

บทที่ 4

วิเคราะห์การปรับใช้กฎหมายจากคำพิพากษาศาลปกครอง

การใช้อำนาจเวนคืนเป็นการกำจัดสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินของเอกชน ซึ่งถือว่าการยกเว้นหลักสิทธิในทรัพย์สิน และเมื่อได้ทำการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว รัฐต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้กับผู้ถูกเวนคืนด้วย การจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ถือเป็นหลักการที่สำคัญที่ได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ดี การจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมนั้น ต้องเป็นธรรมกับทั้งรัฐในฐานะผู้รักษาประโยชน์ส่วนรวม และผู้ถูกเวนคืนในฐานะประโยชน์ของเอกชน สำหรับประเด็นในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เดิมอยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาของศาลยุติธรรม แต่ปัจจุบันได้โอนมาอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง และคดีประเภทนี้มีปริมาณคดีเข้าสู่ศาลปกครองเป็นจำนวนมาก แต่ก็ยังคงมีข้อสงสัยถึงวิธีการ หรือหลักการที่ศาลปกครองนำมาปรับใช้ในการพิจารณาคดีในหลายประเด็นเช่น ปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอเกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนให้กับผู้ถูกเวนคืนตามมาตรา 21 สิทธิในการร้องขอให้รัฐดำเนินการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ ตามมาตรา 20 ของพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 รวมถึงการใช้สิทธิเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์คืนกลับของผู้ถูกเวนคืน ตามมาตรา 42 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งมักเกิดปัญหาในการบังคับใช้และการตีความที่ไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของตัวบทกฎหมาย หรือการปฏิบัติงานที่เกิดจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ เหล่านี้ล้วนมีผลต่อการพิจารณาค่าทดแทน ซึ่งผู้วิจัยจะได้ทำการวิเคราะห์วิธีการที่ศาลปกครองนำมาพิจารณาปรับใช้ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

4.1 การกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 21

ในหัวข้อนี้จะเป็นการวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาและการปรับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนให้กับผู้ถูกเวนคืนเฉพาะค่าทดแทนเกี่ยวกับที่ดิน ตามบทบัญญัติมาตรา 21 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

4.1.1. ปัญหาการนำวิธีการกำหนดค่าทดแทนที่ดินตามมาตรา 21 ไปปรับใช้

(1) คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น หรือ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทน

จากการศึกษาพบว่า คดีที่เข้าสู่ศาลเกี่ยวกับค่าทดแทนที่ดิน ตามมาตรา 21 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 นั้น เกิดจากความไม่พอใจในจำนวนค่าทดแทนจากการกำหนดราคาของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินทดแทน เมื่อศาลปกครองดำเนินการพิจารณาคดีดังกล่าว ร้อยละ 70 ของคดีที่เข้าสู่ศาลจะพบว่าในการกำหนดราคาค่าทดแทนให้กับผู้ถูกเวนคืน คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ไม่ได้ใช้หลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนตามมาตรา 21 (1) – (5) ทั้งหมดมาเป็นตัวกำหนดราคา ทำให้ราคาค่าทดแทนที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับนั้นไม่ถูกต้อง เป็นธรรม และไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด และถือเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ศาลต้องทำการพิจารณาว่าผู้ถูกเวนคืนควรจะได้รับค่าทดแทนเท่าไร จึงจะเหมาะสม และเป็นธรรม

ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้อาจเป็นเพราะ “องค์ประกอบของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น” กฎหมายมิได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาเป็นกรรมการไว้ว่าต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในการประเมินราคาทรัพย์สิน แต่ในการประเมินราคาทรัพย์สินให้ถูกต้องตามหลักวิชานั้น จะต้องทำโดยผู้มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน มิใช่บุคคลทั่วไปสามารถประเมินได้ เพราะเหตุปัจจัยที่เป็นตัวแปรในการกำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์มีหลายปัจจัย และแต่ละปัจจัยมีผลกระทบต่อราคาของอสังหาริมทรัพย์แตกต่างกันในสาระสำคัญ การให้น้ำหนักของแต่ละ ปัจจัยเพื่อประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ให้เป็นไปตามหลักวิชาการ และตรงต่อสภาพความเป็นจริงจึงต้องกระทำโดยผู้ที่มีประสบการณ์และมีความชำนาญโดยเฉพาะ และในส่วนของ “คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์” ที่อาจเกิดปัญหาการขาดความเป็นอิสระ หรือบางครั้งบุคคลเหล่านั้นอาจจะไม่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านการประเมินราคา และบางครั้งอาจไม่มีประสบการณ์โดยตรง ก็จะทำให้การกำหนดราคาค่าทดแทนให้กับผู้ถูกเวนคืนได้รับนั้นไม่เป็นธรรม

จากประเด็นดังกล่าวจะเห็นว่าในชั้นการพิจารณาค่าทดแทนที่ดินที่เกิดจากคณะกรรมการกำหนดราคา หรือ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ จะนำหลักเกณฑ์การพิจารณาซึ่งน้ำหนัก “ประโยชน์สาธารณะ” กับ “ประโยชน์ของปัจเจกชน” หรือ “กรรมสิทธิ์” ตามหลักความได้สัดส่วน คือ ระหว่างประโยชน์สาธารณะที่จะต้องเสียไปกับประโยชน์ของเจ้าของที่ดินหรือทายาทที่จะได้อสังหาริมทรัพย์มาปรับใช้หรือไม่นั้น ผู้วิจัยเห็นว่า บทบัญญัติตามมาตรา 21 มี

เจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชน หรือบุคคลที่ถูกระทบสิทธิจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่ในทางปฏิบัติคณะกรรมการกำหนดราคา หรือ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะยึดหลัก “ประโยชน์สาธารณะ” เป็นตัวกำหนด มากกว่า “ประโยชน์ของปัจเจกชน” มาเป็นตัวกำหนดมูลค่าเงินค่าทดแทน

(2) ศาล

จากการศึกษาพบว่าศาลยุติธรรมได้วางแนวทางการพิจารณาไว้หลายคดีว่า การกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ถูกเวนคืนจะต้องพิจารณามาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 ทั้งมาตรา เช่น

คำพิพากษาฎีกาที่ 2733/2537 วินิจฉัยว่า “ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 ข้อ 76 มิได้บังคับว่าหากในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับไม่มีการจดทะเบียนซื้อขายกันที่สำนักงานทะเบียนที่ดินแล้วจะต้องถือเอาราคาที่ดินของกรมที่ดินตามบัญชีกำหนดจำนวนราคาที่ดินตามราคาตลาดเพื่อใช้เป็นทุนทรัพย์สำหรับเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมมาเป็นเกณฑ์ การที่จำเลยที่ 2 ถือเอาราคาที่ดินตามบัญชีดังกล่าวมาเป็นเกณฑ์กำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่โจทก์จึงไม่ถูกต้องเพราะมิใช่ราคาซื้อขายกันในท้องตลาด โจทก์จึงมีอำนาจขอให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่โจทก์ตามราคาธรรมดาที่ซื้อขายกันในท้องตลาดได้ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าในวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงฯ ใช้บังคับ ไม่มีการซื้อขายที่ดินบริเวณที่ถูกเวนคืนการที่โจทก์นำสืบว่าได้มีการซื้อขายที่ดินที่มีสภาพและทำเลที่ตั้งเช่นเดียวกับที่ดินของโจทก์ในราคาตารางวาละ 15,000 บาทจึงเป็นการเพียงพอที่ศาลจะใช้ดุลพินิจนำข้อเท็จจริงดังกล่าวมาเป็นเกณฑ์เปรียบเทียบเพื่อคำนวณหาราคาที่ดินของโจทก์ตามราคาธรรมดาที่ซื้อขายกันในท้องตลาดในวันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับได้ จะถือว่าโจทก์ไม่นำสืบจึงต้องถือตามจำเลยที่ 2 กำหนดไม่ได้”

คำพิพากษาฎีกาที่ 2710/2541 วินิจฉัยว่า “การกำหนดเงินค่าทดแทนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่โจทก์ผู้ถูกเวนคืนนั้นจะต้องกำหนดโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 มาตรา 21 (1) ถึง (5) บัญญัติไว้ประกอบกัน การที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้วินิจฉัยเพิ่มเงินค่าทดแทนให้แก่โจทก์โดยอาศัยราคาประเมินจากสำนักงานกลางประเมินการจัดหาที่ดินเพื่อกิจการของรัฐ กรมที่ดิน และอาศัยราคาซื้อขายที่ดินข้างเคียงที่อยู่ตรงกันข้ามกับที่ดินของโจทก์ที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดขณะนั้นมาเป็นเกณฑ์พิจารณา นับว่าได้นำหลักฐานทั้ง 5 ประการตามมาตรา 21 (1) ถึง (5) มาพิจารณาประกอบแล้วจึงเป็นราคาที่เหมาะสมและเป็นธรรมแก่โจทก์”

หากพิจารณาจากฎีกาข้างต้น จะเห็นว่าศาลได้วางแนวทางกำหนดเงินค่าทดแทนจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ว่าการกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนโดยใช้หลักเกณฑ์แต่เฉพาะอนุมาตราใดอนุมาตราหนึ่งของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 เป็นการกำหนดค่าทดแทนที่ไม่ถูกต้อง

จากการศึกษาคำพิพากษาของศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับคดีการกำหนดค่าทดแทน ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดค่าทดแทนจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ศาลปกครองจะนำหลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาทำการพิจารณาในการกำหนดค่าทดแทนให้กับผู้ถูกเวนคืน ตัวอย่างเช่น

ตัวอย่างที่ 1 ข้อเท็จจริงในคดีปรากฏว่า “คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนได้ประชุมเพื่อพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนแก่ผู้ถูกเวนคืนที่ดิน โดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนได้พิจารณาข้อมูลจากราคาซื้อขายที่ดินในท้องที่ตำบลบางครุ จำนวน 13 แปลง ซึ่งรวมถึงการซื้อขายที่ดิน โฉนดเลขที่ 34616 เนื้อที่ 41 ตารางวา พร้อมอาคารพาณิชย์ 4 ชั้น และการซื้อขายที่ดิน โฉนดเลขที่ 34619 เนื้อที่ 42 ตารางวา พร้อมอาคารพาณิชย์ 4.5 ชั้น โดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนพิจารณาแล้วเห็นว่า การซื้อขายที่ดิน โฉนดเลขที่ 34616 และที่ดิน โฉนดเลขที่ 34619 ดังกล่าว เป็นการซื้อขายเพื่อทำธุรกิจเฉพาะ จึงมิใช่ราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาด สำหรับราคาซื้อขายที่ดินแปลงอื่นมีสภาพทำเลแตกต่างจากที่ดินของผู้ฟ้องคดี และมีราคาเฉลี่ยตารางวาละ 44,000 บาท ถึงตารางวาละ 47,000 บาท ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ประกาศใช้ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2539 ถึง พ.ศ. 2542 กับที่ประกาศใช้ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2543 ถึง พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นราคาที่สูงกว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ ผลจากการได้ออกไปตรวจสอบสภาพพื้นที่ที่ถูกเวนคืน ปรากฏว่าที่ดินที่ติดถนนสุขสวัสดิ์เป็นย่านชุมชนหนาแน่น เป็นแหล่งโรงงานอุตสาหกรรม อาคารพาณิชย์ ที่อยู่อาศัย และสถานที่ประกอบกิจการธุรกิจต่าง ๆ ที่ดินมีความเจริญสูง และเมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนได้พิจารณาข้อมูลทั้งหมด ประกอบกับความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนแล้วเห็นว่า การกำหนดค่าทดแทนของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ไม่สอดคล้องกับสภาพ ทำเล ที่ตั้งของที่ดินที่ถูกเวนคืน อีกทั้งรูปแบบการก่อสร้างทางหลวงมิได้ทำให้ผู้ถูกเวนคืนที่ดินได้รับประโยชน์จากการเวนคืน จึงมีมติให้วางหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนที่ดินเพิ่มเติม คือ ข้อ 9.3 ที่ดินแปลงเล็กและถูกเวนคืนทั้งหมดหรือส่วนที่เหลือใช้ประโยชน์ได้จำกัดลง ให้เพิ่มค่าทดแทนเป็นราคาตารางวาละไม่เกิน 50,000 บาท ทั้งแปลง สำหรับที่ดินของผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนได้ปรับเพิ่มค่าทดแทนจากราคาที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดตารางวาละ 45,000 บาท เป็นราคา



ตารางวาระ 50,000 บาท ตามหลักเกณฑ์ ข้อ 9.3 ดังกล่าว กรณีจึงเห็นได้ว่าคณะกรรมการพิจารณา
อุทธรณ์เงินค่าทดแทน ได้พิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามมาตรา 21
แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แล้ว¹

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 21 วรรคหนึ่ง
บัญญัติว่า เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 18 นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้
เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง
(1) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวัน
ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 (2) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อ
ประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ (3) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการ
จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม (4) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ (5) เหตุและ
วัตถุประสงค์ของการเวนคืน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม วรรคสอง
บัญญัติว่า ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่นำไปในการเวนคืนได้กระทำให้อสังหาริมทรัพย์
ที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน แต่ไม่ให้ถือว่าราคา
อสังหาริมทรัพย์ที่ทวีขึ้นนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทนเพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดย
ชอบด้วยกฎหมายกลับต้องจ่ายเงินให้อีก วรรคสาม บัญญัติว่า ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียง
ส่วนหนึ่งและส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลง ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคา
ลดลงนั้นด้วย วรรคสี่ บัญญัติว่า การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นตามวรรคสอง หรือ
ราคาลดลงตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และวรรค
ห้า บัญญัติว่า ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขาย
หรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และบุคคลดังกล่าวได้รับความ
เสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับ
ความเสียหายนั้นด้วย “อนึ่ง มาตรา 21 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน
อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้บัญญัติไว้ด้วยว่า การกำหนดเงินค่าทดแทนนั้น เพื่อให้เกิดความเป็น
ธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม ดังนั้น การกำหนดเงินค่าทดแทนจึงไม่อาจพิจารณาแต่เพียงความ
เสียหายของผู้ถูกเวนคืนแต่เพียงด้านเดียว แต่ต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมแก่สังคมประกอบ
กันด้วย”²

¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.232/2552

² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.226/2548

ตัวอย่างที่ 2 “ในส่วนของการพิจารณาราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของ อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตราไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ และราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมนั้น จะต้องใช้ราคาในวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินฯ มีผลใช้บังคับเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. 2539 แต่เนื่องจากการสำรวจที่ดินยังไม่แล้วเสร็จ จึงมีประกาศพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2543 เพื่อดำเนินการต่อไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้ามหานครระยะแรก ซึ่งที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดีอยู่ในเขตเวนคืนทั้งแปลง ในการพิจารณากำหนดค่าทดแทนที่ดินให้กับผู้ฟ้องคดีนั้น คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ใช้เกณฑ์ราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ในปี พ.ศ. 2543 ถึงปี พ.ศ. 2546 ซึ่งประกาศใช้ภายหลังจากที่พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับแล้ว (29 สิงหาคม 2539) และมีราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ต่ำกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ในปี พ.ศ. 2539 ถึงปี พ.ศ. 2542 กรณีจึงเป็นการกำหนดค่าทดแทนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี

ส่วนการกำหนดค่าทดแทนที่ดินในชั้นของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ นั้น แม้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ จะนำราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ปี พ.ศ. 2539 ถึงปี พ.ศ. 2542 มาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาก็ตาม แต่การใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวเพียงหลักเกณฑ์เดียว โดยมิได้พิจารณาหลักเกณฑ์อื่นตามที่มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ กำหนดไว้ จึงเป็นการพิจารณาอุทธรณ์ที่ไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี

เมื่อที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกเวนคืนเพื่อสร้างระบบขนส่งมวลชนสาธารณะโครงการรถไฟฟ้ามหานคร ซึ่งเป็นการก่อสร้างสาธารณูปโภคของรัฐเพื่ออำนวยความสะดวกรวดเร็วแก่การจราจร และมีการเก็บค่าตอบแทนอันมีลักษณะเป็นการดำเนินธุรกิจอยู่ด้วย ซึ่งแตกต่างจากการเวนคืนเพื่อสร้างทางสาธารณะที่ประชาชนได้ประโยชน์โดยรัฐไม่มีรายได้อีกกลับคืนมา กรณีนี้จึงสมควรกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีมากกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ และในการเวนคืนที่ดินดังกล่าวมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเขตที่ดินรวมสองฉบับ ซึ่งราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ในแต่ละช่วงเวลาของการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาแต่ละฉบับนั้นมีความแตกต่างกัน ดังนั้น เพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีจึงต้องถือราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ที่มีราคามากกว่าเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ประกอบกับเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าสภาพและที่ตั้งของที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่ติดกับถนนใหญ่ สามารถเข้าออกจากที่ดินโดยรถยนต์ได้โดยสะดวก มี

สาธารณูปโภคครบถ้วน และถือได้ว่าอยู่ในย่านที่มีความเจริญพอสมควร จึงสมควรกำหนดเงินค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นจากราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ”³

ตัวอย่างที่ 3 “ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินซึ่งกำหนดราคาที่ดินทั้งแปลงเป็นสองหน่วยราคา จึงฟ้องขอเพิ่มเงินค่าทดแทนเป็นราคาเดียวกันทั้งแปลง ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่าไม่มีราคาซื้อขายที่ดินกันตามปกติในท้องตลาดที่สูงกว่าราคาประเมินที่ดินฯ และราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่ตราไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ที่มีราคาต่ำเกินไป ประกอบกับได้พิจารณาถึงสภาพที่ดินบริเวณที่ถูกเวนคืนแล้วนั้น จึงกำหนดค่าทดแทนที่ดินตามบัญชีราคาประเมินที่ดินเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมฯ ซึ่งมีราคาลดหล่นเป็นขั้นบันได แม้กรณีดังกล่าวเป็นการกำหนดค่าทดแทนโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) ถึง (5) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ แล้วก็ตาม แต่การกำหนด ค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นสองหน่วยราคาก็คือ ที่ดินส่วนที่ติดกับทางหลวงจังหวัด ระยะ 20 เมตร กำหนดค่าทดแทนให้ราคาไร่ละ 900,000 บาท ส่วนที่ดินที่เกินระยะ 20 เมตร กำหนดค่าทดแทนให้ราคาไร่ละ 450,000 บาท นั้นเมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ แล้ว จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ได้มีเจตนารมณ์ให้นำราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ หรือหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์มาเป็นราคาหรือเป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนโดยตรงเนื่องจากการกำหนดราคาทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นราคาในการคำนวณเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากรายการเป็นค่าตอบแทนที่รัฐให้บริการแก่ราษฎร แตกต่างกับการกำหนดเงินค่าทดแทนเพื่อการเวนคืนที่ดินที่รัฐมีวัตถุประสงค์เพื่อเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ราษฎร ซึ่งถูกรัฐบังคับเอาที่ดินไปใช้เพื่อการสาธารณประโยชน์ อีกทั้งสัดส่วนของเนื้อที่ดินของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่เกินระยะ 20 เมตร จากทางหลวงจังหวัด เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับเนื้อที่ดินในส่วนที่ติดทางหลวงสายเดียวกันในระยะ 20 เมตรแล้ว ปรากฏว่า ที่ดินในส่วนที่เกินระยะ 20 เมตร คิดเป็นสัดส่วน 1 ใน 5 ของที่ดินทั้งแปลงเท่านั้น ซึ่งเป็นเนื้อที่เพียงเล็กน้อย ประกอบกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองแปลงเป็นที่ดินแปลงเล็ก (เนื้อที่ 1 งาน 9 4/10 ตารางวา และเนื้อที่ 99 2/10 ตารางวา) มีสภาพเป็นที่จัดสรรและถูกเวนคืนทั้งแปลง ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการซื้อขายที่ดินแปลงเล็กจะคิดราคาที่ดินเดียวกันตลอดทั้งแปลงดังนั้น การกำหนดค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยใช้ราคาที่ดินสองหน่วยในที่ดินแปลงเดียวจึงเป็นการกำหนดค่าทดแทนที่ไม่เป็นธรรม ผู้ฟ้องคดีควรได้รับการ

³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.352/2551

พิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินสำหรับที่ดินทั้งสองแปลงดังกล่าวในราคาที่ดินหน่วยเดียวกันตลอดทั้งแปลง”⁴

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่ยกตัวอย่างข้างต้น และในทุกคดีที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดค่าทดแทนที่ได้ศาลปกครองได้ทำการพิจารณา ศาลปกครองจะพิจารณาเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับคำพิพากษาศาลยุติธรรมที่ให้นำหลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 ทั้งมาดรามมาเป็นตัวกำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืน มิใช่ใช้เพียงหลักเกณฑ์ใดหลังเกณฑ์หนึ่งเท่านั้น โดยศาลปกครองเห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มิได้มีเจตนารมณ์ให้พิจารณาองค์ประกอบดังกล่าวไปตามลำดับ หรือพิจารณาโดยให้ความสำคัญกับองค์ประกอบใดประกอบหนึ่งเป็นด้านหลัก อีกทั้งอาจถือได้ว่าการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนจะต้องถือเคร่งครัดตามองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งเป็นการเฉพาะ ดังนั้น ในการพิจารณาเพื่อจ่ายเงินค่าทดแทนจึงอาจไม่จำเป็นต้องนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้ครบทุกข้อดังที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง เพราะย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงและรายละเอียดของที่ดินแต่ละแปลง หลักสำคัญอยู่ที่ว่าราคาที่กำหนดให้เป็นธรรมแก่ผู้เวนคืนและแก่สังคมโดยรวมหรือไม่ (คำพิพากษาที่ อ.281/2550) ซึ่งจากผลจากคำพิพากษาของศาลปกครองเกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทน สามารถจำแนกกลุ่มของคำพิพากษายกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 การที่ศาลมีคำพิพากษาให้เพิ่มค่าทดแทนให้กับผู้ถูกเวนคืน และกลุ่มที่ 2 การที่ศาลมีคำพิพากษาไม่เพิ่มค่าทดแทนให้กับผู้ถูกเวนคืน ดังนี้

กลุ่มที่ 1.กรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาไม่เพิ่มค่าทดแทน จากการศึกษาพบว่า ศาลปกครองสูงสุดทำการพิจารณาคดี จะทำการตรวจสอบหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทนให้กับผู้ถูกเวนคืน และไม่เพิ่มค่าทดแทนให้กับผู้ถูกเวนคืนหากเห็นว่าการกำหนดราคาของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น หรือ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทน หรือ คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้น นั้นได้มีการกำหนดโดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) – (5) เป็นไปอย่างถูกต้องและเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนแล้ว (คำวินิจฉัยที่ อ.295/2550 , อ.228/2548 , อ.229/2548 , อ.230/2548)

กลุ่มที่ 2.กรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้เพิ่มค่าทดแทน จากการศึกษาพบว่า การกำหนดค่าทดแทนให้กับผู้ถูกเวนคืน ตั้งแต่การพิจารณากำหนดค่าทดแทนของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทน คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้น และพิจารณากำหนดค่าทดแทนใหม่ให้กับผู้ถูกเวนคืน แบ่งได้เป็น 2 กรณี ดังนี้

⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.260/2551

กรณีที่ 1 การกำหนดราคาค่าทดแทนของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น หรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของมาตรา 21 หรือมีการกำหนดค่าทดแทนที่ไม่สอดคล้องกับแนวทางตามมาตรา 21 ถือว่าค่าทดแทนที่กำหนดให้ นั้นเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ และศาลปกครองจะดำเนินการพิจารณาคำหนดค่าทดแทนใหม่ให้กับผู้ถูกเวนคืนต่อไป (คำพิพากษาที่ อ.197/2550 , อ.193/2550 , อ.196/2550 , อ.46/2552) และ

กรณีที่ 2 การกำหนดราคาค่าทดแทนของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น หรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทน เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของมาตรา 21 และพบข้อเท็จจริงอื่น เช่น สภาพที่ดินคงเหลือจากการเวนคืน การใช้ประโยชน์ในที่ดิน หรือความเสียหายที่เป็นผลกระทบสืบเนื่องมาจากการเวนคืน เช่น ความเสียหายของที่ดินที่เหลือเนื่องจากถูกตัดไปบางส่วน ผลกระทบทางลบจากโครงการเวนคืน ซึ่งประกอบด้วยความเดือดร้อน การสูญเสียผลกำไร การสูญเสียความนิยม เป็นต้น เพื่อพิจารณาเพิ่มค่าทดแทนขึ้นจากค่าทดแทนปกติที่ควรได้รับ (คำพิพากษาที่ อ.230/2550 , อ.192/2550 , อ.260/2551 , อ.50/2552)

จากคำพิพากษาของศาลปกครองเกี่ยวกับการพิจารณาคำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ถูกเวนคืน โดยศาลได้คำนึงถึงบทบัญญัติตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ทั้งหมด แต่สังเกตได้ว่า ศาลปกครองได้มีการแสวงหาราคาซื้อที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด แต่หากไม่อาจพบข้อมูลราคาตลาด ศาลจะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงอื่น ๆ เพื่อประกอบในการที่จะนำมาใช้พิจารณาคำหนดเงินค่าทดแทนตามมาตรา 21 ทั้งมาตรา และมีอำนาจใช้ดุลพินิจตามกรอบของกฎหมายพิจารณาคำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนตามที่เห็นสมควร และยุติธรรม ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า ในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองนี้ ก็เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม เพราะคดีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นคดีที่ต้องมีการประสานประโยชน์ของเอกชนและประโยชน์สาธารณะไปในคราวเดียวกัน

จากการศึกษาคำพิพากษาของศาลปกครอง ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การปรับใช้บทบัญญัติตามมาตรา 21 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของศาลปกครอง ได้ให้ความสำคัญกับการคุ้มครอง “หลักกรรมสิทธิ์ของเอกชน” หรือ “ประโยชน์ของปัจเจกชน” โดยพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมากกว่าการคุ้มครอง “ประโยชน์สาธารณะ” แต่ทั้งนี้ในการให้การคุ้มครอง “ประโยชน์ของปัจเจกชน” จะกำหนดให้เป็นไปแค่เพียงตามที่กฎหมายกำหนดขอบเขตให้อำนาจ หรือเท่ากับการกำหนดค่าทดแทนต้องคำนึงถึงเกณฑ์การพิจารณาที่กฎหมายกำหนดให้เท่านั้น

4.1.2. ปัญหาเกี่ยวกับมูลค่าของค่าทดแทนที่เป็นธรรม

ในการจ่ายเงินค่าทดแทนให้กับผู้ถูกเวนคืน ศาลปกครองจะพิจารณาจ่ายค่าทดแทนภายใต้กรอบอำนาจขอบเขตของค่าทดแทนที่กฎหมายกำหนด ในกรณีดังกล่าว ได้มีคำพิพากษาของศาลปกครองที่น่าสนใจเห็นควรหยิบยกขึ้นมาเสนอ ได้แก่ คำวินิจฉัยศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 136/2553 ที่วินิจฉัยตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 49 วรรคสอง ว่าการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องคำนึงถึงความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนประกอบด้วย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีประโยชน์ใช้สอยลดน้อยลง และการก่อสร้างทางพิเศษตามโครงการนี้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับประโยชน์แต่อย่างใด แต่กลับจะได้รับมลพิษทางเสียง กลิ่น คว้น และประการสำคัญสูญเสียถิ่นที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมดั้งเดิมทางสังคมไป จึงเป็นความเสียหายที่ควรได้รับการเยียวยาให้อย่างเป็นธรรม จึงให้เพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินแก่ผู้ฟ้องคดีในส่วนนี้อีกร้อยละ 20 ของราคาค่าทดแทน

จากคำพิพากษาข้างต้น กล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 ต่างก็กำหนดให้การกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องคำนึงถึงความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนประกอบด้วย แต่ทางปฏิบัติส่วนใหญ่ในการกำหนดค่าทดแทนของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น หรือรัฐมนตรี จะพิจารณาหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เป็นหลัก จึงอาจไม่ได้พิจารณาถึงความเสียหายทางด้านสิ่งแวดล้อมที่ผู้ถูกเวนคืนควรได้รับการเยียวยาไว้ด้วย แม้ว่าผู้ถูกเวนคืนที่ได้รับความเสียหายจะสามารถนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์ต่อศาลปกครองว่า ยังมีความเสียหายอื่นที่ผู้ฟ้องคดีได้รับและ รัฐหรือหน่วยงานผู้ทำหน้าที่เวนคืนควรจะต้องจ่ายเงินเพิ่มเติมเพื่อชดเชยความเสียหายเหล่านั้นด้วย ซึ่งค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อม เช่น ความเสียหายจากน้ำฝนที่ตกลงมาจากทางพิเศษ หากเป็นการก่อสร้างที่รับน้ำฝนแบบ Free flow (การเจาะรูบนทางพิเศษให้น้ำไหลลงมาด้านล่างโดยตรง ซึ่งน้ำสกปรกที่ตกจากที่สูงจะมีความแรงและกระจายตัวก่อให้เกิดการท่วมขัง เป็นที่เดือดร้อนแก่ประชาชน) หรือเสียงดังที่เกิดจากปริมาณรถยนต์บนทางพิเศษในบางช่วงเวลาซึ่งเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด (เกินกว่า 70 เดซิเบล เอ) และเป็นอันตรายต่อผู้ได้รับมลพิษทางเสียง หรือแสงไฟจากทางพิเศษซึ่งมีความสว่างมาก (25 lux) รบกวนการนอนหลับพักผ่อน เหล่านี้เป็นความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมที่ประชาชนผู้ถูกเวนคืนได้รับนอกเหนือไปจากค่าทดแทนที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 21 กำหนดไว้

