



250857

แนวคิดเรื่องกรรมสิทธิ์เอกชนและประโยชน์สาธารณะ
กรณีเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในคำพิพากษา
ศาลปกครองสูงสุด

ชนิสรา คำมามูล

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
พฤษภาคม 2555



แนวคิดเรื่องกรรมสิทธิ์เอกชนและประโยชน์สาธารณะ
กรณีเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในคำพิพากษา
ศาลปกครองสูงสุด

ชนิสรา คำมามูล

การค้นคว้าแบบอิสระนี้เสนอต่อบัณฑิตวิทยาลัยเพื่อเป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญา
นิติศาสตรมหาบัณฑิต

บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
พฤษภาคม 2555

แนวคิดเรื่องกรรมสิทธิ์เอกชนและประโยชน์สาธารณะ
กรณีเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในคำพิพากษา
ศาลปกครองสูงสุด

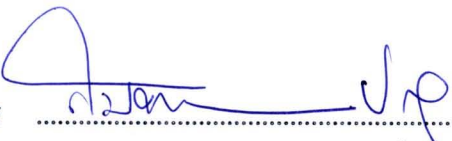
ชนิสรา คำมามูล

การค้นคว้าแบบอิสระนี้ได้รับการพิจารณาอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

คณะกรรมการสอบการค้นคว้าแบบอิสระ

อาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าแบบอิสระ


.....ประธานกรรมการ


.....

นายชำนาญ จันทร์เรือง

รองศาสตราจารย์สมชาย ปรีชาศิลป์กุล


.....กรรมการ

รองศาสตราจารย์สมชาย ปรีชาศิลป์กุล


.....กรรมการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ชาติรี เรืองเดชณรงค์

15 พฤษภาคม 2555

© ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่

กิตติกรรมประกาศ

การค้นคว้าแบบอิสระเรื่อง แนวคิดเรื่องกรรมสิทธิ์เอกชนและประโยชน์สาธารณะในคำพิพากษาศาลปกครอง กรณีเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยความกรุณาและการให้การอนุเคราะห์เป็นอย่างดี จาก รองศาสตราจารย์สมชาย ปรีชาศิลปกุล อาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าแบบอิสระ ท่านอาจารย์ชำนาญ จันทร์เรือง ประธานกรรมการที่ปรึกษาการค้นคว้าแบบอิสระ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ชาติรี เรืองเดชณรงค์ กรรมการที่ปรึกษาการค้นคว้าแบบอิสระ ที่ได้กรุณาสละเวลาในการให้คำปรึกษา แนะนำ และตรวจสอบแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ตลอดจนถึงแนะแนวทางที่ต้อง จงทำให้การค้นคว้าแบบอิสระนี้เสร็จสมบูรณ์ด้วยดี จึงขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

กราบขอบพระคุณ คณาจารย์ในโครงการปริญญาโทนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ทุกท่าน ที่ได้ให้คำปรึกษา แนะนำ อบรม สั่งสอน ให้วิชาความรู้ และถ่ายทอดประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ จนสามารถนำมาใช้ในการค้นคว้าแบบอิสระนี้ รวมถึงเจ้าหน้าที่โครงการปริญญาโทนิติศาสตรมหาบัณฑิต ที่ให้ความช่วยเหลือในการประสานงานต่าง ๆ ในการค้นคว้าแบบอิสระนี้

ขอบคุณคุณเบญจรงค์ เกษวิเชียร สำหรับการเอื้อเฟื้อข้อมูล และคำปรึกษาที่เป็นประโยชน์ ในการค้นคว้าแบบอิสระ ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ห้องสมุดสำนักงานศาลปกครองเชียงใหม่ ที่ได้สละเวลาในการให้ข้อมูล และให้เข้าใช้สถานที่ รวมถึงเอกสารต่าง ๆ ภายในห้องสมุดซึ่งเป็นประโยชน์ในการศึกษาครั้งนี้ ท้ายที่สุดนี้ขอกราบขอบคุณมารดา ที่ให้การสนับสนุนในด้านต่าง ๆ มาโดยตลอด อีกทั้งเพื่อน ๆ ทุกคนที่ให้ความช่วยเหลือ ให้กำลังใจจนการค้นคว้าแบบอิสระนี้เสร็จสมบูรณ์

ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าการค้นคว้าแบบอิสระนี้จะเป็นประโยชน์สำหรับผู้ที่สนใจในการศึกษาต่อไป

