทดแทน แต่ไม่ให้ถือว่าราคาอสังหาริมทรัพย์ที่เพิ่มขึ้นนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงิน ค่าทดแทนเพื่อจะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายกลับต้องใช้จ่ายเงินให้อีก

1) กรณีที่อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่มีราคาสูงขึ้นให้หักราคาที่สูงขึ้นออกจากการกำหนดค่าทดแทน โดยคำนวณตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 21 วรรคสอง และวรรคสี่

2) กรณีอสังหาริมทรัพย์มีราคาลดลงให้กำหนดค่าทดแทนสำหรับที่ดินส่วนที่เหลือมีราคาลดลงด้วย โดยคำนวณตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 21 วรรคสาม และวรรคสี่

ในปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นหรือลดลง เนื่องจากได้มีการยกเลิกการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. 2537 ซึ่งประสบปัญหาในการบังคับใช้หลายประการ²¹ เพราะทำให้ผู้ถูกเวนคืนบางรายได้รับค่าทดแทนน้อยลงหรือไม่ได้รับค่าทดแทนเลย และบางรายนอกจากจะไม่ได้รับค่าทดแทนแล้วยังต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรื้อย้ายสิ่งปลูกสร้าง และปลูกพืชผลใหม่ เป็นเหตุให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับความเดือดร้อน และทำให้เกิดความล่าช้าและเป็นอุปสรรคในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์²²

ก. หลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนที่ดิน

การเวนคืนที่ผ่านมาก่อนมีประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 การกำหนดราคาที่ดินของคณะกรรมการตามมาตรา 9 จะกำหนดโดยใช้ราคาเดียวกับราคาประเมินทุนทรัพย์ เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมซึ่งเป็นราคาที่สูงกว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งเป็นราคาที่ไม่ตรงกับมูลค่าของที่ดินที่แท้จริง ก็เนื่องมาจากกฎหมายใช้ถ้อยคำว่า “ราคาเบื้องต้น” เพราะทำให้เข้าใจกันว่าราคาที่คณะกรรมการตามมาตรา 9 กำหนดขึ้นมานั้นเป็นเพียงราคาเบื้องต้นที่นำมาจ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนไปก่อน โดยไม่คำนึงว่าจะเป็นการเป็นจำนวนที่เป็นธรรมหรือไม่ แล้วค่อยให้ผู้ถูกเวนคืนไปใช้สิทธิอุทธรณ์หรือฟ้องร้องต่อศาลเอง จึงเป็นราคาที่ไม่เป็น

ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลงให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย

การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นตามวรรคสอง หรือราคาลดลงตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

²¹ นัฐกานต์ ขำฮัง, เรื่องเดียวกัน, หน้า 112.

²² พระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้น หรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ.2537 พ.ศ. 2538.

ธรรม²³ ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐทำการกำหนดเงินค่าทดแทน โดยนำหลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 ทั้งมาตรามาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดราคาค่าทดแทน และให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ว่า “เพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม”

ง. ที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือประกอบการค้าหรือการงานอันชอบด้วยกฎหมาย

ตามมาตรา 21 วรรคห้า ได้กำหนดให้เจ้าของสิทธิได้รับค่าเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน แต่การพิจารณาว่าจะได้สิทธิหรือไม่นั้นต้องพิจารณาว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขายหรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น ต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น เนื่องจากในบางกรณีอาจปรากฏข้อเท็จจริงว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายมิได้อาศัย ประกอบการค้าขายหรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายในอสังหาริมทรัพย์นั้น หรืออาจเป็นที่ดินซึ่งไม่ได้ทำประโยชน์ หรือเป็นตึกแถวทิ้งร้างไม่มีผู้อยู่อาศัย จึงไม่ต้องกำหนดค่าทดแทนในส่วนนี้ให้ เนื่องจากไม่มีผู้ได้รับความเสียหายจากการออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน หรือในกรณีที่เจ้าของให้เช่าทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน ผู้เช่าย่อมเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนตามมาตรา 18(3) จึงไม่ต้องกำหนดค่าทดแทนให้แก่เจ้าของตามมาตรา 21 วรรคห้าอีก²⁴

(2) ผู้มีอำนาจในการกำหนดค่าทดแทน

แม้ว่าจะมีการกำหนดให้นำหลักเกณฑ์ในการพิจารณาค่าทดแทนแล้วแต่ก็ยังคงมีปัญหาในการปฏิบัติจากองค์กรที่บังคับใช้กฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ และศาล ซึ่งอาจเกิดจากการไม่ได้นำหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติของกฎหมายมาใช้อย่างครบถ้วนถูกต้อง ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ดังนี้

ก. คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น หรือผู้ที่ทำหน้าที่กำหนดเงินค่าทดแทน จะมีเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่เวนคืนทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลเสนอให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นพิจารณา คณะกรรมการจะมีความเห็นที่แตกต่างไปจากข้อมูลที่ได้รับไม่มาก และอีกทั้งกฎหมายไม่ได้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาเป็นกรรมการว่าต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในการประเมินราคาทรัพย์สินแต่อย่างใด แต่กฎหมายได้มอบอำนาจหน้าที่ในการ

²³ ปาน แดงประเสริฐ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 119.

²⁴ นัฐกานต์ ขำยัง, เรื่องเดียวกัน, หน้า 110.

ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการกำหนดราคาและค่าทดแทน ซึ่งในเรื่องการประเมินราคาทรัพย์สินควรจะต้องใช้ผู้มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านการประเมินราคาเป็นพิเศษ แต่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นประกอบด้วยข้าราชการ พนักงานของรัฐ ซึ่งอาจไม่มีความเชี่ยวชาญ หรือชำนาญการ ในการประเมินราคาทรัพย์สิน จึงทำให้ต้องยึดถือราคาที่มีหลักฐานเป็นเอกสารราชการ รวมถึงข้อมูลเบื้องต้นที่ได้รับจากเจ้าหน้าที่ อีกทั้งตามบทบัญญัติกฎหมายใช้ถ้อยคำว่า “ราคาเบื้องต้น” จึงเป็นที่เข้าใจกันว่าราคาที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นตามมาตรา 9 กำหนดขึ้นมานั้นเป็นเพียงราคาในเบื้องต้นที่จะนำมาจ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนไปก่อน โดยไม่คำนึงถึงว่าจะเป็นการเป็นจำนวนที่เป็นธรรมหรือไม่ และหากผู้ถูกเวนคืนไม่พอใจ สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ หรือฟ้องศาลต่อเองได้

ข. คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ จะประกอบไปด้วย (1) ผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย (2) ผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาทรัพย์สิน ซึ่งต้องมีจำนวนทั้งหมดไม่น้อยกว่าห้าคน เมื่อพิจารณาคุณสมบัติของผู้ที่จะมาเป็นกรรมการตามกฎหมายแล้ว เห็นว่ามีความเหมาะสมเพราะประกอบไปด้วยผู้ที่มีความรู้ความสามารถในการตีราคาทรัพย์สินและผู้ทรงคุณวุฒิและเข้ามาทำหน้าที่กลั่นกรองในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนและปัญหาข้อกฎหมายต่าง ๆ ที่เกิดจากการกำหนดราคาของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น แต่ในทางปฏิบัติ บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้มาทำหน้าที่ในการดำเนินการเป็นคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ผู้ที่ทำหน้าที่ในการเสนอชื่อคณะกรรมการคือหน่วยงานผู้ทำหน้าที่เวนคืน ซึ่งอาจทำให้การเสนอชื่อมักจะเสนอรายชื่อบุคคลที่รู้จัก หรือเป็นบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกัน บางครั้งบุคคลเหล่านั้นอาจจะไม่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านการประเมินราคา และบางครั้งอาจไม่มีประสบการณ์โดยตรงก็ได้ เหล่านี้ล้วนมีผลทำให้การพิจารณาอุทธรณ์ขาดความเป็นอิสระและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนนัก ทั้งนี้การพิจารณาอุทธรณ์ยังคงยึดหลักฐานเอกสารทางราชการ และข้อมูลเดิมที่ได้รับ ซึ่งมักจะเป็นราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของกรมที่ดิน โดยหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ใช้ในการกำหนดราคาค่าทดแทนมักเป็นหลักเกณฑ์เดียวกัน รวมถึงมีการใช้เอกสารหลักฐานเดียวกัน ทำให้ผู้ถูกเวนคืนยังไม่ได้รับความเป็นธรรมเท่าที่ควร