จากคำพิพากษานี้ หากแปลความหมายเกี่ยวกับ “การคุ้มครองหลักกรรมสิทธิ์” ย่อมเห็นได้ว่า ศาลได้กำหนดค่าทดแทนนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดจะถือว่าเป็นการเพิ่ม

ความสำคัญให้กับ “การคุ้มครองหลักกรรมสิทธิ์” ให้ได้รับการคุ้มครองเพื่อความเป็นธรรมยิ่งขึ้น โดยลดความสำคัญของ “การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ” แต่การให้ค่าทดแทนความเสียหายทางด้านสิ่งแวดล้อมนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าค่าทดแทนที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับนั้น ยังไม่ครอบคลุมถึงความเสียหายที่แท้จริงที่ผู้ถูกเวนคืนควรจะได้รับ ผู้ถูกเวนคืนควรได้รับค่าเสียหายเพิ่มเป็นพิเศษ นอกเหนือจากเงินค่าทดแทนมูลค่าทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนเพื่อให้ครอบคลุมความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนมากที่สุด เนื่องจากการเวนคืนเป็นการบังคับให้ผู้ถูกเวนคืนต้องเสียสละเป็นพิเศษยิ่งกว่าผู้อื่นในสังคม เมื่อสภาพในการดำรงชีวิตต้องเปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากการถูกเวนคืนเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ ก็ควรจะได้รับค่าทดแทนเพื่อให้ผู้ถูกเวนคืนมีความเป็นอยู่ใกล้เคียงกับสถานะเดิมก่อนที่จะถูกเวนคืนมากที่สุด

ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการเพิ่มเติม ให้มีการกำหนดค่าทดแทนในกรณีที่เป็นความเสียหายที่ไม่สามารถพิสูจน์ได้ หรือเป็นความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น หรือที่เรียกว่า “ค่าเสียโอกาส” ตามบทบัญญัติมาตรา 21 วรรค 5 ที่เกี่ยวกับการกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจ เพื่อชดเชยให้กับผู้ถูกเวนคืนเนื่องจากการเวนคืนเป็นการบังคับซื้อทรัพย์สินของเอกชนโดยที่เอกชนผู้ถูกเวนคืนไม่ได้สมัครใจ โดยกำหนดเป็นเงินค่าเสียหายที่จ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนเพิ่มเป็นกรณีพิเศษนอกเหนือจากเงินค่าทดแทนมูลค่าทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน โดยอาจเทียบเคียงได้กับทฤษฎีผลธรรมดาลำดับความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลว่าความเสียหายดังกล่าวเป็นผลโดยตรงจากการที่บุคคลผู้ถูกเวนคืนได้รับเนื่องจากการถูกเวนคืน ทั้งนี้เนื่องจากยังไม่เคยปรากฏในคำพิพากษาของศาลปกครองที่ได้มีการวางหลักเกณฑ์เรื่องการจ่ายเงินค่าทดแทนความเสียหายทางจิตใจให้แก่ผู้ถูกเวนคืนเอาไว้แต่อย่างใด

4.1.3. การปรับใช้ “หลักประโยชน์สาธารณะ” และ “กรรมสิทธิ์” หรือ “หลักประโยชน์ของปัจเจกชน ในคดีเกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทน

จากการศึกษาแนววินิจฉัยของศาลปกครอง จะเห็นได้ว่าศาลได้นำหลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 ของพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาปรับใช้โดยพิจารณาชั่งน้ำหนักระหว่างส่วนได้เสียของ “ประโยชน์สาธารณะ” กับ “ประโยชน์ของปัจเจกชน” โดยใช้หลักของความได้สัดส่วนมาแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างประโยชน์ทั้งสองให้ความสัมพันธ์ระหว่างผลเสียกับประโยชน์ที่ได้รับนั้นอยู่ในสัดส่วนที่สมดุลกัน ซึ่งจากการศึกษาจะพบว่า ในการพิจารณาคำหนดค่าทดแทนให้กับผู้ถูกเวนคืนนั้น ศาลปกครองจะใช้หลักของความได้สัดส่วนมาปรับใช้ในกรณีการพิเคราะห์ที่เกี่ยวกับภาพรวมของการเวนคืนว่ารัฐในฐานะผู้ทำการเวนคืนนั้นได้มีการกระทำการเวนคืนเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ การดำเนินการนั้นสามารถบรรลุ

สัมฤทธิ์ผลที่กำหนดได้หรือไม่ เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.16/2545 โครงการสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 417 สายท่าอากาศยานสุราษฎร์ธานี – บรรจบทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 401 เกิดขึ้นเนื่องจากกรมทางหลวงมีความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มประสิทธิภาพในการคมนาคมขนส่ง ซึ่งถนนเดิมเส้นทางคดเคี้ยว เขตทางแคบ มีโรงเรียนสิ่งปลูกสร้างขยายเขตทางไม่ได้ โดยโครงการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมโครงข่ายของถนน อำนวยความสะดวก ความรวดเร็ว และความปลอดภัยแก่การจราจรและการขนส่งในบริเวณพื้นที่ดังกล่าว โดยเฉพาะการเดินทางระหว่างเมืองสุราษฎร์ธานีกับท่าอากาศยานสุราษฎร์ธานีและกรุงเทพมหานคร จากการสำรวจวางแผนพบว่ามีความไม่เหมาะสมทางเศรษฐศาสตร์และวิศวกรรมศาสตร์ของแนวกว้างเมืองรวม เนื่องจากแนวกว้างของผังเมืองรวมมีเขตทาง 30 เมตร ขณะที่ กรมทางหลวงต้องการเขตทาง 80 เมตร หากเวนคืนตามแนวกว้างของผังเมืองรวมจะมีอาคารสิ่งปลูกสร้างถูกเวนคืนประมาณ 170 หลัง จ่ายค่าเวนคืนประมาณ 150 ล้านบาท ส่วนการเวนคืนตามแนวทางที่กรมทางหลวงกำหนดจะมีอาคารสิ่งปลูกสร้างถูกเวนคืนประมาณ 45 หลัง จ่ายค่าเวนคืนประมาณ 76 ล้านบาท กรมทางหลวงจึงได้ปรับแนวกว้างตามความเหมาะสม โดยคำนึง “หลักความได้สัดส่วน” เพื่อให้การจำกัดสิทธิและเสรีภาพมีผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนแต่ละคนเป็นไปเพียงเท่าที่จำเป็นต่อการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชน เพื่อให้การแก้ไขปัญหาในด้านต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด จึงเห็นว่าเมื่อกรมทางหลวงซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการออกแบบจราจร การก่อสร้างและบูรณะทางหลวง ได้พิจารณากำหนดแนวเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนแตกต่างไปจากแนวเขตถนนที่กรมการผังเมืองได้สำรวจและกำหนดไว้เดิม และเป็นแนวกว้างที่คณะกรรมการร่วมสามฝ่ายกำหนดให้ยึดถือไว้ การกำหนดแนวกว้างในผังเมืองรวม จึงเป็นเพียงนโยบายอย่างกว้าง ๆ ยังไม่มีผลบังคับเด็ดขาด กรมทางหลวงจึงอาจกำหนดแนวทางที่เหมาะสมในการก่อสร้างถนนจริงแตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวม ตามมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ.2538 ที่ให้อำนาจไว้ได้ ไม่เป็นการกระทำที่ขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ฉะนั้นพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 417 สายท่าอากาศยานสุราษฎร์ธานี – บรรจบทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 401 พ.ศ.2540 จึงชอบด้วยกฎหมาย

ดังนั้นศาลปกครองจะทำการปรับใช้หลักความได้สัดส่วน เมื่อมีความขัดแย้งกันระหว่าง “หลักประโยชน์สาธารณะ” กับ “ประโยชน์ของเอกชน” หรือ “กรรมสิทธิ์” แนวคิดเกี่ยวกับหลักประโยชน์สาธารณะจะเป็นเพียงกรอบในการพิจารณาอย่างกว้าง ๆ ที่จะไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐก้าวล่วงออกไป แต่หากเป็นประเด็นพิพาทในเรื่องการกำหนดค่าทดแทนตามมาตรา 21 ศาลปกครองจะมุ่งเน้นการคุ้มครองตามหลักกรรมสิทธิ์ที่เกี่ยวกับการกำหนดรายละเอียดในการกำหนด

ค่าทดแทน ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอน วิธีการในการดำเนินการเวนคืน การกำหนดราคาค่าทดแทนของที่ดิน และปรับใช้ให้ตรงตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติ

4.2 การร้องขอให้ซื้อรัฐเวนคืนหรือซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ ตามมาตรา 20 ของพระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530

เมื่อได้ศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจาก พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แนวคำพิพากษาศาลฎีกา และแนวคำพิพากษาของศาลปกครองดังกล่าวแล้ว ผู้วิจัยของแยกประเด็นที่ศึกษาตามปัญหาที่เกี่ยวข้องในเรื่องปัญหาการร้องขอให้รัฐเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ ตามมาตรา 20 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 ดังนี้

1. ปัญหาการใช้อำนาจในการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือของรัฐ ตามมาตรา 20
2. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิของผู้ถูกเวนคืนในการร้องขอให้รัฐเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ ตามมาตรา 20 เนื่องจากบทบัญญัติมีความไม่ชัดเจน

3. ปัญหาการตีความตามบทบัญญัติมาตรา 20 เกี่ยวกับองค์ประกอบส่วนเหตุ

4.2.1 ปัญหาการใช้อำนาจในการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือของรัฐ ตามมาตรา 20 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

(1) การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่

ภายใต้บทบัญญัติตามมาตรา 20 ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเมื่อถูกเวนคืนที่ดิน และเป็นกรณีที่ดินซึ่งถูกเวนคืนนั้นยังมีที่ดินอีกส่วนหนึ่งเหลืออยู่ และส่วนที่เหลืออยู่นั้นน้อยกว่าสี่สิบห้าตารางวา หรือมีด้านใดด้านหนึ่งของที่ดินน้อยกว่าห้าวา และที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมิได้ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน เท่ากับว่าหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ตามมาตรา 20 หากเจ้าของร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วย เจ้าหน้าที่ในการเวนคืนจะต้องเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือนั้นด้วย จะใช้ดุลพินิจไม่ดำเนินการเวนคืนหรือจัดซื้อตามคำร้องขอของเจ้าของที่ดินหาได้ไม่ แต่ทั้งนี้จะกระทำได้เฉพาะเมื่อมีการร้องขอของเจ้าของที่ดินด้วย หากเจ้าของที่ดินไม่มีการดำเนินการร้องขอให้จัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือแล้ว เจ้าหน้าที่ในการเวนคืนก็ไม่สามารถใช้ดุลพินิจดำเนินการได้

จากคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.71/2548 ผู้ฟ้องคดีขอให้ซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เนื่องจากถูกเวนคืนจากกรรมทางหลวงมีที่ดินเหลือจากการเวนคืนเนื้อที่ 1 ไร่ 1 งาน 23.6

ตารางวา มีสภาพที่ดินเปลี่ยนไปจากเดิมมาก ด้านทิศตะวันออกมีความยาวประมาณ 7.80 เมตร สภาพที่ดิน ภายหลังจากการเวนคืนไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งในการประกอบกิจการเดิมได้ ศาลปกครองชั้นต้น เห็นว่า บทบัญญัติของมาตรา 20 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้ให้สิทธิแก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนที่ดินแต่เพียงบางส่วนสามารถร้องขอให้ เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือนั้นได้ หากที่ดินส่วนที่เหลือมีลักษณะตามที่กฎหมายกำหนด ไว้ กล่าวคือ ที่ดินมีเนื้อที่เหลือน้อยกว่าสี่สิบห้าตารางวาหรือด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่าห้าวา และที่ดินที่เหลือดังกล่าวมิได้ติดต่อกับที่ดินส่วนที่เวนคืนของเจ้าของเดียวกัน ทั้งนี้ บทบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ กำหนดเงื่อนไขในส่วนที่เป็นเหตุแห่งการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ไว้โดยชัดเจน และถือว่าเป็นข้อสันนิษฐาน เด็ดขาดให้เจ้าหน้าที่มีหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน โดยไม่เปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่นได้ เมื่อที่ดินของผู้ถูกเวนคืนส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีลักษณะตามที่กฎหมาย กำหนดไว้แล้ว เจ้าหน้าที่ต้องเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินดังกล่าวตามบทบัญญัติของกฎหมาย

ศาลปกครองสูงสุด ได้ให้ความเห็นเพิ่มเติม เกี่ยวกับการพิจารณาแปลความบทบัญญัติของ กฎหมายตามถ้อยคำโดยเคร่งครัด และเจตนารมณ์ของกฎหมาย จะเห็นว่า บทบัญญัติแห่งมาตรา 20 วรรค หนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เป็นบทบัญญัติที่มุ่งจะคุ้มครอง สิทธิของเอกชนผู้เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ว่าจะได้รับการเยียวยาความเสียหาย ในกรณีที่ ที่ดินถูกเวนคืนบางส่วนแล้ว ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีสภาพหรือขนาดที่ไม่เหมาะสมใช้ ประโยชน์อะไรไม่ได้ อันเป็นการกระทบกระเทือนถึงสิทธิของเจ้าของที่ดิน โดยเจ้าหน้าที่ผู้เวนคืน จะต้องจ่ายค่าทดแทนโดยการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ ด้วยบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมุ่งเน้น การคุ้มครองสิทธิของเอกชนยิ่งกว่าที่จะเป็นการวางเงื่อนไขแห่งการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ การตีความจึง ต้องให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ดังกล่าว

จากความเห็นดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า การปรับใช้กฎหมายของศาลปกครองเกี่ยวกับประเด็น ปัญหาในเรื่องการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ นั้นศาลปกครองเห็นว่าเนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 20 แสดง ให้เห็นชัดว่าเจตนารมณ์ของการบัญญัติมาตรานี้ มุ่งเน้นการคุ้มครองสิทธิของเอกชนยิ่งกว่าที่จะคุ้มครอง ประโยชน์สาธารณะ โดยการวางเงื่อนไขแห่งการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่อย่างเด็ดขาด ไม่สามารถใช้ ดุลพินิจเป็นอย่างอื่นได้ แม้ว่าการดำเนินการดังกล่าว บางครั้งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่รัฐและ สังคมส่วนรวมก็ตาม ซึ่งในการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่นั้นจะสามารถใช้ได้หากที่ดินนั้นเข้า หลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น แต่ถ้ามีที่ดินที่เหลืออยู่นั้น ไม่เข้าหลักเกณฑ์ก็ไม่สามารถ พิจารณาเวนคืนหรือจัดซื้อได้ เมื่อได้มีการ พิจารณาถึงเหตุผลหรือความจำเป็นในการเวนคืนหรือจัดซื้อ หรือพิจารณาว่าที่ดินส่วนที่เหลือยังสามารถใช้ประโยชน์ได้หรือไม่ โดยเจ้าหน้าที่น่าจะก่อให้เกิดความ เป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินรวมถึงรัฐผู้ทำหน้าที่เวนคืนด้วย จากคำพิพากษาข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่า เนื้อที่ที่ดิน