ชนิสรา คำมามูล

ชื่อเรื่องการค้นคว้าแบบอิสระ

แนวคิดเรื่องกรรมสิทธิ์และประโยชน์สาธารณะ

กรณีเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในคำพิพากษา

ศาลปกครองสูงสุด

ผู้เขียน

นางสาวชนิสรา คำมามูล

ปริญญา

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าแบบอิสระ

รองศาสตราจารย์สมชาย ปรีชาศิลป์กุล

บทคัดย่อ

250657

การค้นคว้าแบบอิสระนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงการให้ความสำคัญระหว่างแนวคิดเรื่องกรรมสิทธิ์เอกชนและประโยชน์สาธารณะ ในคดีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของศาลปกครอง ที่เกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าทดแทนกรณีเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 21 และ การร้องขอให้รัฐดำเนินการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา 20 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 รวมถึงกรณีการเรียกคืนที่ดินกลับคืนของเจ้าของตามบทบัญญัติมาตรา 42 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

ผลการศึกษาพบว่า การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐให้บรรลุวัตถุประสงค์หน่วยงานรัฐที่ใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องดำเนินการตามกฎหมาย แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนด้วย ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้ความสำคัญคุ้มครองไว้ จากการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ประกอบกับการใช้บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

ในการพิจารณาค่าทดแทนให้กับผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 21 และการร้องขอให้รัฐดำเนินการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ ตามมาตรา 20 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ศาลปกครองได้ให้ความสำคัญกับการคุ้มครอง “หลักกรรมสิทธิ์ของเอกชน” หรือ “ประโยชน์ของปัจเจกชน” โดยพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมากกว่าการคุ้มครอง “ประโยชน์สาธารณะ” แต่ทั้งนี้ในการให้การคุ้มครอง “ประโยชน์ของปัจเจกชน” จะกำหนดให้เป็นไปแค่เพียงตามที่กฎหมายกำหนดขอบเขตให้อำนาจ หรือเท่ากับการกำหนดค่าทดแทนต้องคำนึงถึงเกณฑ์การพิจารณาที่กฎหมายกำหนดให้ได้เท่านั้น

250657

สำหรับการใช้สิทธิเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ตามมาตรา 42 ของ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 นั้น จากคำพิพากษาในคดีต่าง ๆ ของศาลปกครอง หากทำการพิจารณา ชั่งน้ำหนักประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของปัจเจกชนตามหลักความได้สัดส่วน ตั้งแต่การเริ่ม ร่างกฎหมายมีเจตนารมณ์มุ่งคุ้มครองประโยชน์กรรมสิทธิ์ของเอกชน มากกว่าการคุ้มครอง ประโยชน์สาธารณะ แต่ทว่าการปรับใช้กฎหมายและแนวทางในการพิจารณาคัดสินคดีของศาลก็ มุ่งเน้นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ มากกว่าการคุ้มครองประโยชน์ของเอกชน

Independent Study Title	Private Ownership and Public Interest of Decision The Supreme Administrative Court A Study Immovable Property
Author	Miss.Chanisara Kammamoon
Degree	Master of Laws
Independent Study Advisor	Assoc.Prof.Somchai Preechasinlapakun

ABSTRACT

250657

The purpose of this independent study is to examine the priority between private ownership and public interest from the land expropriation cases of the administrative court. According to The Land Expropriation Act 2530 (B.E.) section 20, cases in this study are about the compensation payment and expropriation or purchasing the remaining part, including the reclamation of expropriated property.

The study reviewed that the government achieved the aims by operation the public services. According to the Constitution of the Kingdom of Thailand 2550 (B.E.) and The Land Expropriation Act 2530 (B.E.), while the power of the state to expropriated private property for public purposes is recognized, the rights of people to own property are also recognized and protected.

As The Land Expropriation Act 2530 (B.E.) section 21, the consideration of compensation payment, and No.20, expropriation or purchasing the remaining part, the administrative court give priority to "private ownership" or "interests of individuals" rather than the "public purposes" by consider the intention of provision. However, the "private ownership" protection would be considered by legal provisions.

From many administrative court's judgments, they reviewed that the court gives more an advantaged to the private ownership than the public purposes since the law has been written. But, the approach of the judgments seems to protect the public purposes than the private ownership.