ค. ศาล ถือเป็นองค์กรสุดท้ายที่ทำหน้าที่ในการกำหนดค่าทดแทน เดิมคดีเกี่ยวกับค่าทดแทนอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ซึ่งได้แก่ศาลแพ่ง ศาลจังหวัดนั้น ผู้ทำหน้าที่พิจารณามีได้ประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์ในการประเมินราคาทรัพย์สิน โดยปกติศาลจะเป็นคนกลางทำการไต่ถามเกี่ยวกับการการเจรจาต่อรองค่าทดแทนกันระหว่างคู่กรณีพิพาทกัน การกำหนดค่าทดแทนเพิ่มให้ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน มักจะใช้ดุลพินิจเพิ่มให้เป็นร้อยละของเงินค่าทดแทนที่ผู้ถูกเวนคืน แต่ทั้งนี้การกำหนดราคาค่าทดแทนการเวนคืนต้องอาศัยหลักวิชาการใน



การประเมินราคา ศาลจึงมักเปิดโอกาสให้ผู้กรณีนำเอกสารหลักฐานมานำสืบได้ แต่สถานะของ ผู้กรณีที่มีความแตกต่างกันระหว่างรัฐและเอกชนย่อมมีความไม่เสมอภาค ข้อมูลและหลักฐาน ส่วนมากจะเป็นเอกสารราชการ การอ้างพยานหลักฐานจึงมีความยุ่งยาก ศาลจะต้องตัดสินจากพยาน เอกสารหลักฐานของแต่ละฝ่ายที่อ้างเท่านั้น ทำให้ผู้ถูกเวนคืนไม่ได้รับความเป็นธรรมเท่าที่ควร

ปัจจุบันคดีในเรื่องการเวนคืนที่ดินอยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง ซึ่งมี อำนาจในการแสวงหาหลักฐานเพิ่มเติมได้ เนื่องจากมีอำนาจในการค้นหาความจริงในการพิจารณา คดี ผู้พิพากษาศาลปกครองต้องตัดสินโดยคำนึงถึง “ประโยชน์ส่วนรวม” หรือ “ประโยชน์ สาธารณะ” แต่กฎหมายก็ยังให้ความสำคัญคุ้มครองประโยชน์ของปัจเจกชนแต่ละบุคคลอยู่

3.2 การร้องขอให้รัฐดำเนินการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ ตามมาตรา 20 ของ พระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530

ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงส่วนของหลักการและการข้อจำกัดของการการบังคับใช้ กฎหมายในการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ กรณีได้รับการเวนคืนที่ดินแต่ไม่ทั้งหมด คงเหลือที่ดินบางส่วน โดยที่ดินนั้นก่อให้เกิดภาวะหรือไม่เกิดประโยชน์แก่ผู้ถูกเวนคืน หรืออาจ เรียกได้ว่าเสียประโยชน์เพราะไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ในที่ดินที่เหลือดังกล่าว

3.2.1 บทบัญญัติในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการร้องขอให้รัฐจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 ได้บัญญัติไว้ว่า

มาตรา 20 “ในกรณีที่ต้องเวนคืนที่ดินแปลงใดแต่เพียงบางส่วน ถ้าเนื้อที่ดินส่วน ที่เหลืออยู่นั้นน้อยกว่าสี่สิบห้าตารางวา หรือด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่าห้าวา และที่ดินส่วนที่เหลืออยู่ นั้นมิได้ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน หากเจ้าของร้องขอให้เจ้าหน้าที่ เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วย”

3.2.2 ข้อจำกัดของบทบัญญัติตามมาตรา 20

(1) บทบัญญัติที่ไม่มีความยืดหยุ่น ในมาตรา 20

ก. การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่

บทบัญญัติตามมาตรา 20 ถือเป็นมาตรการที่รัฐมีวัตถุประสงค์ในการใช้เพื่อการเยียวยา ความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน โดยหลักเกณฑ์ในบทบัญญัติมาตรา 20 การพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่จะต้อง ดำเนินการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้น ซึ่งสามารถแยกออกเป็นหลักเกณฑ์ได้ดังนี้

1. พื้นที่ดินส่วนที่เหลืออยู่น้อยกว่า 25 ตารางวา หรือด้านใดด้านหนึ่งน้อยกว่า 5 วา

2. ที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมิได้ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกันและ
3. เจ้าของต้องมีคำร้องขอ

ดังนั้นหากข้อเท็จจริงในการเวนคืนปรากฏว่า ที่ดินส่วนที่เหลือนั้นเข้าหลักเกณฑ์ข้อใดข้อหนึ่งตามมาตรา 20 แล้วเจ้าหน้าที่จะต้องทำการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามคำร้องขอของเจ้าของที่ดินเพียงอย่างเดียวเท่านั้น เจ้าหน้าที่ไม่อาจใช้อำนาจดุลพินิจอย่างอื่นได้ ถือเป็นบทบัญญัติเด็ดขาดโดยการบังคับใช้กับเจ้าหน้าที่ และจะเห็นได้ว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของรัฐ เนื่องจากที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนนั้นอยู่นอกเหนือการเวนคืนนั้นจะทำให้รัฐไม่ได้ใช้ประโยชน์ และสิ้นเปลืองงบประมาณเพิ่มขึ้นโดยเปล่าประโยชน์

ข. สิทธิในการร้องขอ

ตามบทบัญญัติมาตรา 20 กำหนดให้หากว่าที่ดินส่วนที่เหลือนั้นเข้าหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด แล้ว กฎหมายกำหนดให้เจ้าของที่ดิน ต้องเป็นผู้ดำเนินการร้องขอให้รัฐจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ หากเจ้าของที่ดินไม่ร้องขอให้ซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีอำนาจดุลพินิจดำเนินการซื้อที่ดินส่วนที่เหลือนั้นเองได้ แต่ทั้งนี้ การร้องขอให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ มิใช่ผลอันเกิดขึ้นจากการทำนิติกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะถือว่าการร้องขอให้เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา 20 เป็นการแสดงเจตนาทำนิติกรรม ตามหลักความเสมอภาคในการแสดงเจตนาของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ย่อมไม่ได้ แต่เป็นผลที่เกิดขึ้นจากการทำนิติกรรมทางปกครอง²⁵

(2) บทบัญญัติที่ไม่มีความชัดเจน ในมาตรา 20

ก. ความหมายของคำว่า “เจ้าของ” มีความเห็นแบ่งออกเป็นสองฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายแรกเห็นว่าคำว่า “เจ้าของ” ตามบทบัญญัติมาตรา 20 นั้นหมายความรวมถึงผู้สืบสิทธิจากเจ้าของเดิม ไม่ว่าจะสืบสิทธิในทางมรดก หรือสืบสิทธิจากการโอนโดยผลของนิติกรรมสัญญา เพราะการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์โดยผลของนิติกรรมสัญญานั้น สิทธิต่าง ๆ ที่มีติดอยู่ในที่ดินย่อมโอนไปยังผู้รับโอนด้วย ตามกฎหมายที่ว่าผู้รับ โอนย่อมมีสิทธิไม่ดีกว่าผู้โอน กล่าวคือ ผู้โอนมีสิทธิในทรัพย์สินเพียงใด ผู้รับโอนก็มีสิทธิเช่นเดียวกับผู้โอนเพียงนั้น ดังนั้น เจ้าของที่ดินส่วนที่เหลือรับ โอน

²⁵ พินิจา เพ็ญประทุม . “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ศึกษาเฉพาะกรณีการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2543, หน้า182

ที่ดินส่วนที่เหลือมาภายหลังจากการเวนคืน ย่อมสามารถร้องขอตามมาตรา 20 ได้ในฐานะเป็นผู้สืบทิด หากการยื่นคำร้องเป็นไปภายในกำหนดระยะเวลาการร้องขอ

ฝ่ายที่ 2 เห็นว่า “เจ้าของ” ที่จะร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา 20 นั้น เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรานี้แล้ว น่าจะเห็นได้ว่ากฎหมายมีความประสงค์ที่จะบรรเทาความเสียหายให้ผู้ถูกเวนคืนซึ่งได้รับความเสียหายอย่างมากมาจากการเวนคืนเท่านั้น แต่ผู้ที่รับโอนที่ดินส่วนที่เหลือไปจากเจ้าของเดิมภายหลังจากการทำสัญญาซื้อขายตามกฎหมายเวนคืนหรือภายหลังที่มีการเวนคืนแล้ว ไม่น่าจะมีสิทธิตามมาตรา 20 เพราะถือว่าเป็นความสมัครใจเข้ามารับเอาความเสียหายนั่นเอง โดยที่รู้ว่าที่ดินยังมีเหลืออยู่น้อยหรือมีด้านใดด้านหนึ่งแคบผิดปกติ จึงไม่มีเหตุผลใดที่รัฐจะต้องบรรเทาความเสียหายนั้นอีก อีกทั้งพิจารณาถ้อยคำตามตัวบทกฎหมายแล้วก็เห็นว่ามุ่งถึงเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนในขณะนั้นเท่านั้น ไม่รวมถึงเจ้าของที่ดินในทอดหลัง ๆ แต่อย่างใด อย่างไรก็ตามถ้าเป็นผู้รับมรดกไม่ว่าในฐานะทายาทโดยธรรมหรือผู้รับพินัยกรรม ย่อมมีฐานะเช่นเดียวกับเจ้าของในขณะที่มีการเวนคืน มีสิทธิร้องขอตามมาตรา 20 นี้ได้²⁶