ส่วนที่เหลือของผู้ถูกเวนคืนยังคงสามารถทำประโยชน์ได้ แต่เข้าเงื่อนไขด้านใดด้านหนึ่งมีด้านเหลืออยู่น้อยกว่า 5 วา (ด้านทิศตะวันออกเหลือเนื้อที่ 7.80 เมตร) แต่รวมคงเหลือพื้นที่ 1 ไร่ 1 งาน 26 ตารางวา ซึ่งรัฐผู้ถูกเวนคืนต้องจัดเวนคืนหรือซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ ถือว่าไม่เป็นธรรมกับรัฐผู้ทำการเวนคืน เพราะไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้ที่ดินนั้น รวมถึงข้อสูญเสียงบประมาณเพิ่มขึ้นมากเกินไปจนเกินไปจนสมควร ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่สังคม

(2) สิทธิในการร้องขอ

เจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่เวนคืน หากเมื่อเข้าทำการสำรวจหรือรังวัดที่ดินแล้วทราบว่ามีที่ดินของผู้ถูกเวนคืนเข้าหลักเกณฑ์ที่จะร้องขอให้รัฐดำเนินการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือได้ตามบทบัญญัติมาตรา 20 เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจดุลพินิจ ที่จะเข้าไปดำเนินการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือนั้นเองได้ เนื่องจากตามบทบัญญัติมาตรา 20 กำหนดให้สิทธิแก่เจ้าของที่ดินเป็นผู้มีสิทธิในการตัดสินใจที่จะให้รัฐดำเนินการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินส่วนที่เหลือ มิได้ให้สิทธิแก่เจ้าหน้าที่แต่อย่างใด บทบัญญัติดังกล่าวถือเป็นการบัญญัติเด็ดขาดที่เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม

ในเรื่องดังกล่าวยังไม่มีความวินิจฉัยเกี่ยวกับประเด็นปัญหาการร้องขอให้จัดซื้อโดยตรง แต่มีแนวทางการพิจารณาของศาลปกครองที่เทียบเคียงเกี่ยวกับการใช้สิทธิในการร้องขอให้รัฐดำเนินการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ ศาลปกครองชั้นต้น มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในส่วนที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เวนคืนที่ดินส่วนที่เหลือพร้อมสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินทั้งห้าแปลงดังกล่าวไว้พิจารณา ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า “การขอให้เวนคืนที่ดินส่วนที่เหลือพร้อมสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินทั้งห้าแปลงตาม มาตรา 19 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 บัญญัติว่าในกรณีที่ต้องเวนคืนโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นแต่เพียงบางส่วน เจ้าของจะร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนส่วนที่เหลืออยู่ซึ่งใช้การไม่ได้แล้วด้วยก็ได้ วรรคสอง บัญญัติว่าถ้าเจ้าหน้าที่ไม่ยอมเวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของ เจ้าของมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 6 หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ มิฉะนั้นให้ถือว่ารัฐมนตรีได้วินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่เวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของ

เมื่อข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่เหลือตามมาตรา 19 หรือมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย

ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง”⁵

นอกจากนั้นตามบทบัญญัติมาตรา 20 มีเจตนารมณ์ให้เจ้าของที่ดินมีสิทธิเลือกว่าจะครอบครองใช้ประโยชน์จากที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนที่มีเนื้อที่น้อยกว่ายี่สิบห้าตารางวาหรือไม่ และกำหนดให้สิทธิเฉพาะผู้เป็นเจ้าของเป็นมีผู้มีสิทธิในการยื่นคำร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือได้แล้ว รวมถึงกำหนดหน้าที่ให้เจ้าของที่ดินดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ด้วย หากเจ้าของที่ดินไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องนี้โดยเฉพาะ ตามมาตรา 42 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542⁶ ศาลปกครองจึงจะมีสิทธิพิจารณาคดีดังกล่าวได้”

4.2.2. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิของผู้ถูกเวนคืนในการร้องขอให้รัฐเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ ตามมาตรา 20 เนื่องจากบทบัญญัติมีความไม่ชัดเจน

(1) ความหมายของ “เจ้าของ” มีขอบเขตเพียงใด

ในเรื่อง “เจ้าของ” ได้มีแนววินิจฉัยคำร้องไว้ว่า เจ้าของที่ดินตามนัยมาตรา 20 นั้น จะต้องเป็นเจ้าของในขณะที่มีการเวนคืนที่ดิน โฉนดที่มีการขอให้เวนคืนหรือจัดซื้อส่วนที่เหลือนั้น ผู้ร้องเป็นเพียงผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินจากเจ้าของเดิมมาภายหลังวันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 ใช้บังคับเท่านั้น ผู้ร้องจึงไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินที่ได้รับโอนมา

⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.586/2552

⁶ มาตรา 42 ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการคว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๕ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหาย หรือข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้ โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อีกเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการส่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการส่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

⁷ คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขคำที่ อ108/2548 คดีหมายเลขแดงที่ อ.16/2549

นอกจากการเรียกร้อยเงินค่าทดแทน สิทธิเรียกร้อยของผู้ร้องตามมาตรา 20 จึงต้องห้ามตามมาตรา 16 วรรค 3⁸ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530⁹

(2) ไม่มีกำหนดระยะเวลา

ในบทบัญญัติมาตรา 20 ไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการให้สิทธิแก่ผู้เป็นเจ้าของที่ดิน ในการยื่นคำร้องต่อเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ หรือแม้แต่ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 ก็ไม่ปรากฏ และในเรื่องดังกล่าวนี้ มีผลต่อผู้เป็นเจ้าของในการใช้สิทธิของตนต่อเจ้าพนักงานให้เป็นไปอย่างถูกต้อง มีสภาพบังคับทางกฎหมาย นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในการดำเนินการเวนคืนต่าง ๆ เหล่านี้จะมีหน้าที่และความรับผิดชอบสุดลงเมื่อใด

การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เวนคืนนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีการให้ความเห็นไว้โดยตรง แต่สามารถเทียบเคียงกับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายในการดำเนินการตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฉบับที่ 44 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 ให้ความเห็นไว้ว่า “การกำหนดราคาเบื้องต้นของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นตามมาตรา 9 เท่านั้นที่เจ้าหน้าที่เวนคืนจะกระทำได้อาศัยอำนาจของพระราชกฤษฎีกาในการดำเนินการ ส่วนกิจการอื่น ๆ เกี่ยวกับการเวนคืนนอกจากนี้ เจ้าหน้าที่เวนคืนไม่จำเป็นต้องอาศัยอำนาจของพระราชกฤษฎีกาในการดำเนินการ เจ้าหน้าที่เวนคืนสามารถดำเนินการไปได้ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เวนคืนเกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ย่อมไม่สิ้นสุดลง เพราะพระราชกฤษฎีกาหมดอายุ แต่การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เวนคืนย่อมสิ้นสุดลง เมื่อการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการนั้นได้สำเร็จจนอสังหาริมทรัพย์ได้ตกมาเป็นของรัฐแล้วอย่างแท้จริง

⁸ มาตรา 16 ให้กรรมสิทธิ์ในการอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนตกเป็นของเจ้าหน้าที่นับแต่วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 15 ใช้บังคับ แต่เจ้าหน้าที่จะมีสิทธิครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์ได้ ก็ต่อเมื่อได้จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้แล้ว

ในกรณีที่มีการจ้างอง บุริมสิทธิ หรือสิทธิอย่างอื่นเหนืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน ให้จ้างอง บุริมสิทธิ หรือทรัพย์สินช่วนนั้นเป็นอันสิ้นสุดลง โดยผู้รับจ้างอง ผู้ทรงบุริมสิทธิ หรือบุคคลผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าวยังคงมีสิทธิที่จะได้รับชำระหนี้ หรือรับชดเชยจากเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์นั้นอยู่ต่อไป แต่จะต้องร้องขอรับชำระหนี้หรือรับชดเชยภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งตามมาตรา 28 หรือมาตรา 29 แล้วแต่กรณี

นับแต่วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 15 ใช้บังคับ ถ้าผู้มีสิทธิในทรัพย์สินนั้นโอนสิทธิให้แก่บุคคลภายนอก ผู้รับโอนนั้นมิสิทธิที่จะเรียกร้อยได้ก็แต่เฉพาะเงินค่าทดแทนเท่านั้น

⁹ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย, หนังสือทางการพิเศษแห่งประเทศไทย ที่ มท 5509/5334, 22 สิงหาคม 2540

ดังนั้น แม้พระราชกฤษฎีกาหมดอายุแล้ว เจ้าหน้าที่เวนคืนยังมีอยู่ต่อไป เพื่อกระทำการเกี่ยวกับการเวนคืนในส่วนที่ไม่จำเป็นต้องอาศัยอำนาจของพระราชกฤษฎีกาที่ยังค้างอยู่ให้เสร็จสิ้นไป¹⁰

ประเด็นปัญหาการไม่มีกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการเกี่ยวกับการใช้สิทธิของเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน ปัจจุบันศาลปกครองยังไม่มีคำพิพากษาเกี่ยวกับประเด็นนี้โดยตรง จะมีเพียงการพิพากษาเกี่ยวกับความหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ดำเนินการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือว่ามีขอบเขตเพียงใด (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ อ.175/2549)

ดังนั้นในความเห็นของผู้วิจัย เห็นว่า ระยะเวลาในการใช้สิทธิของผู้เป็นเจ้าของในการยื่นคำร้องขอให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือและระยะเวลาในรับหน้าที่พิจารณาดำเนินการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือนั้น ควรจะสิ้นสุดลงเมื่อการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการนั้นได้สำเร็จจนอสังหาริมทรัพย์ได้ตกมาเป็นของรัฐแล้วอย่างแท้จริง ทั้งนี้ เพราะบทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองผู้เป็นเจ้าของ หรือสิทธิของเอกชน เพื่อเป็นการเยียวยาความเสียหายแก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน

(3) การกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินสำหรับที่ดินส่วนที่เหลือ

ในการร้องขอให้รัฐดำเนินการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ รัฐจะใช้ราคาในการพิจารณาค่าทดแทนให้กับเจ้าของที่ดิน

จากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.2-3/2545 ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา 10 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้กำหนดว่า ในกรณีที่ปรากฏว่าภายหลังที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้ประกาศกำหนดราคาที่ดิน ที่จะเวนคืนแล้ว ถ้าปรากฏว่าราคาที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้นก่อนให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนทั้งหมด หรือบางส่วน รวมทั้งเจ้าของที่ดินที่ตกลงขายด้วย รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นหรือคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ แก้ไขราคาค่าทดแทนของอสังหาริมทรัพย์ที่ซื้อขายหรือราคาค่าทดแทนเบื้องต้นสำหรับที่ดินเสียใหม่ได้ และให้ถือว่าราคาที่แก้ไขใหม่เป็นราคาซื้อขายที่ตกลงกันใหม่แทนราคาเดิมหรือเป็นราคาเบื้องต้นที่ คณะกรรมการกำหนดแล้วแต่กรณี ประกอบกับข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า ภายหลังที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ตกลงซื้อที่ดินของ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ตกลงซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งถูกเวนคืนบริเวณเดียวกับผู้ฟ้องคดีทั้งสองในราคาราวงละ 40,000 บาท จึงแสดงให้เห็นว่าภายหลังที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ได้ตกลงขายที่ดินส่วนที่

¹⁰ วิจิต คงรัตนชาติ, “ปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ : ศึกษาเฉพาะกรณีการเวนคืนโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือ”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542) หน้า 104 – 108.



เหลือจากการเวนคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองแล้วราคาของที่ดินบริเวณเดียวกันได้เพิ่มสูงขึ้น กรณีจึงต้องตามบทบัญญัติมาตรา 10 ทวิ ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงมีสิทธิขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ เพื่อที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาฯ พิจารณาตามมาตรา 10 ทวิ จึงมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองพิจารณา และดำเนินการแก้คำร้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามมาตรา 10 ทวิ ดังกล่าวข้างต้นต่อไป

และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.164/2549 ในการที่เจ้าของที่ดินร้องขอให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ เมื่อศาลได้วินิจฉัยแล้วว่า การกำหนดค่าทดแทนของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นเป็นการกำหนดราคาที่ชอบด้วยกฎหมายแล้วเหมาะสมและเป็นธรรมแล้ว เจ้าของที่ดิน ก็ชอบที่จะได้รับค่าทดแทนตามที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดไว้เช่นกัน

จากตัวอย่างคำพิพากษาดังกล่าว ในคดี อ.2-3/2545 ศาลได้กำหนดให้หน่วยงานผู้ทำหน้าที่เวนคืน จ่ายเงินค่าทดแทนตามมูลค่าที่รัฐมนตรีโดยอนุวัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นหรือคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ แก้ไขราคาค่าทดแทนของอสังหาริมทรัพย์ที่ซื้อขายหรือราคาค่าทดแทนเบื้องต้นสำหรับที่ดินเสียใหม่ได้ และให้ถือว่าราคาที่แก้ไขใหม่เป็นราคาซื้อขายที่ตกลงกันใหม่แทนราคาเดิมหรือเป็นราคาเบื้องต้นที่ คณะกรรมการกำหนด ให้กับผู้ถูกเวนคืนซึ่งเป็นจำนวนเงินที่เพิ่มสูงขึ้นกว่าการกำหนดเงินในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาเงินทดแทน ถือเป็นการยึดถือคำสั่งในระดับที่สูงกว่าเป็นตัวกำหนดในการจ่ายเงินค่าทดแทนให้กับผู้ถูกเวนคืน แต่ในคดี อ.164/2549 ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณากำหนดให้ผู้เวนคืนจ่ายเงินค่าทดแทนให้ผู้ถูกเวนคืนในอัตราที่เพิ่มขึ้นจากคำสั่งของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ แต่ในชั้นของการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ได้มีการแก้ไขคำคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นให้ใช้มูลค่าในการจ่ายเงินค่าทดแทนตามอัตราที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้วินิจฉัยไว้ ซึ่งเป็นอัตราที่น้อยกว่าศาลชั้นต้นกำหนด