สารบัญ

หน้า

กิตติกรรมประกาศ	ค
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ฎ
บทที่ 1 บทนำ	
1.1. ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา	8
1.3. สมมุติฐานการวิจัย	8
1.4. ขอบเขตการศึกษาและวิธีการวิจัย	8
1.5. วิธีการวิจัย	9
1.6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	9
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	
2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล	10
2.1.1 วิวัฒนาการว่าด้วยแนวความคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน	11
2.1.2 ความหมายของกรรมสิทธิ์	13
2.1.3 ลักษณะของกรรมสิทธิ์	15
2.1.4 องค์ประกอบและการบังคับทางกฎหมายของกรรมสิทธิ์	17
2.1.5 การจำกัดกรรมสิทธิ์	17

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.1.6 รูปแบบของการจำกัดกรรมสิทธิ์	20
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ	21
2.2.1 ความหมาย “ประโยชน์สาธารณะ”	22
2.2.2 ลักษณะของประโยชน์สาธารณะ	24
2.2.3 แนวคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะที่ตั้งอยู่บนแนวคิดเรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ	26
2.2.4 แนวคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะที่ตั้งอยู่บนความขัดแย้งระหว่างประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ส่วนตัว	28
2.3 หลักแห่งความได้สัดส่วน	34
2.3.1 ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับหลักความได้สัดส่วน	35
2.3.2 วิวัฒนาการของหลักความได้สัดส่วนในระบบกฎหมายไทย	37
2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	38
บทที่ 3 สภาพปัญหา ข้อจำกัด และการปรับใช้กฎหมาย	42
3.1 การกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนที่ดิน มาตรา 21 ตาม พ.ร.บ. เวนคืนฯ	44
3.1.1 บทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง	44
3.1.2 องค์กรที่มีอำนาจกำหนดค่าทดแทน	44
3.1.3 บุคคลผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทน	47
3.1.4 ค่าทดแทนที่ควรได้รับ	48
3.1.5 ข้อจำกัดในการกำหนดค่าทดแทน	49
3.2 การร้องขอให้รัฐดำเนินการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา 20 ของ พ.ร.บ.เวนคืนฯ	57
3.2.1 บทบัญญัติในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการร้องขอให้รัฐดำเนินการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ	57

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

3.2.2 ข้อจำกัดของบทบัญญัติตามมาตรา 20 ของ พ.ร.บ.เวนคืนฯ	57
3.3 สภาพปัญหาในการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท ตามบทบัญญัติมาตรา 42 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550	66
3.3.1 บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์	66
3.3.2 การบังคับใช้กฎหมาย	69
3.3.3 ข้อจำกัดในการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน	70
บทที่ 4 วิเคราะห์การปรับใช้กฎหมายจากคำพิพากษาศาลปกครอง	80
4.1 การกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามมาตรา 21	80
4.1.1 ปัญหาการนำวิธีการกำหนดค่าทดแทนตามมาตรา 21 ไปปรับใช้	81
4.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับมูลค่าของค่าทดแทนที่เป็นธรรม	88
4.1.3 การปรับใช้ “หลักประโยชน์สาธารณะ” และ “กรรมสิทธิ์” หรือ “หลักประโยชน์ของปัจเจกชน ในคดีเกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทน	90
4.2 การร้องขอให้รัฐเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ ตามมาตรา 20	91
4.2.1 ปัญหาการใช้อำนาจในการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ	92
4.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิของผู้ถูกเวนคืนในการร้องขอให้รัฐเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ	95
4.2.3 ปัญหาการตีความตามบทบัญญัติมาตรา 20 เกี่ยวกับเงื่อนไของค์ประกอบส่วนเหตุ	99
4.3 การคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท ตามบทบัญญัติ มาตรา 42 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550	104

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

4.3.1 ปัญหาการใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของหน่วยงานรัฐ และการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามวัตถุประสงค์ ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด	104
5.3.2 ปัญหาในการใช้สิทธิเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน	110
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	119
5.1 การปรับใช้ “หลักประโยชน์สาธารณะ” และ “หลักกรรมสิทธิ์” ในการวินิจฉัยคดีของศาลปกครอง	119
5.2 ความสัมพันธ์ระหว่าง “หลักประโยชน์สาธารณะ” และ “หลักกรรมสิทธิ์”	121
5.3 ข้อเสนอแนะ	122
บรรณานุกรม	126
ภาคผนวก	129
ประวัติผู้เขียน	182

สารบัญตาราง

ตาราง		หน้า
1	สรุปวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่กำหนด ในรัฐธรรมนูญ	71
2	สรุปวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่กำหนด ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์	73