ข. ไม่มีการกำหนดระยะเวลา

1. เจ้าของที่ดิน เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติต่าง ๆ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 แล้ว จะพบว่าไม่มีบทบัญญัติใดที่กล่าวถึงเรื่องกำหนดระยะเวลาในการให้สิทธิแก่เจ้าของที่ดินดำเนินการยื่นคำร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนดำเนินการจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติแก่เจ้าของที่ดินว่า การยื่นคำร้องของเจ้าของที่ดินเหล่านั้นจะเป็นคำร้องที่มีผลบังคับทางกฎหมายหรือไม่ หรือว่าคำร้องนั้นจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ในเรื่องกำหนดระยะเวลาการยื่นคำร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือนั้นเป็นปัญหาแตกต่างกัน และสำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกายังมิได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ไว้โดยตรง จะมีเพียงความเห็นในเรื่องกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือตามมาตรา 19 ซึ่งในเรื่องดังกล่าวได้มีความเห็นของนักวิชาการแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย²⁷ ดังนี้

ฝ่ายที่ 1 เห็นว่าการร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา 20 นี้ เจ้าของที่ดินส่วนที่เหลือจะต้องยื่นคำร้องขอต่อเจ้าหน้าที่เวนคืนภายในเวลา อันสมควรนับแต่วันทราบ

²⁶ อินหัด ใจสมุทร, เรื่องเดิม, หน้า 92 - 96

²⁷ สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา, “ข้อหารือของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย” ที่ นร 0601/817 ลงวันที่ 24 กรกฎาคม 2534

หรือควรจะได้ทราบว่าที่ดินส่วนที่เหลือนั้นอยู่ในหลักเกณฑ์ที่สามารถร้องขอตามมาตรา 20 ได้ และการยื่นคำร้องขอจะต้องยื่นภายในอายุของพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวเขตที่ดินบริเวณที่ที่จะเวนคืนด้วย ถ้าพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวเขตที่ดินบริเวณที่ที่จะเวนคืนหมดอายุแล้ว ก็ไม่สามารถที่จะร้องขอต่อ มาตรา 20 นี้ได้ เพราะไม่มีเจ้าหน้าที่เวนคืนอีกต่อไป จึงไม่มีใครที่จะมีอำนาจทำหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อ ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนได้ ถ้าต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืน และที่ดินแปลงใดถูก เวนคืนไปบางส่วนตามพระราชบัญญัติ หากที่ดินส่วนที่เหลือเข้าหลักเกณฑ์ที่สามารถร้องขอให้เวนคืน หรือจัดซื้อส่วนที่เหลือตามมาตรา 20 นี้ได้ เจ้าของที่ดินส่วนที่เหลือจะต้องร้องขอให้เวนคืนหรือจัดซื้อ ที่ดินส่วนที่เหลือภายในเวลาอันสมควรเช่นกัน

ฝ่ายที่ 2 เห็นว่าการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ เป็นกรณีที่ต้องทำการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ในส่วนที่รัฐไม่มีความจำเป็นต้องได้มา แต่เป็นกรณีที่กฎหมายมุ่งประสงค์ที่จะให้ เจ้าหน้าที่แก้ไขเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เป็นเจ้าของที่ดินส่วนที่เหลือ ดังนั้น การเวนคืนในกรณีเช่นนี้ จึงต้องบังคับไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ได้บัญญัติไว้แล้ว โดยเคร่งครัด เมื่อ บทบัญญัติมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 และบทบัญญัติ อื่น ๆ ในพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดเวลาในการยื่นคำร้องไว้ จะขอแปลว่า คำร้องขอตามมาตรา 20 จะต้องยื่นต่อเจ้าหน้าที่ ภายในเวลาอันสมควรนับแต่วันทราบหรือควรจะได้ทราบว่าที่ดินส่วนที่เหลือ ของตนอยู่ในหลักเกณฑ์ที่สามารถร้องขอหาได้ไม่ เพราะหากจะนำเงื่อนไขในเรื่องกำหนดระยะเวลา มาเป็นองค์ประกอบในการพิจารณาคำร้องขอด้วยก็จะเป็นการตัดสินใจของเจ้าของที่ดินส่วนที่เหลือไป ทั้งที่ ได้ยื่นภายในกำหนดอายุพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน แต่เจ้าหน้าที่เห็นว่า คำร้องขอนั้น ได้ยื่นล่วงเลยเวลาอันสมควร แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมาตรา 20 วรรคท้ายได้บัญญัติให้ นำมาตรา 10 มาตรา 11 และมาตรา 33 มาใช้บังคับโดยอนุโลมนั้น คำร้องขอตามมาตรา 20 จึงต้องยื่นและ วินิจฉัยให้เสร็จสิ้นภายในอายุของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเท่านั้น หาก ยื่นในวันสุดท้ายที่พระราชกฤษฎีกามีผลบังคับใช้หรือยื่นภายหลังจากที่พระราชกฤษฎีกาหมดอายุ ย่อม ไม่มีเจ้าหน้าที่เวนคืนที่มีอำนาจทำสัญญาซื้อขายตามมาตรา 10 กับเจ้าของที่ดินส่วนที่เหลือได้ ในกรณี การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 15 เจ้าของ ที่ดินส่วนที่เหลือจะต้องยื่นคำร้องขอก่อนที่เจ้าหน้าที่จะได้เสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการขออนุมัติให้มีการเวนคืนไปพร้อมกับการเวนคืนที่ดินแปลงที่ถูกเวนคืน ด้วย โดยถือว่าพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว นอกจากจะเป็นพระราชบัญญัติที่ทำการ โอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนแล้ว ยังเป็นพระราชบัญญัติที่ทำการ โอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ที่ถูกเวนคืนแล้ว ยังเป็นพระราชบัญญัติที่ทำการ โอนกรรมสิทธิ์ที่ดินส่วนที่เหลือที่มีการร้องขอตาม มาตรา 20 นี้อีกด้วย ด้วยเหตุนี้ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยการตราพระราชบัญญัติเวนคืน

อสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 15 จึงไม่อาจยื่นคำร้องขอตามมาตรา 20 ในภายหลังได้ เพราะการทำสัญญาซื้อขายตามมาตรา 10 จะกระทำได้ เฉพาะในเวลาที่มิพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนมีผลใช้บังคับเท่านั้น

จากความเห็นที่แตกต่างกันทำให้หน่วยงานของรัฐทั้งหลายทำการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในเรื่องกำหนดระยะเวลายื่นคำร้องขอตามบทบัญญัติมาตรา 20 แตกต่างกันไปด้วย

2.เจ้าหน้าที่ จากปัญหาความเห็นที่แตกต่างกันของการไม่มีกำหนดเวลาให้เจ้าของที่ดินใช้สิทธิยื่นคำร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ ว่ามีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดเมื่อใด ทำให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหน่วยงานต่าง ๆ เกิดความสับสนว่าแล้วอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เวนคืนที่มีอำนาจการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือของเจ้าหน้าที่เวนคืนสิ้นสุดลงเมื่อใด ทั้งนี้เนื่องจากการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา 20 เจ้าหน้าที่เวนคืนมักจะได้รับคำร้องจากผู้ถูกเวนคืนเมื่อพระราชกฤษฎีกาหมดยุ ทั้งนี้เป็นเพราะในการดำเนินการเวนคืนมักใช้ระยะเวลานาน และมีปริมาณที่ดินที่จะทำการรังวัดเป็นจำนวนมาก ทำให้กว่าที่เจ้าของที่ดินจะทราบว่าที่ดินของตนมีส่วนที่เหลือเข้าตามเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดให้สิทธิในการร้องขอให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือได้