ผู้วิจัยเห็นว่าการกำหนดค่าทดแทนนั้น ควรจะเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด หรือยึดถือคำสั่งของระดับสุดท้ายที่ได้รับการวินิจฉัย ถึงแม้ว่าคำสั่งในระดับสุดท้ายจะมีผลในทางลบ มากกว่าคำสั่งในระดับก่อนก็ตาม เพื่อให้เป็นไปตามขอบเขตของการใช้อำนาจ

4.2.3 ปัญหาการตีความตามบทบัญญัติมาตรา 20 เกี่ยวกับองค์ประกอบส่วนเหตุ

หลักเกณฑ์ที่ถือว่าที่ดินมีสภาพไม่เหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ตามมาตรา 20 สามารถแบ่งได้ ดังนี้

1. ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีเนื้อที่น้อยกว่า ยี่สิบห้าตารางวา
2. ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีด้านหนึ่งด้านใดเหลือน้อยกว่าห้าวา และ
3. ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมิได้ยึดติดต่อเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน

จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ของการเวนคืนทรัพย์สินแต่ละประเภทไว้อย่างชัดเจน ดังนั้นการเวนคืนจะกระทำได้เฉพาะกรณีรัฐมนตรีมีความจำเป็นต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์สาธารณะ ส่วนการเวนคืนโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้าง และที่ดิน รัฐจะกระทำได้เฉพาะเมื่อมีการร้องขอเท่านั้น และการให้ความเห็นทางกฎหมายก็ย่อมจะต้องเป็นไปตามความหมายแห่งบทบัญญัตินั้น

ในเรื่อง “ด้านใดด้านหนึ่งน้อยกว่า 5 วา” ศาลฎีกาได้มีคำวินิจฉัยว่า ที่ดินส่วนที่เหลือมีเนื้อที่น้อยกว่า 25 ตารางวา หรือด้านใดด้านหนึ่งน้อยกว่า 5 วา นั้น จะต้องเป็นผลที่เกิดจากการเวนคืนโดยตรง ดังนั้นด้านที่มีความยาวน้อยกว่า 5 วา อยู่ก่อนการเวนคืนจึงไม่ถือว่าเป็นด้านที่มีความยาวน้อยกว่า 5 วา ตามความหมายของมาตรา 20¹¹

ในประเด็นปัญหาดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่าการที่มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 บัญญัติว่า ในกรณีที่ต้องเวนคืนที่ดินแปลงใดแต่เพียงบางส่วน ถ้าเนื้อที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นน้อยกว่า 25 ตารางวา หรือด้านใดด้านหนึ่งน้อยกว่า 5 วา และที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมิได้ติดต่อกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน หากเจ้าของร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วยนั้น เนื่องจาก

¹¹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3453/2540 ได้วินิจฉัยว่า “บทบัญญัติตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 มาตรา 20 วรรคหนึ่ง ที่ระบุถึงกรณีที่ต้องเวนคืนที่ดินแปลงใดแต่เพียงบางส่วน ถ้าเนื้อที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นน้อยกว่า 25 ตารางวา หรือด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่า 5 วา และที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมิได้ติดต่อกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน หากเจ้าของร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ ทั้งนี้เพราะที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมีน้อยหรือมีสภาพไม่เหมาะสมที่จะใช้ประโยชน์ต่อไป ปรากฏว่าที่ดินโจทก์ทั้งห้าที่เหลือจากการเวนคืน มีจำนวน 361 ตารางวา และเป็นผืนเดียวกันติดต่อกัน มิได้ถูกแบ่งแยกเป็นส่วน ๆ หากที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนนี้มีด้านใดด้านหนึ่งน้อยกว่าห้าวา ซึ่งสภาพไม่เหมาะสมที่จะใช้ประโยชน์ต่อไปแล้ว โจทก์ทั้งห้าก็ชอบที่จะร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือนี้ทั้งหมดได้ แต่โจทก์ทั้งห้าใช้ที่ดินส่วนที่เหลือเนื้อที่ประมาณ 321 ตารางวา ทำถนนคอนกรีตเพื่อประโยชน์ของโจทก์ทั้งห้าแล้วจนเหลือที่ดินอยู่ประมาณ 40 ตารางวา ซึ่งมีสภาพไม่เหมาะสมที่จะใช้ประโยชน์ต่อไป แสดงว่าสภาพของที่ดินในส่วนนี้เกิดจากการกระทำของโจทก์ทั้งห้า มิใช่เกิดจากการเวนคืนโดยตรง โจทก์ทั้งห้าจึงไม่มีสิทธิร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ ตามมาตรา 20 วรรคหนึ่งได้

กฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองสิทธิของเจ้าของที่ดินซึ่งได้รับความเสียหายอันเกิดจากการที่ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนใช้การไม่ได้จึงให้มีการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือนั้นด้วยเพื่อเยียวยาความเสียหายของเจ้าของที่ดินดังกล่าว แต่การที่กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ไว้เช่นนี้ หากพิจารณาหลักเกณฑ์ตามตัวอักษรโดยเคร่งครัด อาจทำให้การเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือในบางกรณีไม่บรรลุผลสมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเพราะที่ดินส่วนที่เหลือบางกรณีแม้จะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด แต่ที่ดินส่วนที่เหลือนั้นยังคงใช้ประโยชน์ได้ตามปกติหรือที่ดินส่วนที่เหลือบางกรณีแม้ว่าไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด แต่ที่ดินส่วนที่เหลือนั้นกลับใช้ประโยชน์ไม่ได้ก็ได้

แต่จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.116/2552 ผู้ฟ้องคดีขอให้ซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เนื่องจากถูกเวนคืนจากกรมทางหลวงเพื่อขยายทางหลวง โดยถูกเวนคืนที่ดินจำนวน 9 แปลง แต่ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนทั้งหมด ไม่เข้าเงื่อนไขเนื่องจากที่ดินทั้ง 7 แปลง มีเนื้อที่ส่วนที่เหลือจากการเวนคืนเกินกว่า 25 ตารางวา และบางแปลงแม้จะมีเนื้อที่คงเหลือเพียง 12 ตารางวา แต่เนื้อที่ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอยู่ติดต่อกับที่ดินแปลงอื่นของผู้ฟ้องคดี เป็นผืนเดียวกันในบริเวณทางลาดวงรอบ (Loop Ramp) หรือพื้นที่ส่วนที่เป็นวงแหวนต่างระดับ กรณีไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะถือได้ว่าที่ดินมีสภาพไม่เหมาะแก่การใช้ประโยชน์ เจ้าหน้าที่จึงไม่จำเป็นต้องเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แต่อย่างไร

ในคดีข้างต้น ผู้พิพากษาได้มีความเห็นเพิ่มเติมว่า การพิจารณาพิพากษารรคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ เมื่อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนของผู้ฟ้องคดีไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่จะเวนคืนหรือจัดซื้อตามบทบัญญัติมาตรา 20 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ศาลจึงมีอาจวินิจฉัยคดีนอกเหนือไปจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้

จากคำพิพากษข้างต้น ทำให้สามารถแยกปัญหาเกี่ยวกับการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เกี่ยวกับการจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือซึ่งเป็นเหตุของการฟ้องคดี เนื่องจากลักษณะ หรือสภาพ ไม่เป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมาย ตามมาตรา 20 สามารถ แบ่งได้เป็น 2 กรณี กล่าวคือ

1. กรณีที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนไม่เข้าเงื่อนไขของคำประกอบส่วนเหตุตามมาตรา 20 ทั้งในเรื่องด้านและจำนวนเนื้อที่ แต่ที่ดินมีสภาพและขนาดที่ไม่อาจใช้ประโยชน์ได้

ตามปกติ แม้ว่าเจ้าของจะร้องขอให้จัดซื้อ แต่ก็ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ชัดเจนให้หน่วยงานเวนคืนจัดซื้อที่ดินดังกล่าวได้

2. กรณีที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนเข้าเงื่อนไขเฉพาะเรื่องค้ำ คือ มีค้ำน้อยกว่า 5 วา ซึ่งหน่วยงานเวนคืนต้องจัดซื้อ ทั้ง ๆ ที่เนื้อที่ดินส่วนที่เหลือมีมากพอที่เจ้าของจะสามารถใช้ประโยชน์ได้ตามปกติและเป็นที่ดินที่เกินไปกว่าที่หน่วยงานเวนคืนจะได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.148/2548 ผู้ฟ้องคดีขอให้ซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เนื่องจากที่ดินส่วนใหญ่ถูก การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) เวนคืนจนเหลือเนื้อที่ดิน 29 ตารางวา อยู่บริเวณรูปของทางค้ำไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ มีลักษณะเป็นสามเหลี่ยมรศมีโค้ง โดยมีค้ำหนึ่งเว้าเข้าด้านในของแปลงที่ดิน แต่ไม่เข้าเงื่อนไขค้ำใดค้ำหนึ่งน้อยกว่า 5 วา หรือเนื้อที่ไม่ถึง 25 ตารางวา ตามที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีสามารถร้องขอให้ กทพ. ซื้อที่ดินส่วนที่เหลือได้ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มุ่งคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้ถูกเวนคืนที่ดินบางส่วน และที่ดินส่วนที่เหลือมีสภาพและขนาดที่ไม่เหมาะสมที่จะใช้ประโยชน์ต่อไป และมาตรา 20 แปลความได้ว่าเป็นที่ดินที่มีขนาดเนื้อที่น้อยหรือมีค้ำใดค้ำหนึ่งแคบมากจนใช้ประโยชน์ตามปกติไม่ได้ “ค้ำ” ควรจะแปลว่าค้ำกว้างหรือค้ำขายน้อยกว่า 5 วาเป็นหลัก หากวัดจากส่วนที่เว้าเข้าหามุมของสามเหลี่ยมจะหนาหรือกว้างน้อยกว่า 5 วา ประกอบกับเนื้อที่ดินส่วนที่เหลืออยู่ได้ทางค้ำส่วนที่เป็นทางขึ้นลงเจ้าของ ไม่อาจใช้ประโยชน์ตามปกติได้ เจ้าของจึงมีสิทธิร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือซื้อที่ดินในส่วนที่เหลือได้

จากบทบัญญัติของมาตรา 20 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ค้ำเวนคืนที่ดินแปลงใดแต่เพียงบางส่วน ถ้าเนื้อที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นน้อยกว่าสี่สิบห้าตารางวา หรือค้ำหนึ่งค้ำใดน้อยกว่าห้าวา และที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมิได้ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน หากเจ้าของร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วย” เห็นว่า เป็นบทบัญญัติที่ประกอบไปด้วยข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบส่วนเหตุ คือ “ถ้าเนื้อที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นน้อยกว่าสี่สิบห้าตารางวา หรือค้ำหนึ่งค้ำใดน้อยกว่าห้าวา และที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมิได้ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน หากเจ้าของร้องขอ” และบทบัญญัติในส่วนที่เป็นผลทางกฎหมายคือ “ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วย” ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบ

ส่วนเหตุเกิดขึ้นครบถ้วนแล้ว เจ้าหน้าที่ต้องผูกพันที่จะดำเนินการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือนั้นโดยไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่นได้ แต่ในกรณีนี้ ที่ดินของผู้ฟ้องคดีไม่เข้าเงื่อนไขตามองค์ประกอบส่วนเหตุที่กฎหมายกำหนด เจ้าหน้าที่เวนคืนจึงไม่ได้ดำเนินการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินของผู้ฟ้องคดี ซึ่งในกรณีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าเจตนารมณ์ของมาตรา 20 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 คຸ້ມครองผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายในกรณีนี้ จึงได้วางแนวทางว่า ที่ดินส่วนที่เหลือที่ไม่เข้าเงื่อนไขตามมาตรา 20 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แต่ถ้าที่ดินมีสภาพและขนาดที่ไม่เหมาะที่จะใช้ประโยชน์ต่อไปได้ ให้กทพ. สามารถเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินดังกล่าวได้ จึงเป็นกรณีที่ศาลปกครองสูงสุด “ให้สิทธิ” แก่ประชาชนผู้ถูกเวนคืน นอกเหนือไปจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ การกระทำใด ๆ ของ กทพ. ซึ่งเป็นฝ่ายปกครองเพื่อเป็นการ “ให้สิทธิ” ดังกล่าว จึงไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดแจ้ง

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น หากแปลความเจตนารมณ์มาตรา 20 ตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ว่า หากที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีสภาพและขนาดที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์ต่อไปได้ ให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยเวนคืนหรือจัดซื้อ ซึ่งก็หมายความว่า หากที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีสภาพและขนาดที่สามารถใช้ประโยชน์ได้ตามปกติการทางพิเศษแห่งประเทศไทยก็ไม่ต้องเวนคืนหรือจัดซื้อ

อย่างไรก็ดี การที่จะบอกว่าที่ดินแห่งใดมีสภาพและขนาดที่ไม่เหมาะสมที่จะใช้ประโยชน์ต่อไป อาจต้องใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง การกำหนดกฎเกณฑ์ใด ๆ เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่จะเป็นการให้เจ้าหน้าที่เวนคืน มีดุลพินิจในการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือดังกล่าว ไม่ให้เกิดการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Abuse of Power) จึงควรมีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่โดยผู้บังคับบัญชาที่เหนือกว่าอีกชั้นหนึ่งขึ้นไปด้วย

จากคำพิพากษาในคดี อ.148/2548 ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวคำพิพากษาเกี่ยวกับกรณีที่ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนไม่เข้าเงื่อนไขขององค์ประกอบส่วนเหตุตามมาตรา 20 ทั้งในเรื่องด้านและจำนวนเนื้อที่ตามที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แต่จากการพิจารณาสภาพรูป แบนที่ของที่ดินมีสภาพและขนาดที่ไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ตามปกติ ศาลพิจารณาให้ผู้ทำหน้าที่เวนคืนดำเนินการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือนั้นด้วย โดยให้ความเห็นว่าเจตนารมณ์ของมาตรา 20 วรรคแรกแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน

อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กลุ่มครองผู้ที่ได้รับความสะดวกหรือเสียหายจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนบางส่วน และส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีสภาพและขนาดเนื้อที่ในที่ดินนั้นไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ ซึ่งการกำหนดให้รัฐเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือนี้ถือเป็นการให้สิทธิแก่ผู้ถูกเวนคืนเพิ่มขึ้นกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่คำพิพากษาในคดี อ.116/2552 ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวคำพิพากษาเกี่ยวกับกรณีที่ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนเข้าเงื่อนไขเฉพาะเรื่องเนื้อที่ ซึ่งจากข้อเท็จจริงในคดีผู้ถูกเวนคืนถูกเวนคืน โดยถูกเวนคืนที่ดินจำนวน 9 แปลง แต่ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนทั้งหมด ไม่เข้าเงื่อนไขเนื่องจากที่ดินทั้ง 7 แปลง มีเนื้อที่ส่วนที่เหลือจากการเวนคืนเกินกว่า 25 ตารางวา และบางแปลงแม้จะมีเนื้อที่คงเหลือเพียง 12 ตารางวา แต่เนื้อที่ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอยู่ติดต่อกับที่ดินแปลงอื่นของผู้ฟ้องคดี เป็นผืนเดียวกันในบริเวณทางลาดวงรอบ (Loop Ramp) หรือพื้นที่ส่วนที่เป็นวงแหวนต่างระดับ กรณีไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะถือได้ว่าที่ดินมีสภาพไม่เหมาะแก่การใช้ประโยชน์ ศาลจึงพิจารณาให้หน่วยงานผู้เวนคืน ไม่ต้องดำเนินการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าจากข้อเท็จจริงแม้จะมีที่ดินบางแปลงมีเนื้อที่คงเหลือเพียง 12 ตารางวา แต่เนื้อที่ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอยู่ติดต่อกับที่ดินแปลงอื่นของผู้ฟ้องคดี เป็นผืนเดียวกัน ก็ไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่ผู้ถูกเวนคืนจะร้องขอให้รัฐผู้เวนคืนดำเนินการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือได้ แต่ศาลปกครองได้พิจารณาเพิ่มเติมจากหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ในตามเจตนารมณ์ของมาตรา 20 เพื่อเป็นมาตรการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนที่ดินบางส่วนและที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนนั้นมีสภาพไม่เหมาะแก่การใช้ประโยชน์ต่อไป เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินส่วนที่เหลือนั้นสามารถใช้ประโยชน์ต่อไปได้ ศาลจึงพิจารณาให้รัฐไม่จำต้องเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นด้วยกับคำพิพากษาทั้ง 2 กรณี ทั้งนี้เนื่องจากการพิจารณาคดีของศาลได้มีการแสวงหาข้อเท็จจริงและมีการประสานประโยชน์ในเรื่องหลักการคุ้มครองกรรมสิทธิ์และประโยชน์สาธารณะ แต่ บทบัญญัติในมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ยังไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน เพราะแม้ว่าผู้ถูกเวนคืนจะได้รับความเสียหายที่ไม่อาจใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนเองมีกรรมสิทธิ์ได้ และได้ร้องขอให้หน่วยงานเวนคืนจัดซื้อที่ดินดังกล่าวแล้ว ก็จะไม่ได้รับการเยียวยาเนื่องจากหน่วยงานเวนคืนจะต้องพิจารณาบทบัญญัติมาตรานี้ตามหลักเกณฑ์อย่างเคร่งครัดและทำให้หน่วยงานของรัฐมีที่ดินอยู่ในความดูแลเกินไปกว่าวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ และจะต้องเสียงบประมาณในการจัดกรรมสิทธิ์เพิ่มขึ้น ทั้ง ๆ ที่ผู้ถูกเวนคืนยังสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวได้ และหน่วยงานเวนคืนก็ไม่มี ความจำเป็นที่จะใช้ประโยชน์ในที่ดินส่วนเกินแต่อย่างใด และหากผู้ถูกเวนคืนต้องการเรียกร้องสิทธิดังกล่าวก็ต้องนำคดีเข้าสู่ศาล ซึ่งทำให้เสียเวลาและค่าใช้จ่ายที่มากขึ้น

หากทำการพิจารณาซึ่งน้ำหนักประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของปัจเจกชนตามหลักความได้สัดส่วน คือ ระหว่างประโยชน์สาธารณะที่จะต้องเสียไปกับ ประโยชน์ของเจ้าของที่ดิน สะท้อนให้เห็นถึงการมุ่งคุ้มครอง “ประโยชน์กรรมสิทธิ์ของปัจเจกชน” มากกว่า การคุ้มครอง “ประโยชน์สาธารณะ” และการปรับใช้กฎหมายและแนวทางในการพิจารณาคัดสินคดีของศาลก็มุ่งเน้นการคุ้มครองประโยชน์ของเอกชน มากกว่าการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ แต่เป็นที่น่าสนใจว่า แนวทางในการพิจารณาคดีของศาลปกครองในคดี อ.148/2548 มีการคุ้มครองหลักกรรมสิทธิ์ของเอกชนเพิ่มขึ้นจากกรอบการพิจารณาตามตัวบทกฎหมาย และแนวทางในการพิจารณาคดีของศาลปกครองมีการคุ้มครองหลักกรรมสิทธิ์ของเอกชนเพิ่มขึ้น หรือลดค่าหลักประโยชน์สาธารณะให้อยู่ในระดับที่ไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายให้กับเอกชนผู้ถูกเวนคืนมากเกินไปจนสมควร

4.3 การคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตาม บทบัญญัติมาตรา 42 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2550

เมื่อได้ศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แนวคำพิพากษาศาลฎีกา และแนวคำพิพากษาของศาลปกครองดังกล่าวแล้ว จึงเห็นควรแยกประเด็นที่ศึกษาตามปัญหาที่เกี่ยวข้อง ในเรื่องปัญหาการใช้สิทธิเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2550 ดังนี้

4.3.1 ปัญหาการใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของหน่วยงานรัฐ และการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามวัตถุประสงค์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

ภายใต้บทบัญญัตินี้จะเห็นว่ามีการยอมรับและให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน ในขณะเดียวกันก็ยอมรับอำนาจรัฐที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เป็นรูปแบบหนึ่งของการจำกัดกรรมสิทธิ์ในที่ดินของประชาชน เพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นภารกิจในการพัฒนาประเทศ ยังความผาสุกมายังประชาชน ดังนั้น เมื่อได้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปแล้ว ถ้าไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่เวนคืน หรือปล่อยทิ้งร้างไว้ ก็จะทำให้เกิดความสูญเสียในระบบเศรษฐกิจของประเทศและของประชาชนที่ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ถ้ามิได้ใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะตามที่ได้มีการเวนคืนภายในระยะเวลาที่กำหนด ต้องคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาท การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไปให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

(1) ปัญหาเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

กระบวนการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนแล้วไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ภายในระยะเวลาที่กำหนดก่อให้เกิดการแก่ประชาชนที่จะต้องฟ้องร้องเพื่อเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนนั้น และเป็นการยากที่จะพิสูจน์ว่าเจ้าหน้าที่เวนคืนและหน่วยงานของรัฐที่เวนคืนได้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนมาแล้วแต่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือไม่ แต่ทั้งนี้จากบทบัญญัติในมาตรา 42 สิทธิในการเรียกกลับคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนของเจ้าของเดิมหรือทายาท จะทำได้เมื่อรัฐไม่ได้นำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน

หากพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ย่อมเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยประสงค์จะคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลจึงได้กำหนดว่า กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและต้องใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนนั้น รวมถึงกำหนดว่ากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท

นอกจากนี้การที่หน่วยงานของรัฐมีอำนาจในการเวนคืนได้ก็โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว ยังต้องดำเนินการเวนคืนตามบทบัญญัติของกฎหมายลำดับรอง ซึ่งก็คือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ด้วย เมื่อได้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาแล้วหน่วยงานของรัฐ ก็จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5¹² แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 บัญญัติไว้ด้วย พร้อมกับต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจนด้วย ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท

¹² มาตรา 5 เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็น ในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการ หักเมือง หรือเพื่อการ พัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการ ปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่มิบบทบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนไว้ในกฎหมายอื่นโดยเฉพาะแล้ว ถ้าจะต้องดำเนินการเวนคืนเพื่อ กิจการตามกฎหมายดังกล่าว เมื่อคณะรัฐมนตรี เห็นสมควรจะมีมติให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้แทนก็ได้ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเวนคืนตามวรรคหนึ่ง จะตราพระราช กฎฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนไว้ ก่อนก็ได้

แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานของรัฐเมื่อได้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาแล้ว ก็ได้มีการนำอสังหาริมทรัพย์ไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่นซึ่งมิใช่วัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนซึ่งกรณีเช่นนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการกฤษฎีกา) ได้วินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานแล้วว่าเมื่อรัฐประสงค์จะได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน รัฐต้องดำเนินการตราพระราชบัญญัติเฉพาะเพื่อเวนคืนสำหรับการที่กำหนดไว้เท่านั้น เมื่อได้ที่ดินมาแล้วรัฐย่อมมีพันธะที่จะต้องนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน เพราะได้มาโดยอาศัยอำนาจกฎหมายพิเศษบังคับ หากมีการนำที่ดินที่ได้เวนคืนมาไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่นนอกเหนือไปจากวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ยินยอมให้ตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ย่อมเป็นการปฏิบัติที่ฝ่าฝืนต่อวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายพิเศษและขัดต่อเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งไม่เคารพต่อหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ รัฐจึงนำที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนที่เหลือจากการดำเนินการตามวัตถุประสงค์เสร็จสิ้นแล้วไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่นมิได้¹³ และ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้วินิจฉัยไว้ด้วยว่า หลักการดังกล่าวย่อมนำมาใช้บังคับแก่ที่ดินซึ่งได้มาโดยการตกลงซื้อขายอันเนื่องมาจากการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนตามมาตรา 5 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ด้วยเช่นกัน เพราะแม้ว่าจะเป็นการตกลงซื้อขายแต่ก็เป็นการซื้อขายภายใต้อำนาจบังคับของกฎหมายและตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด เมื่อที่ดินอยู่ในแนวเขตที่กำหนดตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน และได้มาโดยการตกลงซื้อขายตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 อันเป็นการได้ที่ดินมาโดยอำนาจบังคับของกฎหมาย การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) จึงมีพันธะที่จะต้องใช้ที่ดินให้ตรงตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนตามที่ระบุไว้และแม้ว่าจะได้มีการดำเนินการสร้างระบบรถไฟฟ้าตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนเสร็จแล้วก็ตาม รฟม. ยังคงต้องใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าว ภายในวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนต่อไปด้วย จะนำ ที่ดินไปใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่นนอกเหนือจากที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนมิได้ การที่สำนักงานศาลยุติธรรมและสำนักงานอัยการสูงสุดใช้ที่ดินของ รฟม. ในศูนย์ซ่อมบำรุงของโครงการรถไฟฟ้าฯ เพื่อก่อสร้างอาคาร

¹³ บันทึก เรื่อง การนำที่ดินที่กฎหมายเวนคืนเพื่อใช้ในการสร้างท่าเรือและโรงงานเนื้อสัตว์ไปใช้จัดนิคมอุตสาหกรรม (เรื่องเสร็จที่ 148/2504)

สำนักงานของส่วนราชการทั้งสอง จึงกระทำมิได้ แม้ว่าจะเป็นการใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการ และเป็นการชั่วคราวก็ตาม เพราะเป็นการผิดวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน¹⁴ และ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) ได้วินิจฉัยในกรณีการนำพื้นที่เพื่อจัดทำสวนสาธารณะและอนุรักษ์โบราณสถานของชาติมาจัดทำเป็นสวนสาธารณะในรูปแบบ “พิพิธภัณฑสถานกลางแจ้งที่มีชีวิต” ไว้ว่า การที่กรุงเทพมหานครได้ที่ดินมาจากการตกลงซื้อขายโดยอาศัยอำนาจบังคับของกฎหมายและเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แม้จะมีได้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับในท้องที่ดังกล่าว แต่ก็ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน โดยมีวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์ในการจัดทำสวนสาธารณะและอนุรักษ์โบราณสถานแห่งชาติ กรุงเทพมหานครมีพันธะในอันที่จะต้องนำที่ดินไปใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและจะนำที่ดินไปใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่นนอกเหนือจากที่ระบุไว้มิได้ ดังนั้นการที่กรุงเทพมหานครดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนาและอนุรักษ์พื้นที่ในแนวทางที่ต้องการให้คงสภาพของประวัติศาสตร์ชุมชนบ้านไม้โบราณชานกำแพงพระนครไว้ควบคู่กับการเป็นสวนสาธารณะในรูปแบบ “พิพิธภัณฑสถานกลางแจ้งที่มีชีวิต” นั้น เมื่อพิจารณาพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำสวนสาธารณะและอนุรักษ์โบราณสถานของชาติ โดยไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำที่ดินที่เวนคืนไปให้สิทธิอยู่อาศัยแต่อย่างใด กรุงเทพมหานครจึงไม่สามารถจัดทำสวนสาธารณะและอนุรักษ์โบราณสถานตามแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาชุมชนบ้านไม้โบราณในรูปแบบ “พิพิธภัณฑสถานกลางแจ้งที่มีชีวิต” ได้ เพราะจะเป็นการขัดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และหลักการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย¹⁵

ในปัจจุบันคดีพิพาทในเรื่องการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนได้อยู่ในอำนาจการพิจารณาคดีของศาลปกครอง เป็นที่น่าสนใจว่าในปัจจุบันมีคดีที่ศาลปกครองได้พิพากษาเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินมาแล้วไม่ได้ใช้ตามวัตถุประสงค์ จึงต้องคืนที่ดินให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท ที่น่าสนใจคือ คำพิพากษาศาลปกครอง คดีหมายเลขแดงที่ 1956/2550 โดยศาลปกครองกลางได้พิพากษาไว้ในคดีที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) และการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) เป็นผู้ถูกฟ้องคดีว่า “ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่ามีนโยบายที่จะใช้ที่ดินที่เวนคืนเป็นที่ตั้งสถานียับเพลิงและกักขัง

¹⁴ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การใช้ประโยชน์ที่ดินที่การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยได้มาโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (เรื่องเสร็จที่ 394/2548)

¹⁵ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การนำพื้นที่เพื่อจัดทำสวนสาธารณะและอนุรักษ์โบราณสถานของชาติมาจัดทำเป็นสวนสาธารณะในรูปแบบ “พิพิธภัณฑสถานกลางแจ้งที่มีชีวิต” (เรื่องเสร็จที่ 499/2550)

เพื่อสนับสนุนกิจการรถไฟ โดยได้มีการประสานงานกับสำนักงานเขตห้วยขวางแล้ว มิใช่กิจการที่เกี่ยวข้องกับระบบรถไฟโดยตรง แต่เป็นวัตถุประสงค์ของกรุงเทพมหานคร และระยะเวลาที่ล่วงเลยมาหลายปีนับแต่เมื่อมีการเวนคืนจนกระทั่ง โครงการรถไฟฟ้านี้ได้ดำเนินการสร้างเสร็จทั้งโครงการและเปิดดำเนินการแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 แต่ก็ยังมีได้มีการดำเนินการอย่างใด ๆ ในที่ดินพิพาท จึงเห็นว่าที่ดินมิได้นำมาใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน จึงต้องคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี”

จากการศึกษาจะเห็นว่าแนวคำวินิจฉัยทั้งหมดเป็นไปในทำนองเดียวกัน ว่าหากที่ดินที่ถูกเวนคืนมาแล้ว แต่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์จะต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท เนื่องจากในแต่ละหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการเวนคืนต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ในการเวนคืน และต้องใช้อำนาจหน้าที่ของตนในการเวนคืนจัดทำให้เป็นไปตามกรอบวัตถุประสงค์ของแต่ละหน่วยงานเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามหลักการกระทำทางปกครอง ต้องชอบด้วยกฎหมายและคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนไปพร้อมกัน

ก. ปัญหาเรื่องการใช้ทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนแต่มีที่ดินมีส่วนที่เหลือและไม่ได้ใช้ประโยชน์

เกี่ยวกับปัญหาในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เกิดจากหน่วยงานของรัฐ ศาลฎีกาได้วางแนวทางคำพิพากษาไว้ว่า หากหน่วยงานรัฐได้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปแล้วแต่นำไปใช้เพียงบางส่วน ส่วนที่เหลือเจ้าของสามารถขอคืนได้ ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1525/2494

และคดีหมายเลขแดงที่ อ.428/2553 โดยศาลปกครองไว้วินิจฉัยว่า “เมื่อที่ดินที่พิพาทถูกเวนคืนในคดีนี้ ยังคงเหลือเนื้อที่ดินที่ถูกเวนคืนแล้วผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ในการเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน ทั้งไม่ปรากฏว่าได้มีการตรากฎหมายเวนคืนที่ดินส่วนที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ดังกล่าวไปใช้เพื่อการอื่นอีก ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องคืนที่ดินส่วนที่เหลือดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี ที่ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่าที่ดินส่วนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ผู้ถูกฟ้องคดีสงวนไว้ใช้ประโยชน์ตามโครงการก่อสร้างทางเข้าออกท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งที่ 2 จึงไม่มีที่ดินเหลือจากการเวนคืน ประกอบกับคำกล่าวอ้างสงวนถือไม่ได้ว่ามีลักษณะเป็นการนำที่ดินที่ถูกเวนคืนไปใช้เพื่อการอื่น การสงวนดังกล่าวจึงห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดียึดถือที่ดิน โดยไม่ต้องคืนแต่ประการใด”

ผู้วิจัยเห็นว่า ในเรื่องการใช้ทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนแต่มีที่ดินส่วนที่เหลือและไม่ได้ใช้ประโยชน์นั้นแนวคำวินิจฉัยทั้งหมดเป็นไปในทำนองเดียวกันว่าหากมีที่ดินเหลือไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์จะต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ.428/2553 ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า “ทั้งไม่ปรากฏว่าได้มีการตรากฎหมายเวนคืนที่ดินส่วนที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ดังกล่าวไปใช้เพื่อการอื่นอีก ผู้ถูกฟ้องคดีจึง

ต้องคืนที่ดินส่วนที่เหลือดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดี” แนวคำวินิจฉัยดังกล่าวจึงถูกต้องและเป็นธรรม สำหรับการสงวนหรือจัดทำโครงการที่จะใช้ประโยชน์ต่อไปในอนาคต ผู้วิจัยเห็นว่าหน่วยงานผู้ทำหน้าที่เวนคืนต้องมีการกำหนดไว้ก่อนการออกพระราชบัญญัติ หากไม่มีการจัดทำจะเท่ากับเป็นการนำอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนไปใช้นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ที่กำหนด ซึ่งถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ข. ปัญหาเรื่องระยะเวลาในการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ถูกเวนคืนของหน่วยงานรัฐ

การกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ตามความหมายของ มาตรา 42 จากการศึกษาพบว่า เดิมศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาที่ 6/2526 (ประชุมใหญ่) วางแนวทางเกี่ยวกับระยะเวลาที่หน่วยงานเวนคืนหรือเจ้าหน้าที่เวนคืนจะเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ถูกเวนคืน ไว้ว่า การที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งไม่ได้กำหนดระยะเวลาการใช้อสังหาริมทรัพย์ตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนไว้ก็ไม่ใช่ว่าเป็นเรื่องที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หากแต่เป็นเรื่องที่ยังไม่มีบทบัญญัติกำหนดระยะเวลาการใช้อสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนในกฎหมายเท่านั้น จึงไม่ตกเป็นโมฆะ แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 33 วรรคห้า ซึ่งบังคับให้อยู่ในเวลานั้น ไม่มีบทบัญญัติให้สิทธิแก่เจ้าของที่ดินหรือทายาทที่จะเรียกคืนซึ่งอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนหากมิได้มีการใช้ตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ดังนั้น ดังนั้น ถึงแม้จะไม่มี การใช้อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามวัตถุประสงค์ โจทก์ก็หาสิทธิที่จะเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนหรือเรียกค่าสินไหมทดแทนไม่

ต่อมาในคดีหมายเลขแดงที่ อ.316/2549 ได้พิพากษาว่า “แม้มาตรา 49 วรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะบัญญัติไว้ว่า กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าวต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท แต่โดยที่การเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลทับหลวง อำเภอเมืองนครปฐม จังหวัดนครปฐม พ.ศ. 2512 และขณะนั้นอยู่ระหว่างบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2497 ซึ่งพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นกฎหมายแม่บทและออกใช้บังคับใช้ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยไม่ได้มีบทบัญญัติกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนไว้ อีกทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ก็มีได้มีบทบัญญัติให้คืนที่ดินส่วนที่ไม่ได้ใช้ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท เมื่อกฎหมายได้กำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์และกฎหมายไม่ได้



ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ก็มีได้มีบทบัญญัติให้ที่ดินส่วนที่ไม่ได้ใช้ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท เมื่อกฎหมายได้ได้กำหนดระยะเวลาการเข้าใช้สอยสังหาริมทรัพย์และกฎหมายไม่ได้กำหนดให้ที่ดินที่ดินส่วนที่ไม่ได้ใช้ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทด้วย ดังนั้นผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะขอให้ศาลปกครองสั่งคืนที่ดินส่วนที่เหลือและไม่ได้ใช้ประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง”

คณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งได้เคยมีการตีความไว้ว่า ระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ หมายความว่า ระยะเวลาตามอายุพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติเวนคืน และแต่เดิมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช 2477 ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าให้หน่วยงานรัฐเข้าไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนในระยะเวลาห้าปี

แต่ในการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองในคดีหมายเลขแดงที่ 1892/2551 ซึ่งในการไต่สวนคดีนี้ศาลได้ให้หน่วยงานรัฐผู้ถูกฟ้องคดีชี้แจงว่า ที่ดินที่ได้เวนคืนมาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นี้ผู้ถูกฟ้องคดีมีแผนงานหรือโครงการในการใช้ประโยชน์ในที่ดินส่วนที่พิพาทนี้หรือไม่ อย่างไร เห็นว่า ระยะเวลาดังกล่าวอาจหมายความว่ารวมไปถึงระยะเวลาที่หน่วยงานรัฐจะดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการหลังจากถูกฟ้องคดีแล้วด้วย แต่แผนงานหรือโครงการนั้นจะต้องมีอยู่ก่อนการฟ้องคดีของผู้ถูกเวนคืน คำวินิจฉัยของศาลปกครองเห็นว่า ระยะเวลาการเข้าใช้สอยสังหาริมทรัพย์คือระยะเวลาดังแต่มีการเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติเวนคืน รวมกับระยะเวลาที่ดำเนินการตามแผนงานและโครงการตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน เช่น การเวนคืนเพื่อก่อสร้างรถไฟฟ้า ระยะเวลาหมายถึงระยะเวลาที่ดินถูกเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติ รวมกับระยะเวลาการเข้าใช้ที่ดินที่ถูกเวนคืนเพื่อสร้างรถไฟฟ้า หากโครงการก่อสร้างแล้วเสร็จ ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ยาวกว่าอายุของพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติเวนคืน หากที่ดินที่ถูกเวนคืนยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ ก็ก่อให้เกิดสิทธิเรียกคืนที่ดินที่ไม่ได้ใช้ภายในระยะเวลาได้ จึงเป็นกรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยตีความเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นคุณแก่ผู้เวนคืนมากกว่าเพื่อคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนผู้ถูกเวนคืนเห็นว่าระยะเวลาการเข้าใช้สอยสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว น่าจะหมายถึงระยะเวลาที่หน่วยงานรัฐยังอาจใช้ประโยชน์ในที่ดินตามแผนงานและโครงการนั้น ๆ คงไม่หมายรวมถึงระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ตามอายุพระราชกฤษฎีกา หรือพระราชบัญญัติเวนคืน กำหนดระยะเวลาดังกล่าวเป็นกำหนดระยะเวลาที่บังคับให้หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการกระบวนการเวนคืน การจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แล้วเสร็จ หากหน่วยงานของรัฐไม่สามารถดำเนินการได้ทันทีจะมีการขอต่ออายุพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัตินั้น ๆ อยู่แล้ว จึงไม่อาจเกิดกรณีที่หน่วยงานรัฐที่ใช้อำนาจ

เวนคืนไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินตามวัตถุประสงค์ภายในระยะเวลาเกิดขึ้นได้เลย ซึ่งไม่น่าจะเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม

ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หน่วยงานรัฐผู้เวนคืนจึงควรระบุแผนงาน รวมไปถึงโครงการที่จะนำที่ดินไปบริหารจัดการภายหลังการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนไว้แล้วให้ชัดเจนเพื่อรองรับการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยแผนงานและโครงการต่าง ๆ อาจมีหลายรูปแบบเพื่อให้สามารถปรับเปลี่ยนได้เหมาะสมตามลักษณะทางกายภาพของที่ดิน หรือระบุรายละเอียดแผนงานหรือโครงการให้ชัดเจนด้วย

4.3.2 ปัญหาในการใช้สิทธิเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

สิทธิในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ตามบทบัญญัติมาตรา 42 ที่กำหนดให้สิทธิแก่ผู้ถูกเวนคืนสามารถเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์คืนได้ แต่ทั้งนี้ก็ยังพบว่ามีปัญหา ดังนี้

(1). ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตการใช้สิทธิเรียกคืน

ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 42 คำว่า “ผู้ถูกเวนคืน” ที่จะมีสิทธิเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น จะหมายความว่าเฉพาะผู้ถูกเวนคืนที่ที่ดินถูกบังคับเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืน หรือรวมถึงกรณีที่ถูกเวนคืนทำสัญญาซื้อขายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยมีการตีความ ประเด็นในเรื่องขอบเขตของการใช้สิทธิเรียกคืนไว้⁶ สรุปได้ว่า “บทบัญญัติมาตรา 49 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท แต่ในกรณีมิได้มีการออกกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงไม่มีการกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน กรณีจึงไม่ต้องด้วยเงื่อนไขของมาตรา 49 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งบัญญัติให้รัฐต้องคืนให้แก่เจ้าของที่ดินเดิมหรือทายาทถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด”

⁶บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การคืนที่ดินที่เวนคืนมาเพื่อก่อสร้างทางแต่ไม่ได้ใช้ก่อสร้างทางให้แก่เจ้าของที่ดินเดิม เรื่องเสร็จที่ 500/2549

ต่อมาศาลปกครองกลางได้วินิจฉัยในประเด็นนี้ได้แก่ คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1956/2550 โดยศาลปกครองกลางได้วินิจฉัยไว้ในคดีที่ กทพ. และ รพม. เป็นผู้ถูกฟ้องคดีว่า ในประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่ามาตรา 49 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต้องเป็นกรณีการออกเป็นพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น การตกลงทำสัญญาซื้อขายไม่ตกอยู่ภายใต้บทบัญญัติตามมาตรา 49 จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าที่ดินในกรณีนี้ได้ใช้หรือมิได้ใช้ภายในกำหนดระยะเวลาใด ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้ตกลงทำสัญญาซื้อขายที่ดินพิพาทกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2538 ซึ่งอยู่ในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. 2535 ตามนัยมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีทั้งห้าไม่ยินยอมตกลงทำสัญญาซื้อขายผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก็ต้องดำเนินการออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาเป็นของรัฐต่อไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

การตกลงทำสัญญาซื้อขายดังกล่าวจึงเป็นขั้นตอนหนึ่งของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และหาใช่เป็นการซื้อขายโดยความสมัครใจของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเช่นเดียวกับการทำสัญญาซื้อขายโดยทั่วไปไม่ หากจะแปลความตามที่ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้าง ก็เท่ากับว่าผู้ถูกเวนคืนที่ยินยอมตกลงทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ซึ่งถือได้ว่าให้ความร่วมมือกับรัฐกลับไม่ได้รับความคุ้มครอง แต่ผู้ถูกเวนคืนที่ไม่ตกลงยินยอมทำสัญญาซื้อขายจนกระทั่งต้องเป็นภาระแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการที่จะต้องตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาเป็นของรัฐกลับได้รับความคุ้มครอง และหากเป็นเช่นนั้นแล้วต่อไปผู้ถูกเวนคืนก็คงไม่ยินยอมที่จะทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนอันจะเป็นการเพิ่มภาระแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น เมื่อการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เป็นขั้นตอนหนึ่งของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หากอสังหาริมทรัพย์ที่ซื้อขายมิได้นำมาใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนก็ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

จะเห็นได้ว่าจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองในคดีดังกล่าวได้วางแนวกำหนดให้ “ผู้ถูกเวนคืน” สามารถใช้สิทธิเรียกคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ได้นั้น คือ ผู้ถูกบังคับเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืน และผู้ที่ทำสัญญาซื้อขายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งในประเด็นนี้ผู้วิจัยเห็นว่า น่าจะให้สิทธิแก่ผู้ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนเท่านั้น เนื่องจากผู้ทำสัญญาซื้อขายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ นั้น การทำสัญญาซื้อขายผู้ถูกเวนคืนมีอิสระในการตัดสินใจที่จะเข้าทำสัญญา และอยู่บนพื้นฐาน

ของความยินยอมโดยสมัครใจของผู้ถูกเวนคืนที่จะสละประโยชน์ส่วนตนให้แก่ส่วนรวม โดยปราศจากการบังคับ ชูเชิญ จากหน่วยงานรัฐ เช่นเดียวกับการทำสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับทราบถึงเจตนาของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะที่จะเปลี่ยนสภาพของที่ดินที่เอกชน ไปเป็นที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือที่ประชาชนใช้ร่วมกัน เช่น ทางหลวง ถนน และทำให้ผู้ถูกเวนคืนไม่อาจกลับมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ดังเดิม เช่นเดียวกับการแสดงเจตนาขที่คืนให้เป็นประโยชน์สาธารณะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งมีผลทันทีนับแต่แสดงเจตนาแม้ยังไม่ไปดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เมื่อกฎหมายไม่ได้บังคับให้ผู้ถูกเวนคืนต้องสมัครใจเข้าทำสัญญาซื้อขาย ประกอบกับในทางปฏิบัติแล้วหน่วยงานรัฐที่เวนคืนก็ต้องดำเนินการออกพระราชบัญญัติเวนคืนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนที่ไม่สมัครใจทำสัญญาซื้อขายกับหน่วยงานรัฐโดยไม่จำกัดจำนวนได้อยู่แล้ว หากผู้ถูกเวนคืนที่ทำสัญญาซื้อขายกับหน่วยงานรัฐคนใดมีข้อโต้แย้ง ก็สามารถนำพยานหลักฐานเข้าสู่กระบวนการไต่สวนของศาลเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายได้ต่อไป ดังนั้น หากหน่วยงานรัฐที่เวนคืนได้นำที่ดินไปใช้ตามวัตถุประสงค์แล้ว มีที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน อาจถือได้ว่าผู้ถูกเวนคืนที่สมัครใจทำสัญญาซื้อขายกับหน่วยงานรัฐได้ยินยอมสละสิทธิที่จะเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ตามที่กฎหมายคุ้มครองไว้ด้วย จึงไม่อาจใช้สิทธิเรียกคืนที่ดินได้อีก

(2) ปัญหาเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาการใช้สิทธิเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ ของผู้ถูกเวนคืน

การที่เจ้าของที่ดินจะใช้สิทธิในการเรียกคืนทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนไปแล้วเนื่องจากรัฐไม่ได้นำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน รัฐต้องไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อีกด้วย

การที่รัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาแล้วหากไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ก็ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท สำหรับกำหนดระยะเวลาเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

ก. การกำหนดระยะเวลาเรียกทรัพย์สินคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน

อสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช 2477

เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช 2477 มาตรา 3219 กำหนดให้เจ้าของเดิม ทายาทเจ้าของเดิม หรือผู้รับโอน มีสิทธิเรียกทรัพย์สินคืนได้ถ้าภายในห้าปีนับแต่วันประกาศใช้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หากปรากฏว่าทรัพย์สินทั้งหมดหรือแต่ส่วนใดยังมีได้เคยใช้หรือกำลังใช้ในการสาธารณูปโภคหรือในการเหมืองแร่อันเป็นความประสงค์ในการเวนคืน แต่การเรียกร้องต้องร้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาห้าปีดังกล่าว

จากบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐคืนทรัพย์สินที่เวนคืนให้เจ้าของเดิม ทายาทเจ้าของเดิม หรือผู้รับโอน หากปรากฏว่าภายในห้าปีนับแต่วันประกาศใช้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ทรัพย์สินทั้งหมดหรือแต่ส่วนใดยังมีได้เคยใช้หรือกำลังใช้ในการสาธารณูปโภคหรือในการเหมืองแร่อันเป็นความประสงค์ในการเวนคืน โดยกำหนดให้เจ้าของเดิม ทายาทเจ้าของเดิม หรือผู้รับโอน ต้องร้องขอทรัพย์สินคืนภายในหนึ่งปีนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาห้าปีดังกล่าว ซึ่งก็ได้มีคำพิพากษากฎีกาวินิจฉัยไว้ว่า เมื่อได้มีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อขยายเขตท่าเรือกรุงเทพ พ.ศ. 2486 เวนคืนที่ดินของราษฎรไปเป็นเวลาเกินห้าปีแล้ว โดยกระทรวงเจ้าหน้าที่ยุติการตามพระราชบัญญัติมิได้จัดการใช้ที่ดินนั้นเลยหรือมิได้จัดการใช้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนนั้น เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนมีอำนาจขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนได้ (คำพิพากษากฎีกาที่ 1081/2494) และการเวนคืนที่ดินของเอกชนเพื่อขยายกิจการของโรงงานเนื้อสัตว์นั้นถือว่ากิจการของโรงงานเนื้อสัตว์เป็นการค้าไม่ใช่สาธารณูปโภค การเวนคืนที่ดินเพื่อการนี้จึงหาใช่เพื่อการสาธารณูปโภค ฉะนั้น การเวนคืนจึงเป็นการไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช 2477 มาตรา 5 ดังนั้น กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่เวนคืนจึงไม่ตกมาเป็นของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช 2477 มาตรา 10 และกรณีเช่นนี้จะเอาอายุความในมาตรา 32 มาปรับแก้ก็ไม่ได้เพราะมาตรานี้จะใช้ได้ก็ต่อเมื่อการเวนคืนได้กระทำโดยถูกต้อง ดังนั้น แม้โจทก์จะฟ้องเกินหนึ่งปีนับแต่วันพ้นกำหนดห้าปีของวันประกาศใช้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นๆ ก็ไม่ขาดอายุความ (คำพิพากษากฎีกาที่ 488/2496)

ข. การไม่กำหนดระยะเวลาเรียกทรัพย์สินคืน

1) พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้เจ้าของที่ดินเดิม ทายาทเจ้าของที่ดินเดิม หรือผู้รับโอนมีสิทธิเรียกทรัพย์สินคืนได้หากปรากฏว่าทรัพย์สินที่เวนคืนมานั้นไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนรัฐยังมิได้มีการใช้หรือกำลังใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนเพื่อกิจการต่างๆของรัฐที่จำเป็นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอื่นใดที่สำคัญและจำเป็น เช่น การสาธารณสุขโลก เป็นต้น ศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่า แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2521 มาตรา 33 วรรคห้า จะได้บัญญัติว่า อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการเวนคืนเพื่อการใด ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในเวลาที่กำหนดในกฎหมายต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาทแต่โดยที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 กีด หรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลบางโหลง ตำบลราชาเทวะ และตำบลหนองปรือ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. 2516 กีด เป็นกฎหมายที่ออกใช้บังคับก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และมีไม่มีบทบัญญัติให้สิทธิแก่เจ้าของที่ดินหรือทายาทที่จะเรียกคืนซึ่งอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนไม่ว่ากรณีใด ดังนั้น ถึงแม้จะไม่มีการใช้อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามวัตถุประสงค์ โจทก์ก็ห้ามสิทธิที่จะเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนหรือเรียกค่าสินไหมทดแทนไม่ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6/2526 ที่ประชุมใหญ่) ซึ่งจะเห็นได้ว่าศาลฎีกาโดยมติที่ประชุมใหญ่ได้วินิจฉัยโดยคำนึงถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่ออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวเป็นสำคัญ เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่มีบทบัญญัติให้สิทธิแก่เจ้าของที่ดินหรือทายาทที่จะเรียกคืนซึ่งอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนหากมิได้มีการใช้ตามวัตถุประสงค์ เจ้าของที่ดินเดิม ทายาทเจ้าของเดิม หรือผู้รับโอนก็ห้ามสิทธิที่จะเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนได้แต่อย่างใดไม่

2) พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

แม้ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 จะไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้เจ้าของที่ดินเดิม หรือทายาทเจ้าของที่ดินเดิม มีสิทธิเรียกทรัพย์สินคืนได้หากปรากฏว่าทรัพย์สินที่เวนคืนมานั้นไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนรัฐยังมิได้มีการใช้หรือกำลังใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนเพื่อกิจการต่างๆของรัฐที่จำเป็นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอื่นใดที่สำคัญและจำเป็น เช่นเดียวกันก็ตาม แต่หากพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2521 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้วย่อมเห็นได้ว่าได้บัญญัติรองรับไว้แล้วว่า กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไปให้เป็นไปตามที่

กฎหมายบัญญัติเมื่อยังไม่มีมาตรการกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป การใช้สิทธิของประชาชนจึงต้องใช้สิทธิทางศาลซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะที่ 5 ได้มีข้อสังเกตว่า เมื่อทางราชการได้เวนคืนที่ดินของราษฎรไปแล้วแต่มิได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินส่วนที่เหลือจากการตัดถนนตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาเป็นเวลานาน และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2521 มาตรา 33 วรรคห้า บัญญัติว่าอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการเวนคืนเพื่อการใดถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคสาม และโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ดังนั้น หากผู้ร้องทุกข์ยังคิดใจที่จะเรียกคืนที่ดินก็ชอบที่จะใช้สิทธิในทางศาลเพื่อขอให้วินิจฉัยในประเด็นนี้ต่อไป รัฐบาลก็อาจจะพิจารณาให้ดำเนินการทางกฎหมายเพื่อการคืนที่ดินรายนี้ได้(คำวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 18/2524) และศาลฎีกาก็ได้วินิจฉัยไว้ว่า ตามหลักกฎหมายในเรื่องเสรีภาพบริบูรณ์ในทรัพย์สินโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นได้เป็นที่ยอมรับนับถือกันมาตลอด แม้ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ย่อมกระทำเพื่อกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์หรือประโยชน์ส่วนรวมเท่านั้น ฉะนั้น กฎหมายที่บังคับเวนคืนจึงได้ระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนไว้โดยชัดแจ้งและเนื่องด้วยเหตุนี้เมื่ออสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมานั้นมิได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้และเมื่อในกฎหมายนั้นๆมิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น รัฐบาลหรือบุคคลผู้มีหน้าที่ในการนั้นก็ชอบที่จะต้องโอนคืนอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่มีได้ใช้ให้แก่ผู้ถูกเวนคืน(คำพิพากษาฎีกาที่ 222/2495) และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) ได้วินิจฉัยว่า เมื่อกรมทางหลวงชนบทได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ประกอบกับได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน และเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายได้ดำเนินการ โอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ให้แก่รัฐและได้รับเงินค่าทดแทนไปแล้ว อันเป็นขั้นตอนหนึ่งในการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่กรณีนี้มีได้มีการออกกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงไม่มีการกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดแจ้ง กรณีจึงไม่ต้องด้วยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 49 วรรคสาม การที่กรมทางหลวงชนบทจะคืนที่ดินให้เจ้าของที่ดินเดิมหรือทายาทจึงไม่อาจกระทำได้เพราะที่ดินตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะโอนแก่กันมิได้ตามมาตรา 1305 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่กรมทางหลวงชนบทจะโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวให้เจ้าของที่ดินเดิมหรือ

ทายาท จึงต้องดำเนินการตามข้อยกเว้นของมาตรา 1305 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ โดยวิธีเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อโอนที่ดินดังกล่าว (เรื่องเสร็จที่ 500/2549)

จากความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จะสังเกตได้ว่าระยะเวลาการฟ้องเพื่อเรียกคืนที่ดินดังกล่าวจากหน่วยงานที่เวนคืน ยังไม่ปรากฏชัดเจนว่าจะนำระยะเวลาการฟ้องคดีใดมาใช้ ซึ่งหากเป็นการฟ้องโดยใช้ระยะเวลาเพื่อติดตามเอาทรัพย์สินคืนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 ซึ่งไม่มีกำหนดระยะเวลา ก็จะใช้สิทธิได้ตลอดแม้ว่าจะเกินสิบปีเว้นแต่ถูกจำกัดด้วยอายุความได้สิทธิ แต่ก็ยังมีข้อสงสัยว่าเมื่อทำการเวนคืนที่ดินมาแล้วกรรมสิทธิ์ในที่ดินก็ตกเป็นของรัฐ เจ้าของเดิมจะยังใช้สิทธิติดตามเอาทรัพย์สินคืนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 หรือไม่ หากจะใช้อายุความละเมิดก็ต้องใช้สิทธิภายใน 1 ปี นับแต่รู้เรื่องและรู้ตัวผู้กระทำความผิด แต่การเวนคืนที่ดินตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ก็ไม่ใช่การละเมิดต่อกฎหมาย หากเป็นการใช้สิทธิตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองให้เรียกคืนที่ดินได้ เมื่อรัฐธรรมนูญเองก็ไม่ได้ระบุระยะเวลาการใช้สิทธิไว้ แต่การจะให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิได้ตลอดไปโดยไม่มีระยะเวลาก็น่าจะ เป็นธรรมเนียมหน่วยงานรัฐผู้ใช้อำนาจเวนคืน เมื่อระยะเวลาในการใช้สิทธิเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นสาระสำคัญต่อการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

แต่จากการศึกษาคำพิพากษา จะพบว่า ศาลปกครองจะเรียกได้สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่เวนคืนก่อนว่ามีโครงการที่จะทำประโยชน์กับที่ดินนั้นอยู่หรือไม่ จะยังไม่ได้พิจารณาสิ่งคืนที่ดินให้กับผู้ถูกเวนคืนในทันที หากได้ข้อเท็จจริงว่า ยังมีโครงการที่จะทำประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ ถึงแม้จะไม่อยู่ภายในกำหนดเวลา หรือยังไม่มีในขณะนั้น ก็ยังคงการเวนคืนนั้นไว้ก่อน ไม่คืนที่ดินให้กับผู้เวนคืนแต่อย่างใด แต่หากปรากฏว่าไม่มีโครงการหรือการดำเนินการใด ก็จะพิจารณาคืนที่ดินให้กับผู้ถูกเวนคืนต่อไป เช่น จากคำพิพากษาในคดีหมายเลขคำที่ 1160/2546 คดีหมายเลขแดงที่ 1956/2550 ที่ได้กล่าวมาแล้ว และในคำพิพากษาศาลปกครองกลางคดีหมายเลขคำที่ 722/2547 คดีหมายเลขแดงที่ 1892/2551 ที่ศาลได้ให้ กทพ. ชี้แจงว่า ที่ดินที่ กทพ. ได้เวนคืนมาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กทพ. มีแผนงานหรือโครงการในการใช้ประโยชน์ในที่ดินส่วนที่พิพาทนี้หรือไม่ อย่างไร เมื่อ กทพ. ไม่อาจแสดงหลักฐานเกี่ยวกับแผนงานหรือโครงการในการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวได้ ศาลปกครองจึงพิจารณาเห็นว่า กทพ. มิได้ใช้ประโยชน์ที่ดินพิพาทตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จึงเป็นการเวนคืนเกินความจำเป็นและต้องคืนที่ดินส่วนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินการเวนคืนที่ดิน รัฐจะต้องเสียค่าจัดกรรมสิทธิ์ซึ่งเป็นรายจ่ายที่ค่อนข้างสูงกว่ารัฐจะได้ที่ดินมา หากคืนที่ดินให้กับผู้ถูกเวนคืน รัฐจะเสียประโยชน์มาก ก็เสมือนว่าศาลมุ่งคุ้มครองหลักของประโยชน์สาธารณะมากกว่ามุ่งคุ้มครองหลักกรรมสิทธิ์

จากคำพิพากษาในคดีต่าง ๆ ของศาลปกครอง หากทำการพิจารณาการชั่งน้ำหนักประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของปัจเจกชนตามหลักความได้สัดส่วน คือ ระหว่างประโยชน์สาธารณะที่จะต้องเสียไปกับประโยชน์ของเจ้าของที่ดินหรือทายาทที่จะได้อสังหาริมทรัพย์คืนสะท้อนให้เห็นถึงการมุ่งคุ้มครองประโยชน์กรรมสิทธิ์ของเอกชน มากกว่าการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะมาตั้งแต่การเริ่มร่างกฎหมาย แต่ทว่าการปรับใช้กฎหมายและแนวทางในการพิจารณาคัดสินคดีของศาลก็มุ่งเน้นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ มากกว่าการคุ้มครองประโยชน์ของเอกชน