การยื่นคำร้องต่อเจ้าหน้าที่ภายหลังพระราชกฤษฎีกาหมดยุทำให้เจ้าหน้าที่ปฏิเสธโดยอ้างว่าเจ้าของที่ดินไม่ได้ยื่นคำร้องภายในอายุของพระราชกฤษฎีกา ทำให้ไม่มีเจ้าหน้าที่เวนคืนปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกาที่มีอำนาจดำเนินการตามคำร้องขอ เจ้าหน้าที่จะอ้างได้หรือไม่ว่า ไม่มีเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่พิจารณาคำร้องขอตามมาตรา 20 อยู่แล้ว หรือไม่มีเจ้าหน้าที่เวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาแล้วได้หรือไม่ ในเรื่องนี้มีความเห็นแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย

ฝ่ายแรกเห็นว่า ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่า “เมื่อมาตรา 19 บัญญัติให้เจ้าของต้องยื่นคำร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ ถ้าหากยังมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเวนคืนนั้นตามพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อยู่ เจ้าของก็มีสิทธิยื่นคำร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือได้ ซึ่งมีความหมายว่า ถ้าไม่มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ก็ออกไปแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่พระราชกฤษฎีกาหมดยุแล้ว ซึ่งตามปกติพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 จะมีอายุ 2 ปี แต่ไม่เกิน 4 ปี ถ้าเจ้าของเพิกถอน หรือควรทราบว่าเป็นโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างของตนใช้การไม่ได้แล้วก่อนครบอายุพระราชกฤษฎีกาเพียงเล็กน้อย จึงยื่นคำร้องขอไม่ทัน เช่นนี้แม้จะยังเป็นเวลาอันสมควรอยู่ ก็ย่อมจะหมดสิทธิไปโดยผลของกฎหมาย เนื่องจากไม่มี

เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกาอีกต่อไป²⁸ ดังนั้นเจ้าของก็จะต้องร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติภายในเวลาอันสมควร

ฝ่ายที่ 2 เห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์สิ้นสุดลงเมื่อกระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์สำหรับการเวนคืนครั้งนั้น ๆ ได้หมดสิ้นไปแล้วอย่างแท้จริง เจ้าหน้าที่เวนคืนย่อมมีอยู่มิได้สิ้นสุดการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเวนคืน เพราะเหตุแห่งการที่พระราชกฤษฎีกาหมดอายุ เพราะการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กฎหมายมิได้บัญญัติว่าเจ้าหน้าที่เวนคืนมีอำนาจปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเวนคืนได้เฉพาะภายในกำหนดอายุของพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น (พระราชกฤษฎีกามีกำหนดอายุ 2 ปี แต่ไม่เกิน 4 ปี) แท้จริงแล้ว กระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีมากมายหลายขั้นตอน ทั้งกระบวนการที่เจ้าหน้าที่เวนคืนสามารถกระทำได้โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจของพระราชกฤษฎีกา และกระบวนการเวนคืนที่เจ้าหน้าที่สามารถกระทำได้โดยอาศัยอำนาจพระราชกฤษฎีกา

(ค). ไม่ได้กำหนดราคาค่าทดแทนที่จะทำการซื้อขาย

การกำหนดราคาค่าทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ได้กำหนดขั้นตอนในการกำหนดค่าทดแทนไว้ดังนี้

ลำดับ	ผู้กำหนดค่าทดแทน	อำนาจหน้าที่	ระยะเวลา
1	คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะต้องเวนคืน	พิจารณาข้อมูลจากเจ้าหน้าที่และกำหนดราคาเบื้องต้น ตลอดจนจ่ายเงินค่าทดแทนให้กับผู้ถูกเวนคืนตามมาตรา 18	ภายใน 180 วัน ขยายระยะเวลาออกไปได้อีกไม่เกิน 180 วัน
2	คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีผู้รักษาการ ตามพระราชบัญญัติเวนคืน	กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์ และจ่ายเงินทดแทน	ภายใน 120 วัน ขยายเวลาออกไปได้อีก 180 วัน
3	ศาล	กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์ ตามข้อพิพาท และจ่ายเงินทดแทน	

²⁸ อินหัด ใจสมุทร. คำอธิบายพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530, (กรุงเทพมหานคร, 2542) หน้า 91.

หากว่าเจ้าของที่ดินจะยื่นคำร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา 20 เจ้าหน้าที่จะใช้ราคาใดในการกำหนดราคาให้กับเจ้าของที่ดิน ซึ่งในเรื่องนี้มีความเห็นแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายแรก เห็นว่า การร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา 20 เป็นเรื่องที่รัฐไม่มีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งที่ดินนั้น เป็นเรื่องการค้าเงินการจัดซื้อที่ดินที่อยู่นอกแนวเขตเวนคืน การร้องขอตามมาตรา 20 จึงเป็นเรื่องความสนใจของผู้เป็นเจ้าของที่ดินเองที่จะร้องขอหรือไม่ร้องขอก็ได้ การที่เจ้าของที่ดินส่วนที่เหลือร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา 20 ย่อมหมายความว่า เจ้าของที่ดินส่วนที่เหลือยอมรับราคาที่เจ้าหน้าที่เวนคืนจะจ่ายให้ด้วย ดังนั้น ราคาที่จะนำมาจ่ายจึงต้องเป็นราคาที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดไว้เท่านั้น แม้ที่ดินแปลงนั้นราคาเบื้องต้นจะได้ถูกแก้ไข โดยการเพิ่มค่าทดแทน โดยรัฐมนตรีหรือศาลแล้วก็ตาม หากเจ้าของที่ดินส่วนที่เหลือเห็นว่าค่าทดแทนที่เจ้าหน้าที่เวนคืนนำมาจ่ายให้นั้นไม่เป็นธรรมก็ต้องยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี และฟ้องคดีต่อศาลตามขั้นตอนต่อไป

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า การเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา 20 วรรคท้ายกำหนดให้นำมาตรา 10 มาตรา 11 และมาตรา 33 มาบังคับใช้โดยอนุโลม ย่อมหมายความว่า เมื่อที่ดินส่วนที่เหลือเข้าหลักเกณฑ์ที่จะต้องเวนคืนหรือจัดซื้อแล้ว เจ้าหน้าที่ที่จะต้องจัดซื้อหรือเวนคืน โดยเจ้าของที่ดินสามารถที่จะขอรับเงินค่าทดแทนตามราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดไว้ไปก่อนได้ โดยสงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา 25 หากต่อมารัฐมนตรีหรือศาลได้วินิจฉัยให้เพิ่มค่าทดแทนที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนให้แก่เจ้าของแล้ว เจ้าของจะต้องได้รับค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือตามราคาที่รัฐมนตรีหรือศาลได้วินิจฉัยเพิ่มให้ กรณีที่รัฐมนตรีหรือศาลได้วินิจฉัยให้เพิ่มค่าทดแทนที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนก่อนที่จะมีการร้องขอให้เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ ราคาค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือที่เจ้าหน้าที่เวนคืนจะนำมาจ่ายให้แก่เจ้าของนั้นจะต้องเป็นราคาที่รัฐมนตรีหรือศาลได้มีคำวินิจฉัย เพราะถือว่าราคาที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้กำหนดไว้นั้นได้ถูกแก้ไขโดยคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีหรือศาลแล้ว การเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจึงต้องนำราคาที่ถูกระบุขึ้นมาใหม่เป็นราคาในการทำสัญญาซื้อขาย ไม่มีเหตุที่จะนำราคาที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดไว้มาจ่ายให้แก่เจ้าของที่ดินส่วนที่เหลือ²⁹

²⁹ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย, “หนังสือการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ที่ ผกส/1924,” 17 ตุลาคม 2540.

(ง) ถ้อยคำตามบทบัญญัติเคลือบคลุมต้องมีการตีความ

หลักเกณฑ์ในบทบัญญัติมาตรา 20 จะต้องมีการตีความถ้อยคำตามบทบัญญัติที่ยังมีปัญญาในการใช้และตีความ ดังนี้

1. “ด้านใดด้านหนึ่งน้อยกว่า 5 วา” มีขอบเขตเพียงใด ซึ่งมีนักวิชาการได้มีความเห็นที่แตกต่างกันไว้หลายฝ่าย ได้แก่

ฝ่ายที่ 1 เห็นว่า คำว่าด้านใดด้านหนึ่งน้อยกว่า 5 วานั้น หมายถึงด้านของที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนทุกด้าน ไม่ว่าด้านนั้นจะมีอยู่แล้วก่อนการเวนคืนหรือเป็นด้านที่เกิดขึ้นใหม่จากการเวนคืนก็ตาม ดังนั้น ในกรณีที่มีการร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมีด้านใดด้านหนึ่งน้อยกว่า 5 วา (ไม่ว่าจะเป็นด้านที่มีอยู่แล้วก่อนการเวนคืนหรือเป็นด้านที่เกิดขึ้นใหม่จากการเวนคืน) และที่ดินส่วนที่เหลือมิได้อยู่ติดต่อกับผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกันก็ถือว่าอยู่ในหลักเกณฑ์ของมาตรา 20 ที่เจ้าหน้าที่ต้องเวนคืนหรือจัดซื้อตามคำร้องขอของเจ้าของ

ฝ่ายที่ 2 เห็นว่า คำว่าด้านใดด้านหนึ่งน้อยกว่า 5 วา หมายถึงเฉพาะด้านของที่ดินส่วนที่เหลือที่เกิดขึ้นใหม่จากการเวนคืนนั้น ในกรณีที่ที่ดินส่วนที่เหลือซึ่งมีด้านใดด้านหนึ่งน้อยกว่า 5 วา และด้านนั้นมีอยู่ก่อนการเวนคืน ภายหลังจากการเวนคืนจะถือว่าที่ดินแปลงนั้นมีด้านใดด้านหนึ่งน้อยกว่า 5 วา ตามความหมายของมาตรา 20 หาได้ไม่ เพราะด้านนั้นมีใช้ด้านที่เกิดขึ้นจากการเวนคืน เช่นกรณีที่ที่ดินที่เป็นรูปสี่เหลี่ยมคางหมู และก่อนการเวนคืนที่ดินดังกล่าวมีด้านขายน้อยกว่า 5 วาอยู่แล้ว และที่ดินแปลงนั้นมีเนื้อที่ 10 ไร่ ภายหลังจากการเวนคืนด้านที่มีความขายน้อยกว่า 5 วานั้น ไม่ถูกเวนคืน ทั้งที่ดินแปลงนั้นมีเนื้อที่เหลือ 9 ไร่เศษ และด้านอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นใหม่จากการเวนคืนก็มีความยาวของด้านตั้งแต่ 5 วาขึ้นไป จะมีแต่ด้านที่ไม่ถูกเวนคืนเท่านั้นที่มีความขายน้อยกว่า 5 วา กรณีเช่นนี้หากจะถือตามความเห็นของฝ่ายแรก ย่อมถือได้ว่าที่ดินส่วนที่เหลือแปลงดังกล่าวอยู่ในหลักเกณฑ์ที่เจ้าหน้าที่ต้องเวนคืนหรือจัดซื้อตามคำร้องขอของเจ้าของ ซึ่งไม่น่าจะเป็นการถูกต้องเพราะไม่เป็นธรรมกับรัฐผู้ทำการเวนคืน³⁰

2 “มิได้อยู่ติดต่อกับผืนเดียวกันที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมิได้ติดต่อกับผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน” มีขอบเขตเพียงใด

³⁰ พิทยา เพ็ญประชุม . เรื่องเดิม, หน้า 185

การขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนดำเนินการตามมาตรา 20 ว่ามีที่ดินส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนและอยู่ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันตั้งแต่สองแปลงขึ้นไป ประกอบด้วยเงื่อนไข

ก. คำว่า “ที่ดินแปลงอื่น” ขอบเขตเพียงใด ซึ่งในเรื่องนี้มีความเห็นแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย

ฝ่ายที่ 1 เห็นว่า คำว่า “ที่ดินแปลงอื่น” หมายถึงที่ดินทุกแปลงที่ดินส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนอยู่ติดต่อกัน ไม่ว่าที่ดินแปลงนั้นจะเป็นที่ดินที่ถูกเวนคืนในคราวเดียวกันกับแปลงที่เจ้าของร้องขอให้ดำเนินการตามมาตรา 20 หรือเป็นที่ดินแปลงที่ไม่ได้ถูกเวนคืนในคราวเดียวกันกับแปลงที่ขอให้เวนคืน ก็ถือว่าอยู่ในความหมายของคำว่า อยู่ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับ “ที่ดินแปลงอื่น” ในความหมายของบทบัญญัติมาตรา 20 แล้ว³¹

ฝ่ายที่ 2 เห็นว่า คำว่าอยู่ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับ “ที่ดินแปลงอื่น” ของเจ้าของรายเดียวกันกับ “ที่ดินแปลงอื่น” น่าจะหมายถึงเฉพาะแปลงที่ไม่ถูกเวนคืนเท่านั้น ในกรณีเจ้าของที่ดินมีที่ดินหลายแปลงอยู่ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันและที่ดินเหล่านั้นถูกเวนคืนแต่เพียงบางส่วน ในกรณีเช่นนี้ หากที่ดินแปลงใดมีเนื้อที่น้อยกว่า 25 ตารางวา หรือมีด้านใดด้านหนึ่งน้อยกว่า 5 ตารางวา แม้เนื้อที่ทั้งหมดรวมกันเกินกว่า 25 ตารางวา ก็ถือว่าอยู่ในหลักเกณฑ์ที่สามารถร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือได้ เพราะไม่ถือว่าที่ดินแปลงที่เหลือจากการถูกเวนคืนในคราวเดียวกันกับแปลงที่ร้องขอให้ดำเนินการตามมาตรา 20 เป็นที่ดินแปลงอื่นในความหมายของมาตรา 20³²

ข. “เจ้าของเดียวกัน” มีความหมายเพียงใด ผู้เป็นเจ้าของ ที่ดินที่เจ้าของจะร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือได้นั้นจะต้องไม่อยู่ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน หากอยู่ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกันก็จะไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะร้องขอได้ แต่ทว่าคำว่า “เจ้าของเดียวกัน” จะหมายความรวมถึงการที่ผู้ร้องขอซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินนั้น มีที่ดินแปลงอื่นที่ผู้ร้องขอเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ร่วมกับบุคคลอื่นด้วยหรือไม่

ฝ่ายแรกเห็นว่า คำว่าเจ้าของเดียวกันตามบทบัญญัติมาตรา 20 นั้น น่าจะต้องรวมไปถึงการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ร่วมด้วย กล่าวคือ ถ้าแปลงที่เหลือจากการถูกเวนคืนติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นที่ผู้ร้องเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ร่วมอยู่ด้วย ย่อมถือว่าไม่เข้าอยู่ในเงื่อนไขตามมาตรานี้ อย่างไรก็ตามถ้าเป็นเพียงผู้ถือหุ้นในบริษัทหรือเป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล แม้บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนั้นจะมีที่ดินติดต่อกันเป็นผืนเดียวกัน จะถือว่าเป็นเจ้าของเดียวกันไม่ได้ เพราะนิติบุคคลเป็นบุคคลแยก

³¹ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย, “หนังสือการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ที่ ผมก/745, 25 ตุลาคม 2533.

³² การทางพิเศษแห่งประเทศไทย, “หนังสือการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ที่ ผมก/610, 1 มิถุนายน 2536.



ต่างหากไปจากบุคคลธรรมดาซึ่งที่ทราบกันอยู่แล้ว นอกจากนี้ถ้าที่ดินที่ติดต่อกันเป็นของผู้เยาว์ที่ผู้นั้นเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้ปกครองโดยกฎหมาย แม้จะมีอำนาจจัดการทรัพย์สินแทนผู้เยาว์ได้ ก็ไม่ทำให้มีฐานะเป็นเจ้าของที่ดินนั้นไปด้วย³³

ฝ่ายที่ 2 เห็นว่า คำว่าอยู่ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน ตามบทบัญญัติมาตรา 20 นั้น น่าจะหมายความว่า เฉพาะที่ดินที่ผู้ร้องขอเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์คนเดียวจริง ๆ ไม่รวมถึงการเป็นเจ้าของรวมด้วย ดังนั้น หากที่ดินส่วนที่เหลืออยู่ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินที่ผู้ร้องขอเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วยย่อมถือว่าไม่ต้องห้ามมิให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อตามคำร้องขอ

(จ) ไม่มีการกำหนดค่าทดแทนกรณีที่ดินส่วนที่เหลือไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะร้องขอตามมาตรา 20

โดยปัจจุบันยังไม่มีบทบัญญัติที่จะใช้เยียวยาหรือบรรเทาความเสียหายให้แก่เจ้าของที่ดินในประเด็นนี้แต่อย่างใด ทั้งนี้เป็นเพราะ บทบัญญัติตามมาตรา 20 เป็นบทบัญญัติที่ต้องตีความเคร่งครัดเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจในการพิจารณาหรือใช้ดุลพินิจในการดำเนินการได้แต่อย่างใด

กรณีที่เจ้าหน้าที่จะเข้าเงื่อนไขที่เจ้าของจะสามารถเรียกให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือได้นั้นจะต้องครบหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติมาตรา 20 แต่หากว่าที่ดินของผู้เสียหายไม่สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินส่วนที่เหลือได้ หรือขาดประโยชน์จากที่ดินนั้น ก็จะไม่ได้รับการเยียวยา

จากข้อจำกัดที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายตามมาตรา 20 จะเห็นว่าบางกรณีก็ได้รับการวินิจฉัยจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือบางปัญหาที่ได้รับการวินิจฉัยจากหน่วยงานทางปกครองต่าง ๆ กันไป ทำให้เกิดปัญหาในการปรับใช้แก่เจ้าหน้าที่เป็นอย่างมาก ปัจจุบันคดีเหล่านี้อยู่ในอำนาจการพิจารณาคดีของศาลปกครอง ซึ่งผู้วิจัยจะได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการปรับใช้ของศาลปกครองในบทที่ 4 ต่อไป

3.3 การคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท ตามบทบัญญัติมาตรา 42 แห่งรัฐธรรมนูญ

3.3.1 บทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง

การคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาทเป็นบทบัญญัติที่ได้มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้ว ตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2521 มีการบัญญัติหลักการเพิ่มขึ้นใหม่

³³ ชินหัตถ์ ใจสมุทร, เรื่องเดิม, หน้า 96

ในเรื่องการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามบทบัญญัติในมาตรา 33³⁴ ซึ่งประเด็นในเรื่องดังกล่าวคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีความเห็นแบ่งออกเป็นสองฝ่าย โดยกรรมการฝ่ายข้างน้อยเห็นว่า การที่รัฐได้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มากเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ถึงแม้ว่าในทางปฏิบัติบางครั้งอาจมีการนำทรัพย์สินไปใช้ผิดวัตถุประสงค์หรือไม่ได้นำไปใช้ภายในกำหนดระยะเวลา สิ่งที่เกิดขึ้นเนื่องจากความบกพร่องของฝ่ายบริหาร ดังนั้น ผู้ที่รับผิดชอบจึงต้องเป็นบุคคลในฝ่ายบริหารมิใช่ให้สังคมหรือส่วนรวมเป็นผู้รับผิดชอบ จึงควรที่จะแก้ไขข้อบกพร่องหรือความผิดพลาดที่ฝ่ายบริหารกระทำขึ้นมิใช่มาบัญญัติกฎหมายเป็นการลงโทษส่วนรวมหรือบั่นทอนประโยชน์สาธารณะ³⁵ แต่กรรมการฝ่ายข้างมากเห็นว่า ต้องยึดหลักในเรื่องการเคารพสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน ดังนั้น เมื่อรัฐได้มีการเวนคืนไปใช้เพื่อการใด หากมิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในกำหนดระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายแล้ว ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท แต่ถ้ารัฐต้องการอสังหาริมทรัพย์นั้นเพื่อนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการอื่นก็ต้องออกกฎหมายมาอีกฉบับหนึ่งเพื่อเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ซึ่งต้องให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ที่จะนำอสังหาริมทรัพย์นั้นไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ใหม่³⁶ ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534³⁷ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540³⁸ ได้บัญญัติไว้ในลักษณะเดียวกัน

³⁴ มาตรา 33 สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคสามให้คำนึงถึงการได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ประกอบกับเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการเวนคืนเพื่อการใด ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคสาม และโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคห้า และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป

³⁵ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 60/2521, 19 ตุลาคม 2521

³⁶ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกสรุปการประชุมคณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 11, 1 กันยายน 2521

³⁷ มาตรา 36 การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อ

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 42³⁹ ได้มีการกำหนดหลักการในเรื่องการเคารพสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนโดยกำหนดว่า กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องมีการระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและมีการกำหนดระยะเวลาในการ

ประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับ ความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การ ได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้ อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะ นำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคหนึ่ง และโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไปให้เป็นไป ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

³⁸ มาตรา 49 การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้อง ชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การ ได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไปให้เป็นไป ตามที่กฎหมายบัญญัติ

³⁹ มาตรา 42 การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะ กิจการของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถาน และแหล่ง ทางประวัติศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจน ผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติใน ท้องตลาด การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนและประโยชน์ที่รัฐและผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการ ใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้ อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าวต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสามและการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไปให้เป็นไป ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน กรณีไม่ได้ใช้อสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาเพื่อการนั้น หรือภายในระยะเวลาที่กำหนด ต้องคืออสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาท ตามกฎเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติ

3.3.2 การบังคับใช้กฎหมาย

หากพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ย่อมเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยประสงคจะคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลจึงได้กำหนดว่า กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและต้องใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนนั้น รวมถึงกำหนดว่ากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท

นอกจากนี้การที่หน่วยงานของรัฐมีอำนาจในการเวนคืนได้ก็โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว ยังต้องดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายลำดับรอง ซึ่งก็คือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ด้วย เมื่อได้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาแล้วหน่วยงานของรัฐ ก็จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5⁴⁰ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 บัญญัติไว้ด้วย พร้อมกับต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจนด้วย ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท

ตามบทบัญญัติตามมาตรา 42 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนของเจ้าของเดิมหรือทายาท ต้องครบหลักเกณฑ์ดังนี้

(1) รัฐไม่นำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน

⁴⁰ มาตรา 5 เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็น ในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนากเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่มิบทบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนไว้ในกฎหมายอื่นโดยเฉพาะแล้ว ถ้าจะต้องดำเนินการเวนคืนเพื่อกิจการตามกฎหมายดังกล่าว เมื่อคณะรัฐมนตรี เห็นสมควรจะมีมติให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้แทนก็ได้ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเวนคืนตามวรรคหนึ่ง จะตราพระราช กฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้

(2) รัฐไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ปัญหาของหลักเกณฑ์ทั้ง 2 ข้อดังกล่าวทำให้มีข้อพิพาทจนต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล ทั้งนี้เกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีแนวทางที่จะนำไปปฏิบัติหรือปรับใช้ให้ถูกต้องตามกฎหมายและเจ้าของที่ดิน หรือทายาทก็ไม่ทราบว่าจะปฏิบัติเช่นไร ที่จะสามารถพิสูจน์ว่ารัฐไม่ได้ใช้ที่ดินที่เวนคืนไปนั้น เป็นไปตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน หรือไม่ได้ใช้ประโยชน์ภายในระยะเวลาที่กำหนด แน่นอนว่าการนำคดีขึ้นสู่ศาลต้องใช้ระยะเวลาที่ค่อนข้างนานกว่าจะได้ที่ดินคืน รวมถึงค่าใช้จ่ายที่ต้องสูญเสียไปในการฟ้องคดี

3.3.3 ข้อจำกัดในการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับแรก รวมถึงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทั้งสามฉบับ จะพบว่าได้มีการกำหนดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ที่รัฐจะทำการเวนคืนจากประชาชนไว้ ดังนี้

ตารางที่ 1 สรุปวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ

ที่	รัฐธรรมนูญ	วัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
1	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 (1) แก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พ.ศ. 2482 (2) แก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พ.ศ. 2483 (3) แก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. พ.ศ. 2485	ไม่มีการกำหนดไว้
2	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489	ไม่มีการกำหนดไว้
3	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 (1) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2490 (2) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2491 (3) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491	ไม่มีการกำหนดไว้
4	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492	(1) เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค (2) เพื่อการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง (3) เพื่อการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ
5	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2475	(1) เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค (2) เพื่อการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง (3) เพื่อการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ (4) เพื่อประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น
6	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511	(1) เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค (2) เพื่อการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง (3) เพื่อการได้มาซึ่งทรัพยากร โดยธรรมชาติ (4) เพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง (5) เพื่อประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น
7	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2518	(1) เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค (2) เพื่อการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง (3) เพื่อการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ (4) เพื่อการผังเมือง (5) เพื่อการพัฒนาการเกษตร (6) เพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรม (7) เพื่อการปฏิรูปที่ดิน (8) เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

ตารางที่ 1 สรุปวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ (ต่อ)

ที่	รัฐธรรมนูญ	วัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
8	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2519	ไม่มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน
9	521 (1) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2528 (2) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2532	กำหนดไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญปี 2517 ทุกประการ
10	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ.2535 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2535 (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2535 (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2539	กำหนดไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญปี 2521 ทุกประการ
11	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540	(1) เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค (2) เพื่อการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง (3) เพื่อการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ (4) เพื่อการผังเมือง (5) เพื่อการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (6) เพื่อการพัฒนาการเกษตร (7) เพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรม (8) เพื่อการปฏิรูปที่ดิน (9) เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น
12	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550	(1) เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค (2) เพื่อการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง (3) เพื่อการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ (4) เพื่อการผังเมือง (5) เพื่อการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (6) เพื่อการพัฒนาการเกษตร (7) เพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรม (8) เพื่อการปฏิรูปที่ดิน (9) เพื่อการอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ (10) เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

จะเห็นได้ว่าการกำหนดวัตถุประสงค์ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในแต่ละฉบับ มักจะมีการบัญญัติวัตถุประสงค์ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ที่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยมีการเปลี่ยนแปลงและเพิ่มวัตถุประสงค์ต่าง ๆ มากขึ้น แทนการกำหนดวัตถุประสงค์อย่างกว้าง ๆ ว่าเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ซึ่งการกำหนดวัตถุประสงค์ดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดวัตถุประสงค์อย่างกว้าง เพื่อแก้ไขปัญหาในอนาคต หากว่ามีเหตุการณ์อื่นที่นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด

การที่ทบปญญติแห่งรัฐธรรมนุญกำหนดบังคับให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของการเวนคืนไว้นั้น ก็เพื่อที่จะคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินที่ถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน หากรัฐต้องดำเนินการเวนคืนทรัพย์สินของเอกชนและนำไปใช้ใน

การอื่นนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ของการเวนคืนจะกระทำไม่ได้ การกำหนดวัตถุประสงค์ดังกล่าวทำให้หลักประกันสิทธิของเอกชนได้รับการคุ้มครองเพิ่มขึ้น

ปัญหาในเรื่องการใช้ทรัพย์สินไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ หากพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ซึ่งเป็นฉบับแรกที่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การคืนทรัพย์สินให้กับเจ้าของเดิมหรือทายาท ในกรณีที่รัฐได้ใช้ทรัพย์สินที่เวนคืนมานั้นนอกวัตถุประสงค์⁴¹ โดยหลักการดังกล่าวก็ได้ถูกกำหนดไว้ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2538) มาตรา 38 วรรค 3 และ 4 กฎหมายอนุญาตให้รัฐเวนคืนได้เฉพาะตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ตามวรรค 1 เท่านั้น ถ้ามีการใช้ทรัพย์สินที่เวนคืนมานอกเหนือไปจากวัตถุประสงค์ที่กำหนด รัฐจะต้องคืนทรัพย์สินนั้นให้กับเจ้าของเดิมหรือทายาท แต่ทว่าก็ยังมีการกำหนดให้รัฐมีอำนาจใช้ทรัพย์สินที่เวนคืนนั้นไปใช้ในวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอย่างอื่นได้ หากว่าได้มีการตราเป็นกฎหมายฉบับใหม่เพื่อให้การใช้ทรัพย์สินดังกล่าวตรงตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น⁴² และหลักการดังกล่าวก็ได้ถูกยืนยันเรื่อยมาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จะแตกต่างกันก็แต่เพียงในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ไม่ได้มีการกำหนดให้รัฐมีอำนาจที่จะใช้ทรัพย์สินที่เวนคืนไปนั้น สามารถนำไปใช้ในวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอย่างอื่นได้ ถึงแม้ว่าจะเป็นวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ตามวรรคหนึ่งก็ตาม และไม่ให้อำนาจในการตรากฎหมายฉบับใหม่เพื่อให้สามารถใช้ทรัพย์สินนั้นได้นอกเหนือไปจากที่กำหนด การที่รัฐธรรมนูญกำหนดวัตถุประสงค์ไว้เช่นนี้ เท่ากับว่าการตีความวัตถุประสงค์จะต้องกระทำโดยเคร่งครัด ไม่สามารถที่จะขยายความให้ครอบคลุมกว้างขึ้นได้

เกี่ยวกับปัญหาในเรื่องวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เกิดจากหน่วยงานของรัฐ ศาลฎีกาได้วางแนวทางคำพิพากษาไว้ว่า กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นที่ยอมรับนับถือกันมาตั้งแต่ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะต้องระบุวัตถุประสงค์ เมื่อกฎหมายนั้น ๆ มิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ถ้าไม่ได้ใช้ทรัพย์สินที่เวนคืนตามวัตถุประสงค์ ก็จำต้องโอนอสังหาริมทรัพย์นั้นกลับคืนมาให้แก่ผู้ถูกเวนคืน⁴³ การเวนคืน

⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 32 วรรค 6 และ 7 ความว่า “อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการเวนคืนเพื่อการใด ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้น ภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคสาม และโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้เจ้าของเดิมหรือทายาท”

⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534, มาตรา 36.

⁴³ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 222/2495 , 1018/2494 , 1521/2494 , 558/2496 , 984-990/2496

อสังหาริมทรัพย์จะต้องระบุวัตถุประสงค์ของการเวนคืนไว้ด้วย หากมีการนำทรัพย์สินไปใช้ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ถือว่าการเวนคืนนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าของเดิมสามารถขอคืนทรัพย์สินที่เวนคืนดังกล่าวได้⁴⁴ หรือแม้แต่การเวนคืนจะกำหนดวัตถุประสงค์ไว้และมีการใช้ทรัพย์สินตามที่วัตถุประสงค์กำหนด แต่ถ้าเป็นการใช้เพียงบางส่วน เจ้าของเดิมก็ขอคืนส่วนที่เหลือได้⁴⁵

(2) การไม่เข้าใช้ประโยชน์จากที่ดินที่รัฐเวนคืนจากประชาชนภายในกำหนดเวลาตามกฎหมาย

การที่รัฐได้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้วไม่ได้ใช้ประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนภายในเวลาที่กำหนด ผู้ถูกเวนคืนหรือทายาทมีสิทธิที่จะเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนได้หรือไม่นั้นมีข้อพิจารณาได้ ดังนี้

ก. กรณีพ้นกำหนดระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

การประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้มีการประกาศใช้มาทั้งหมด 3 ฉบับ คือ

1. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2497

(ฉบับที่ 2) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2480

(ฉบับที่ 3) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495

2. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2497

3. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530

ในหลักการเกี่ยวกับการให้สิทธิเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ให้กับเจ้าของเดิมหรือทายาทหรือผู้รับโอน มีเพียงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2477 เท่านั้นที่กำหนดไว้

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2477

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2477 กำหนดหลักการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่รัฐเวนคืนจากประชาชนภายในกำหนดเวลา ดังนี้

มาตรา 32 เว้นแต่จะเป็นที่ดินของรถไฟ ถ้าภายในห้าปีนับแต่วันประกาศใช้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ปรากฏว่าทรัพย์สินนั้นทั้งหมดหรือแต่ส่วนใดมิได้เคยใช้

⁴⁴ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2214/2517

⁴⁵ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1525/2495

หรือกำลังใช้ในการสาธนาอุปโลกหรือในการเหมืองแร่ อันเป็นความประสงค์ในการเวนคืนนั้น ไซ้ร เมื่อได้คืนเงินค่าทำขวัญที่ได้รับแล้วท่านว่าเจ้าของเดิม ทายาทเจ้าของเดิม หรือผู้โอนมีสิทธิ เรียกทรัพย์สินคืนได้ แต่การเรียกร้องเช่นนั้น ท่านว่าต้องร้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันพ้นกำหนดเวลา ห้าปีดังกล่าวแล้วข้างต้น และการส่งทรัพย์สินคืนเช่นนั้นถ้าจะมี ท่านให้ใช้บทบัญญัติมาตรา 1305 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ใช้บังคับ

จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ และทำให้มีคดีขึ้นสู่ศาล เกี่ยวกับการร้องขอคืนที่ดิน โดยศาลฎีกาได้วางแนววินิจฉัยไว้ดังเช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1081/2494 เรื่องการเวนคืนที่ดินเพื่อขยายเขตท่าเรือกรุงเทพฯ พ.ศ.2486 แต่รัฐได้เวนคืนที่ดินของราษฎรไป เป็นเวลาเกิน 5 ปี แล้ว โดยกระทรวงเจ้าหน้าที่ยุ้รรักษาการตามพระราชบัญญัติมิได้จัดการใช้ที่ดินนั้น เลย หรือมิได้จัดการใช้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนนั้น เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน จึงได้ร้อง ขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืน

ศาลฎีกาเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2477 มาตรา 32 มีความว่า “เว้นแต่จะเป็นที่ดินของรถไฟ ถ้าภายในห้าปีแต่วันประกาศใช้พระราชบัญญัติ เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ทรัพย์สินนั้นทั้งหมดหรือแต่ส่วนใด มิได้เคยใช้หรือกำลังใช้ในการ สาธนาอุปโลก หรือในการเหมืองแร่ อันเป็นความประสงค์เวนคืนนั้น ไซ้ร เมื่อได้คืนเงินค่าทำขวัญ ที่ได้รับไปแล้ว เจ้าของเดิม ทายาทเจ้าของเดิม หรือผู้รับโอนมีสิทธิเรียกคืนได้” อันเป็นบทบัญญัติ ให้เจ้าของเดิมเรียกคืน ความมุ่งหมายในการมีบทบัญญัตินี้ก็เพื่อป้องกันมิให้มีที่ดินเลย ๆ โดยไม่ได้ ทำอะไร ดังนั้น แม้ว่าการที่เจ้าหน้าที่เข้าไปครอบครองหรือใช้ประโยชน์ที่ดินที่เวนคืนไม่ได้ เพราะยังตกลงเรื่องค่าทำขวัญไม่ได้ เจ้าของเดิมก็เรียกคืนตามมาตรา 32 ได้

จะเห็นได้ว่าในกรณีที่รัฐได้เวนคืนที่ดินมาแล้วและมีได้มีการใช้ที่ดินตาม วัตถุประสงค์ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนภายใน 5 ปีไม่ว่าการไม่ได้ใช้ประโยชน์นั้นจะเป็นเพราะยัง ตกลงกันในเรื่องค่าทดแทนไม่ได้ หรือเพราะเหตุอื่น ๆ ก็ตาม หากที่ดินนั้นไม่ใช่ที่ดินรถไฟ และ เหตุที่เกิดขึ้นมิใช่เพราะความผิดของผู้ถูกเวนคืนแล้ว ผู้ถูกเวนคืนย่อมมีสิทธิเรียกคืนได้⁴⁶

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2497

เมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2497 และประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2477 โดยใน พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้มีการกำหนดบทบัญญัติให้สิทธิแก่เจ้าของเดิมหรือทายาท หรือผู้รับ

⁴⁶ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 984-990/2496 , 1525/2495 , 941/2513.

โอนสิทธิ มีสิทธิที่จะเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนกลับได้ ดังนั้น เมื่อมีกรณีที่เจ้าของฟ้องเรียกที่ดินคืน ศาลฎีกาได้มีแนววินิจฉัยไว้ว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2497 มิได้มีบทบัญญัติในเรื่องกำหนดระยะเวลาในการใช้อสังหาริมทรัพย์ และมิได้มีบทบัญญัติกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเรียกคืนทรัพย์สินในกรณีที่ดินมิได้ใช้ตามวัตถุประสงค์ภายในกำหนดเวลา ดังนั้น ผู้ถูกเวนคืนจึงเรียกคืนทรัพย์สินไม่ได้”⁴⁷

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530

พระราชบัญญัติที่บังคับใช้ในปัจจุบัน คือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 ในบทบัญญัติฉบับนี้ก็ไม่ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดเรื่องระยะเวลาในการเข้าใช้ประโยชน์และการให้สิทธิเรียกคืนแก่เจ้าของเดิม ทายาท หรือผู้รับโอนสิทธิ เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2497 แต่ทว่าได้มีการบัญญัติในเรื่องระยะเวลาการเข้าใช้ประโยชน์ไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ฉบับต่าง ๆ ได้แก่ มาตรา 33 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521⁴⁸ มาตรา 36 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2534⁴⁹ มาตรา 49 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.

⁴⁷ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6/2526 (ประชุมใหญ่) การที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง ไม่ได้กำหนดระยะเวลาการใช้อสังหาริมทรัพย์ตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนนั้น แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 33 วรรคห้า จะได้บัญญัติว่า อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการเวนคืนเพื่อการใด ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในเวลาที่กำหนดในกฎหมายต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทก็ตาม แต่โดยที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2497 ก็ดี หรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลบางโลดลง ตำบลราชเทวะ และตำบลหนองปรือ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ.2516 ก็ดี เป็นกฎหมายที่ออกใช้บังคับก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 พระราชบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หากแต่เป็นเรื่องที่ยังไม่มีบทบัญญัติกำหนดระยะเวลาใช้อสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนในกฎหมายเท่านั้น จึงไม่ตกเป็นโมฆะ และมิได้มีบทบัญญัติให้สิทธิแก่เจ้าของที่ดินหรือทายาทที่จะเรียกคืนซึ่งอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนไม่ว่ากรณีใด ๆ ดังนั้น ถึงแม้จะมีได้มีการใช้อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามวัตถุประสงค์ โจทก์ก็หาสิทธิที่จะเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน หรือเรียกค่าสินไหมทดแทนไม่

⁴⁸ มาตรา 33 สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะกระทำได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคสามให้คำนึงถึงการได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม

อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการเวนคืนเพื่อการใด ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคสามและ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

2540⁵⁰ และมาตรา 42 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ซึ่งบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้ประโยชน์ต้องมีการกำหนดระยะเวลาในการเข้าใช้ประโยชน์ไว้ด้วย ดังนั้น หากมิได้กำหนดระยะเวลาเข้าใช้ประโยชน์ไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนเฉพาะพระราชบัญญัติฉบับนั้นน่าจะขัดกับรัฐธรรมนูญ และถ้าพระราชบัญญัติเวนคืนเฉพาะกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้ประโยชน์ไว้ การเข้าใช้ประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนนั้นจะต้องเป็นไปตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และการเข้าใช้ประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนเฉพาะนั้น ๆ เจ้าของเดิม ทายาทเจ้าของเดิม ก็มีสิทธิเรียกอสังหาริมทรัพย์นั้นคืนได้

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคห้า และการเรียกคืนค่าทดแทนที่خذไป ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

⁵⁰ มาตรา 36 การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศหรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความสะดวกในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน และกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอันตามวรรคหนึ่งและโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่خذไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

⁵⁰ มาตรา 49 การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นและต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความสะดวกในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่خذไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ข. กรณีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ที่ได้เริ่มมีการกำหนดหลักการในเรื่องระยะเวลาการเข้าใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ แต่เท่าที่กำหนดในบทบัญญัติที่ว่า “ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท” ในความหมายของบทบัญญัตินี้ คำว่า “กฎหมาย” หมายถึง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืน ซึ่งหมายถึงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2497 และ พ.ศ.2530 และพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ตรามาใช้บังคับเฉพาะการเวนคืนในเรื่องนั้น ๆ

ต่อมาเมื่อมีการยกเลิกและประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ,2540 และ2550 ที่บังคับใช้ในปัจจุบัน การกำหนดเรื่องระยะเวลาได้มีการบัญญัติไว้ว่า “กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน และกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาดังกล่าวต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท” แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 ไม่ได้มีการกำหนดเวลาในการเข้าใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไว้ แม้รัฐธรรมนูญจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของผู้ถูกเวนคืนไว้ ก็ทำให้ในเรื่องดังกล่าวไม่มีสภาพการบังคับใช้ในทางปฏิบัติ

แม้ปัจจุบันการเวนคืนเฉพาะของหลาย ๆ หน่วยงานได้มีการกำหนดระยะเวลาในการเข้าใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนเฉพาะแต่ละฉบับแล้วก็ตาม แต่ก็ยัง ไม่มีการบัญญัติกฎหมายที่กำหนด หลักเกณฑ์ หรือวิธีการ เกี่ยวกับการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้กับเจ้าของเดิมหรือทายาท ในกรณีที่ไม่ได้มีการเข้าใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ภายในกำหนดระยะเวลาแต่อย่างใด

กระบวนการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนแล้วไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ภายในระยะเวลาดังกล่าวให้เกิดภาระแก่ประชาชนที่จะต้องฟ้องร้องเพื่อเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนนั้น และเป็นการยากที่จะพิสูจน์ว่าเจ้าหน้าที่เวนคืนและหน่วยงานของรัฐที่เวนคืนได้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนมาแล้วไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ภายในระยะเวลาดังกล่าวหรือไม่ แต่ทั้งนี้จากบทบัญญัติในมาตรา 42 สิทธิในการเรียกกลับคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนของเจ้าของเดิมหรือทายาท จะทำได้เมื่อรัฐไม่ได้นำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน