

บทที่ 4

การใช้ประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาจากการเวนคืนของรัฐ

เมื่อรัฐได้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาแล้ว รัฐก็ต้องนำอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นๆ อย่างไรก็ตาม การที่รัฐจะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ได้นั้น รัฐจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และขั้นตอน ดังต่อไปนี้

1. หลักเกณฑ์ในการเวนคืน

ในเรื่องหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประการ

1.1 ต้องอาศัยอำนาจแห่งกฎหมาย

แต่เดิมในเรื่องการเวนคืนในขณะที่มีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เมื่อรัฐต้องการเวนคืนที่ดินก็จะมีการประกาศพระบรมราชโองการเพื่อเวนคืนที่ดินมาเป็นของรัฐ เพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการด้านต่างๆ หรือเพื่อราชการ และเนื่องจากการเวนคืนแต่เดิมได้มีการยึดหลักกฎหมายที่ว่าที่ดินทั้งสิ้นเป็นของพระมหากษัตริย์แต่ผู้เดียว ดังนั้นในการเวนคืนไม่มีการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ราษฎรที่ถูกเวนคืน แต่พอมาถึงในสมัยประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 ในสมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อมีการเวนคืนที่ดินของราษฎร รัฐก็จะจ่ายค่าทดแทนในการเวนคืนให้แก่ราษฎรและในรัชกาลที่ 6 ก็ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการเวนคืนขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบ เช่น การเวนคืนที่ดินต้องปฏิบัติตามประกาศกรมโยธาธิการ ลงวันที่ 13 มกราคม รศ. 110 เป็นต้น และเมื่อมาถึงสมัยการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบันได้มีการบัญญัติกฎหมายเวนคืนที่เป็นกิจ

ลักษณะรวมทั้งสิ้น 3 ฉบับ คือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2480 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2495 ซึ่งต่อมาถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 สำหรับพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเวนคืน พ.ศ. 2497 ได้ใช้บังคับมาจนถึงวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2530 ก็ถูกยกเลิก โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีก โดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่กล่าวนี้เป็นกฎหมายหลักของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยทั่ว ๆ ไปของรัฐ กล่าวคือเมื่อรัฐมีความจำเป็นต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการสาธารณูปโภค หรือเพื่อจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการบ้านเมือง หรือการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อสาธารณประโยชน์อื่น ๆ ฯลฯ ถ้ารัฐมีความจำเป็นจะต้องเวนคืนที่ดินเพื่อให้ตามวัตถุประสงค์ตามที่กล่าวข้างต้น ก็จำเป็นต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนเหล่านี้ ซึ่งหลักเกณฑ์และขั้นตอนตามกฎหมายที่จะใช้ในการเวนคืนนั้นอาจกล่าวได้ว่ามีลักษณะคล้าย ๆ กัน กล่าวคือ หากรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องเวนคืนที่ดินก็จะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในบริเวณที่คิดว่าจะเวนคืน และในพระราชกฤษฎีกานั้นต้องระบุ

- ก. ความประสงค์ของการเวนคืน
- ข. เจ้าหน้าที่เวนคืน
- ค. กำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน
- ง. มีแผนที่หรือแผนผังประเมินเขตที่ดิน ในบริเวณที่จะเวนคืนและ

แสดงเขตที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่จะประเมินนั้น พระราชกฤษฎีกามีอายุ 2 ปีแต่ไม่เกิน 5 ปี (พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 และพ.ศ. 2497) ส่วนพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดให้พระราชกฤษฎีกามีอายุ 2 ปีแต่ไม่เกิน 4 ปี

2. ภายในกำหนดอายุพระราชกฤษฎีกา เจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าไปทำการใด ๆ ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ซึ่งอยู่ภายในเขตตามแผนที่ เพื่อกระทำการที่เห็นว่าจำเป็น หรือทำการสำรวจ และทราบข้อเท็จจริง เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอน แต่อย่างไรก็ตามต้องมีการแจ้งให้ผู้เป็นเจ้าของ หรือผู้ครอบครองทรัพย์สินโดยชอบด้วยกฎหมาย ทราบล่วงหน้าเป็นระยะเวลาหนึ่ง ก่อนเริ่มลงมือกระทำการ เช่น ต้องได้รับค่าบอกกล่าว ถึงกิจการที่ต้องกระทำไม่น้อยกว่าสามวัน (ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 และ พ.ศ. 2497) และ 15 วัน สำหรับตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ก่อนเริ่มกระทำการนั้น และชอบที่จะได้รับค่าทดแทนความเสียหาย ซึ่งเกิดขึ้นจากการกระทำนั้นซึ่งในชั้นตอนนี้ เรียกว่า เป็นการจัดการกรรมสิทธิ์ และทรัพย์สิน

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาแล้วกรรมสิทธิ์ในที่ดินก็ยังมีได้ตกเป็นของรัฐแต่อย่างไรก็ตามแต่ทำให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปทำการสำรวจ หรือจัดการกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้เท่านั้น กรรมสิทธิ์จะตกเป็นของรัฐเมื่อได้มีการออกพระราชบัญญัติเวนคืน อีกฉบับหนึ่ง เพื่อเวนคืนที่ดินแปลงดังกล่าว ดังนั้น เมื่อพ้นกำหนดเวลาตามที่พระราชกฤษฎีกากำหนดไว้ และถ้ายังไม่มีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ออกมา เวนคืนที่ดินแปลงนั้น เจ้าของที่ดิน ก็อาจฟ้องขับไล่เจ้าหน้าที่ ซึ่งครอบครองใช้สอยที่ดินนั้น ตลอดจนบริวารให้ออกไปจากที่ดินแปลงนั้นได้ พร้อมทั้งให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไป และห้ามไม่ให้ยุ่งเกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้น

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติถ้าหากพ้นกำหนดระยะเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาแล้วและ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องยังไม่ได้ทำการสำรวจที่คิดว่า จะเวนคืน รัฐก็สามารถออกพระราชกฤษฎีกาขึ้นมาใหม่ได้อีก ทั้งนี้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเข้าไปกระทำกิจการต่าง ๆ เท่าที่จำเป็น เพื่อดำเนินการเวนคืนต่อไป

การที่รัฐตราพระราชกฤษฎีกามาแล้ว เมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาแล้ว รัฐยังไม่สามารถจัดกรรมสิทธิ์หรือดำเนินการต่าง ๆ เท่าที่จำเป็นเพื่อการเวนคืน รัฐจึงได้ออกพระราชกฤษฎีกาอีกครั้งหรือมากกว่านั้นจนกว่าจะมีการดำเนินการต่าง ๆ แล้วเสร็จนั้น ผู้เขียนเห็นว่ารัฐไม่น่าจะทำได้เพราะเท่ากับเป็นการขยายเวลาตามพระราชกฤษฎีกาออกไป ซึ่งน่าจะเป็นการขัดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ได้กำหนดระยะเวลาในพระราชกฤษฎีกาไว้แน่นอนแล้ว นอกจากนี้การขยายอายุของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวยังส่งผลกระทบต่อในเรื่องของค่าทดแทนที่รัฐต้องใช้ให้กับผู้ถูกเวนคืนด้วย กล่าวคือโดยปกติรัฐจะกำหนดเงินค่าทดแทนให้ผู้ถูกเวนคืนโดยพิจารณากำหนดจากราคาทรัพย์สินที่เป็นอยู่ในวันที่ประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาแต่ในขณะเดียวกันรัฐจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นระยะเวลาต่างกันหลายปี จำนวนเงินค่าทดแทนที่กำหนดให้จึงต่ำกว่าราคาทรัพย์สินในวันที่เจ้าของทรัพย์สินได้รับค่าทดแทนเป็นอย่างมาก ในกรณีนี้ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของทรัพย์สินเป็นอย่างมาก เช่น ในกรณีที่รัฐได้เวนคืนที่ดินของ ม.ร.ว.พันธุ์ทิพย์ บริพัตร วโรทัย รัฐประกาศพระราชกฤษฎีกาเพื่อเวนคืนที่ดินเพื่อใช้ในการขยายเขตท่าเรือกรุงเทพ เมื่อปี พ.ศ. 2485¹ ซึ่งราคาที่ดินในขณะนั้นตารางวาละ 20 บาท แต่รัฐได้ออกพระราช

¹ "พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อขยายเขตท่าเรือกรุงเทพ พุทธศักราช 2485" , ราชกิจจานุเบกษา 62 (22 กันยายน 2485):1700-1702.

บัญญัติเวนคืนที่ดินแปลงดังกล่าว โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาปีพ.ศ. 2497² ซึ่งราคาที่ดินในขณะนั้นตารางวาละ 390 บาท ในการเวนคืนครั้งนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐยืนยันจะใช้ราคาค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนในราคาตารางวาละ 20 บาท ซึ่งจะเห็นได้ว่าไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนเป็นอย่างยิ่ง เพราะเหตุว่ารัฐได้จ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนช้ามามาก คือ จ่ายให้ 11 ปี หลังจากประกาศพระราชกฤษฎีกาเวนคืน ซึ่งราคาที่ดินในขณะออกพระราชบัญญัติเวนคืนนั้นราคาเพิ่มสูงขึ้นมากแล้ว นอกจากนี้เมื่อได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาเวนคืนราคาที่ดินของผู้ถูกเวนคืนก็จะมีราคาต่ำกว่าปกติ เมื่อเทียบกับราคาที่ดินแปลงอื่นที่ไม่ถูกเวนคืน เนื่องจากที่แปลงนั้นจะไม่ได้ได้รับความสนใจที่จะมีการซื้อขายหรือประกอบกิจการธุรกิจอีกต่อไป ดังนั้นการที่รัฐกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินโดยถือเอาราคาเมื่อ 11 ปีที่ผ่านมาใช้ให้แก่ผู้ถูกเวนคืนจึงก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมดังกล่าวมาข้างต้นและเมื่อ ม.ร.ว. พันธุ์ทิพย์ บริพัตร วโรทัย ได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องคดีต่อศาล³ เพื่อเรียกค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ศาลก็ได้กำหนดให้ตารางวาละ 390 บาท ซึ่งเป็นราคาของที่ดินในขณะที่มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินแปลงนี้ ในปี พ.ศ. 2497

3. เมื่อทำการสำรวจที่ที่จะต้องเวนคืนทั้งหมด หรือบางส่วน แล้วก็ให้ออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อีกฉบับหนึ่ง และให้เจ้าหน้าที่มอบสำเนาพระราชกฤษฎีกา และสำเนาพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ ณ ที่ทำการเจ้าหน้าที่ หรือที่ทำการผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่ ที่ว่าการอำเภอหรือหอกะเบียนที่ดินที่ทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่

² "พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลคลองตันและตำบลพระโขนง อำเภอพระโขนง จังหวัดพระนคร พ.ศ. 2496" ราชกิจจานุเบกษา 11 (9 กุมภาพันธ์ 2497): 183-185

³ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 766/2505

4. กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตกเป็นของเจ้าหน้าที่ นับตั้งแต่พระราชบัญญัติเวนคืนใช้บังคับ แต่เจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าครอบครอง หรือใช้อสังหาริมทรัพย์ได้ต่อเมื่อ ได้ใช้เงินหรือวางเงินค่าทดแทนแล้ว

จะเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์ในการเวนคืนที่ต้องอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น จะมีหลักเกณฑ์ที่คล้ายคลึงกันทั้งสามฉบับที่กล่าวมาข้างต้น จะมีส่วนที่ต่างกันบ้างก็เฉพาะในรายละเอียด ทั้งนี้ เพราะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนในฉบับต่อ ๆ มาให้มีความเหมาะสมกับสภาพเหตุการณ์ในปัจจุบัน เช่น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันได้มีการกำหนดเรื่องการเวนคืน ในกรณีที่มีการจำเป็นโดยเร่งด่วนไว้ในมาตรา 13 ว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เห็นว่าการเวนคืนที่ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 6 แล้ว หากเนิ่นช้าไปจะเป็นอุปสรรคอย่างมากแก่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมหรือประโยชน์ของรัฐอันสำคัญอย่างอื่น ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้การเวนคืนนั้นเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วนได้ สำหรับเรื่องนี้มีข้อสังเกตว่าตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 และ พ.ศ. 2497 ไม่มีกรณีเวนคืนที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน คงมีแต่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐมนตรีในการประกาศ แต่ก็ไม่ได้มีการอธิบายไว้ว่าในกรณีอย่างไร เป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน ดังนั้นจึงได้มีการอธิบายไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ผลของการประกาศกำหนดให้มีกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน จะมีผลให้เจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าครอบครอง หรือใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นได้ก่อนที่จะมีการเวนคืน แต่ต้องมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 60 วัน และเจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ต้องจัดให้มีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนที่

กำหนดขึ้นตามมาตรา 9 โดยให้จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินก่อนเข้าครอบครอง หรือใช้ที่ดิน ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์อื่นและเป็นกรณีที่สามารถตกลงกันได้ ให้จ่ายตามราคาที่ได้ตกลงกัน แต่ต้องไม่เกินราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา 9 หากเป็นกรณีที่ไม่อาจตกลงกันได้ เมื่อเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติ ตามมาตรา 31 แล้ว โดยการนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินทดแทน เจ้าหน้าที่ก็จะมีอำนาจเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ และในกรณีที่มีความจำเป็นต้องรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ขนย้ายทรัพย์สินหรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับกิจการที่ต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น เมื่อได้มีการวางเงินค่าทดแทนตามวรรคสอง แล้ว ให้เจ้าหน้าที่ หรือ ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างขนย้ายทรัพย์สินหรือดำเนินการดังกล่าวภายในกำหนด จะเห็นได้ว่าการเวนคืนในกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน เจ้าหน้าที่สามารถเข้าครอบครองใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ได้ทันที โดยไม่จำเป็นต้องมีการออกพระราชบัญญัติเวนคืนไว้ก่อน ซึ่งในเรื่องดังกล่าวอาจจะต้องพิจารณาว่า ได้มีการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนเพียงพอหรือไม่

สรุปได้ว่า หากรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เพื่อการอันจำเป็นแก่สาธารณประโยชน์ ตามวัตถุประสงค์ต่าง ๆ แล้ว รัฐต้องมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่ต้องการเวนคืน แล้วเข้าสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพย์สินที่จะเวนคืน จากนั้นก็จะมีการตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้น และจำนวนเงินค่าทดแทนแก่ผู้ถูกเวนคืน มีการประกาศให้ผู้ถูกเวนคืนทราบ จากนั้นก็มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องการเวนคืน ซึ่งมีผลให้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ แต่ทั้งนี้จะต้องมีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทน ก่อนที่จะมีสิทธิเข้าครอบครองหรือ

ใช้ประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์นั้นได้ สำหรับในกรณีที่มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามกฎหมายพิเศษอื่น ๆ โดยหลักแล้วในเรื่องวิธีปฏิบัติในการเวนคืน บทลงโทษ การกำหนดเงินค่าทดแทน ในกฎหมายดังกล่าวได้มีการกำหนดนำบทบัญญัติในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม เพราะถือว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ดังกล่าว เป็นกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กลางของรัฐที่นำไปใช้สำหรับทุกหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

1.2 ต้องชดใช้ค่าทดแทน

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 พ.ศ. 2497 และ พ.ศ. 2530 ได้มีการระบุไว้อย่างชัดเจนว่า ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น ต้องมีการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนในราคาที่เป็นธรรมและในการพิจารณาค่าทดแทนนี้ จำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบที่เกี่ยวข้อง 2 ประการ คือ 1. องค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดเงินค่าทดแทน 2. เกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทน ซึ่งในที่นี้ ขออธิบายตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ทั้งนี้ เพราะว่าตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการกำหนดหลักการเรื่องค่าทดแทนแก่ผู้ถูกเวนคืน โดยการแก้ไขปัญหาที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ฉบับก่อน ๆ มีบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมอยู่บางประการ โดยมีปัญหาที่สำคัญอยู่ 3 เรื่อง คือ⁴

⁴ บริการส่งเสริมงานตุลาการ, คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2531), หน้า 107.



1. เรื่องวิธีการกำหนดราคาที่ดิน ซึ่งเป็นปัญหาที่ไม่ให้ความเป็นธรรม แก่ราษฎร คือ ใช้ราคาที่ล้าสมัย ทำให้ราษฎรได้ค่าที่ดินหรือค่าอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องถูกเวนคืนไม่คุ้มกับค่าที่จะต้องซื้อถอนไป

2. วิธีการจ่ายเงินชดเชยค่าที่ดินและค่าอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนจะใช้ระยะเวลาค่อนข้างล่าช้า หลายกรณีใช้เวลาถึง 10 ปี ซึ่งค่าของเงินในเวลาที่ย้ายเทียบไม่ได้กับค่าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนในขณะที่ถูกเวนคืนไปรัฐนั้นใช้

3. วิธีการโต้แย้ง ว่าด้วยเรื่องราคาที่ดินที่ราษฎรจะมีต่อหน่วยงานของระบบการจัดตั้งคณะกรรมการปรองดอง หรือคณะกรรมการอนุญาโตตุลาการ ซึ่งโดยวิธีนั้นใช้ระยะเวลาค่อนข้างยาวนาน และเมื่อผลปรากฏออกมาอย่างไรแล้วราษฎรก็จะไม่ได้รับดอกเบี้ยตอบแทนจากการล่าช้าอันเลย ซึ่งทั้งสามประการนี้ได้มีการแก้ไขในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แล้ว ดังนั้นจึงขออธิบายหลักการและขั้นตอนในเรื่องการกำหนดค่าทดแทนและปัญหาดังกล่าว โดยอาศัยหลักการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ (หลังจากมีการแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534)

1. การกำหนดเงินค่าทดแทน

ในการชดเชยค่าทดแทนแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ อาจแบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ

1. กรณีตกลงซื้อขายกันได้ ในกรณีนี้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตกลงซื้อขาย สามารถตกลงซื้อขายและจ่ายค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนได้ แต่ราคาหรือค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่กำหนดต้องไม่เกินกว่าราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่คณะกรรมการกำหนดไว้

ในกรณีที่ตกลงซื้อขายกันได้ แต่ไม่สามารถตกลงในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายจะขอรับเงินค่าทดแทนตามราคาเบื้องต้น ที่คณะกรรมการตามมาตรา 9 กำหนดไว้ไปก่อนโดยสงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา 25 ก็ให้เจ้าหน้าที่ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการทำสัญญา โดยมีเงื่อนไขดังกล่าวแล้วจ่ายค่าทดแทนให้ไปก่อนก็ได้ เมื่อตกลงซื้อขายกันได้แล้ว ก็ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวทั้งหมด ให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายภายใน 120 วันนับแต่วันทำสัญญาซื้อขาย

ในการทำสัญญาซื้อขายหากปรากฏว่าอสังหาริมทรัพย์ที่ซื้อขายมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้พนักงานที่ดินทราบ และให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทั้งฉบับที่เก็บไว้ที่สำนักงานที่ดิน และฉบับที่ผู้มีสิทธิในที่ดินยึดถือไว้ โดยถือว่าเป็นการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามกฎหมาย และให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมค่าอากรแสตมป์ โดยให้ถือว่าได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวนับแต่วันชำระเงิน นอกจากนี้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจขอเรียกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ฉบับที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายยึดถือไว้มาทำการแก้ไขหลักฐานให้ถูกต้อง สำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่ซื้อ ที่ไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้เจ้าหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการชั้นคณะหนึ่ง เพื่อดำเนินการสอบสวนให้ทราบถึงผู้มีสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว ต่อจากนั้นจึงให้ดำเนินการทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวได้^๕

^๕ เรื่องเดียวกัน, หน้า 116.

2. กรณีตกลงซื้อขายกันไม่ได้ ในกรณีที่ตกลงซื้อขายกันไม่ได้ ก็ต้องเวนคืน และต้องชดใช้เงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน* ตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดโดยในการกำหนดเงินค่าทดแทนนี้ จะเกิดขึ้นเมื่อเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการสำรวจบริเวณที่จะต้องเวนคืนเสร็จทั้งหมดหรือแต่บางส่วนแล้ว และในการพิจารณา กำหนดเงินค่าทดแทนนี้จำเป็นต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบที่เกี่ยวข้อง 2 ประการ คือ

1. องค์การที่ทำหน้าที่กำหนดเงินค่าทดแทน

สำหรับองค์การที่ทำหน้าที่กำหนดเงินค่าทดแทนนั้น อาจแบ่งออกได้ เป็น 3 ระดับคือ

1. คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น

คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นมี 2 กรณีคือ คณะกรรมการ ตามมาตรา 9 วรรคสอง (กรณีที่มีการตราพระราชกฤษฎีกาก่อน) และคณะกรรมการ ตามมาตรา 23 (กรณีที่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดย ไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกาก่อน) ซึ่งคณะกรรมการทั้ง 2 กรณีนี้ มีอำนาจหน้าที่ ในการกำหนดราคาเบื้องต้นอสังหาริมทรัพย์ และจำนวนเงินค่าทดแทนให้แล้วเสร็จ ภายใน 180 วัน และถ้าหากผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่พอใจในราคาอสังหาริม ทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดก็สามารถอุทธรณ์ต่อไปยัง รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาหรือตามพระราชบัญญัติแล้วแต่กรณี

* ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้ กำหนดเรื่องผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไว้ในมาตรา 16 วรรคสอง และวรรคสาม และมาตรา 18

2. รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกา หรือพระราชบัญญัติ
เวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้วแต่กรณี

รัฐมนตรีนอกจากจะต้องรับอุทธรณ์ของผู้มีสิทธิ ได้รับเงินค่าทด
แทนที่ไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์ หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการ
การตามมาตรา 9 หรือมาตรา 23 กำหนด ดังได้กล่าวมาแล้วนั้น รัฐมนตรียังมี
อำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเงินค่าทดแทน ดังนี้

ก. ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกา ที่ออก
ตามมาตรา 6 เห็นว่า ราคาของที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ และราคาของ
อสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าหน้าที่ จ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนตามที่ได้ดำเนินการจัดซื้อ
(มาตรา 10) หรือราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ ที่คณะกรรมการได้กำหนด
และประกาศไปแล้วตามมาตรา 9 ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้มีสิทธิได้รับ
เงินค่าทดแทน รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการ
ตามมาตรา 9 หรือคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 9
แก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์ หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินเสียใหม่ตาม
หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติได้ (มาตรา 10 ทวิ)

ข. ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้รักษาการ ตามพระราชบัญญัติเวนคืนฯ
เห็นว่าราคาของที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้น และเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการตามมาตรา
9 หรือมาตรา 23 ได้กำหนดไปแล้วไม่เป็นธรรมแก่ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทน ให้
รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งแก้ไขจำนวนเงินทดแทนเสียใหม่ได้ และให้นำมาตรา 10 ทวิ
มาใช้บังคับโดยอนุโลม และเมื่อมีการแก้ไขราคาแล้วให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับ
มอบหมายจากเจ้าหน้าที่ มีหนังสือภายใน 120 วันนับแต่วันที่ประกาศแก้ไข แจ้ง
ให้ผู้มีสิทธิมารับเงินซึ่งเป็นราคาของอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เพิ่มขึ้น และถ้าการสั่ง
ให้แก้ไขนี้มีผลเป็นคุณแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนมาครั้งหนึ่งแล้ว จะสั่งให้แก้ไข
ใหม่เพื่อบุคคลนั้นอีกไม่ได้

แต่อย่างไรก็ตามเมื่อรัฐมนตรีสั่งให้แก้ไขราคาอสังหาริมทรัพย์ หรือเงินค่าทดแทนตามกรณีหนึ่งหรือกรณีที่สองดังกล่าวไปแล้ว ถ้าผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ยังไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์ หรือจำนวนเงินค่าทดแทน ที่คณะกรรมการแก้ไขตามคำสั่งของรัฐมนตรีตามมาตรา 10 ทวิแล้ว ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ยังมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในหกสิบวันนับแต่วัน ได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนได้อีก

3. ศาลยุติธรรม

ในกรณีที่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ยังไม่พอใจในค่าวินิจฉัยของรัฐมนตรี ไม่ว่าจะเป็ค่าวินิจฉัยกรณีผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนการอุทธรณ์ เพราะไม่พอใจราคาของอสังหาริมทรัพย์ หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการตาม มาตรา 9 หรือมาตรา 23 กำหนด หรืออุทธรณ์ เพราะยังไม่พอใจในราคาของ อสังหาริมทรัพย์ หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการตามมาตรา 10 ทวิ หรือมาตรา 28 วรรคสาม กำหนด ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนก็ยังคงมีสิทธิฟ้องคดี ต่อศาลได้ภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่ได้รับแจ้งค่าวินิจฉัยของรัฐมนตรีหรือนับแต่วันที่ พ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วแต่กรณี (มาตรา 26)^๕

2. เกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทน

การกำหนดเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหา ริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ได้บัญญัติหลักเกณฑ์

^๕ สุวรรณ มหิตเตชกุล "การกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหา ริมทรัพย์", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชากฎหมายมหาชน บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2535), หน้า 80-82.

ไว้ในมาตรา 21 โดยบัญญัติว่า เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 18 นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ฉบับใดโดยเฉพาะแล้วให้กำหนดโดยค่านึงถึง

1. ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่ เป็นอยู่ ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6
2. ราคาอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้ เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่
3. ราคาประเมินทุนทรัพย์ เพื่อให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม
4. สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ
5. เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม

นับแต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ใช้บังคับได้มีปัญหาในส่วนเกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนเป็นอย่างมาก และเท่าที่ผ่านมาตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นได้กำหนดค่าทดแทนให้ต่ำมาก ผู้ถูกเวนคืนรู้สึกว่าคุณเองไม่ได้รับความเป็นธรรมแม้จะใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีแล้ว ก็ยังได้ตัวเลขค่าทดแทนต่ำอยู่มากนั้นเอง จึงจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาลต่อไป ซึ่งผลปรากฏออกมาจำนวนมากว่าศาลได้พิพากษาให้ค่าทดแทนเพิ่มขึ้นจน

เป็นที่พอใจ แต่ทั้งนี้ต้องแล้วแต่ข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป⁷

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับเงินค่าทดแทน ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ส่วนราชการต่างๆ ก็ได้หารือมายังคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย) จำนวนหลายครั้งและหลายปัญหาถึงแม้ว่าในปัจจุบันได้มีประกาศของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่ก็ยังคงมีปัญหาเกิดขึ้นอยู่อีก ซึ่งในการหารือปัญหาข้อกฎหมายเมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ให้ความเห็นเป็นประการใดแล้วส่วนราชการที่ทำการหารือก็ต้องปฏิบัติตามความเห็นนั้น ทั้งนี้เป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2482* ดังนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในปัญหาข้อกฎหมายประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทน ทั้งนี้เพราะความเห็นเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นหลักในทางปฏิบัติของส่วนราชการที่ทำการเวนคืนอย่างหนึ่ง ซึ่งในการศึกษาจะขอแยกพิจารณาปัญหาออกเป็น 2 ประเด็นคือ⁸

1. ประเด็นที่เกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดิน : เกณฑ์ในการใช้กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดิน

ในการกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์นั้น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงิน

⁷จรัส กาญจนขจิต, กฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2536), หน้า 14.

*มติคณะรัฐมนตรีแจ้งตามหนังสือสำนักเลขาธิการรัฐมนตรีถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ น.11310/2482 ลงวันที่ 2 มีนาคม 2482

⁸สุวรรณ มหัตเตชกุล, "การกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์", หน้า 120.

ค่าทดแทนไว้ในมาตรา 21 ว่า "เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 18 นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยค่านึงถึง

- (1) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่ เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6
- (2) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่
- (3) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(4) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(5) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม"^๑

ดังนั้นในการใช้ค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ถูกเวนคืน คณะกรรมการต้องกำหนดค่าทดแทนโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 นี้

อย่างไรก็ตามในการกำหนดเงินค่าทดแทนราคาที่ดินนั้น ในมาตรา 9 ได้กำหนดเงื่อนไขในการพิจารณาใช้ค่าทดแทนราคาที่ดินไว้โดยเฉพาะว่า "สำหรับราคาที่ดิน ให้คณะกรรมการกำหนดโดยถือราคาตามมาตรา 21 (2) หรือ (3) แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าเป็นเกณฑ์"^{1๐} ซึ่งในเรื่องเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนราคาที่ดินนั้น นักกฎหมายมีความเห็นเป็น 2 แนวทาง คือ

^๑ บริการส่งเสริมงานตุลาการ, คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์, หน้า 279.

^{1๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า 273.

ความเห็นที่หนึ่ง เป็นความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 8 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา¹¹ เห็นว่าในการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับราคาที่ดินนั้น ถึงแม้ว่ามาตรา 9 วรรคสี่ได้กำหนดให้ถือเอาราคาของที่ดินตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 (2) หรือ (3) แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าเป็นเกณฑ์ แต่ในการกำหนดเงินค่าทดแทนนั้น ก็ยังสามารถนำปัจจัยอื่น ๆ เช่น สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ตลอดจนเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 (4) และ (5) มาประกอบในการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนได้ ทั้งนี้ เพราะการที่กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาไว้หลายประการก็เพื่อให้คณะกรรมการสามารถพิจารณาโดยคำนึงถึงสภาพข้อเท็จจริงในลักษณะต่างๆ* ทั้งนี้ เพราะหลักของการเวนคืนนั้น เมื่อรัฐได้เวนคืนที่ดินของประชาชน รัฐก็ต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืน แต่การจ่ายค่าทดแทนนั้น จะต้องเกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคมตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วย

¹¹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, บันทึกเรื่อง การกำหนดเงินค่าทดแทนตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 (กรณีการกำหนดราคาที่ดินโดยอาศัยราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม), (มกราคม 2533), หน้า 1-10.

* เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาในขณะนั้น (นายอมร จันทรสมบูรณ์) ได้ให้ความเห็นไว้ในบันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการว่า ในการกำหนดราคาที่ดินเบื้องต้นนั้น ควรนำเงื่อนไขในอนุมาตราและในมาตราต่างๆ มาทบทวนประกอบและประเมินเป็นรายแปลงไป ซึ่งจะทำได้ผลแน่นอนและเกิดความเป็นธรรมมากขึ้น อันเป็นความเห็นที่สอดคล้องกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 8

ความเห็นที่สอง เป็นความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 2 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา¹² เห็นว่าในการกำหนดค่าทดแทนราคาที่ดินนั้น มาตรา 9 วรรคสี่ได้บัญญัติไว้ว่า "ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทนตามวรรคสอง ให้คณะกรรมการกำหนดโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 สำหรับราคาที่ดินให้คณะกรรมการกำหนดโดยถือราคาตามมาตรา 21(2) หรือ (3) แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าเป็นเกณฑ์" เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่าหลักเกณฑ์ที่จะนำมากำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทนตามวรรคสองก็คือหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 21 ทั้งมาตรายกเว้นการกำหนดราคาที่ดินซึ่งมาตรา 9 วรรคสี่ บังคับให้คณะกรรมการกำหนดโดยถือราคาตามมาตรา 21(2) หรือ (3) แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าเป็นเกณฑ์ ดังนั้นการพิจารณากำหนดราคาที่ดินให้แตกต่างไปจากที่มาตรา 9 มาตรา 18 และมาตรา 21 ได้กำหนดไว้ น่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมายพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 สำหรับราคาที่ดินมีราคาที่จะนำมาใช้เป็นเกณฑ์พิจารณา กำหนดอยู่ 3 เกณฑ์ด้วยกันคือ ราคาตามมาตรา 21(1), (2) และ (3) แต่เมื่อมาตรา 9 วรรคสี่ได้บังคับให้นำราคาที่ดินตาม (2) และ (3) มาพิจารณาเทียบเคียงว่าราคาใดสูงกว่ากัน เกณฑ์ที่ใช้กำหนดราคาที่ดินตาม (1) จึงต้องถูกตัดออกไป จะนำมาพิจารณาอีกไม่ได้ เพราะจะเป็นการขัดกับบทบัญญัติมาตรา 9 วรรคสี่ อย่างชัดเจน สำหรับเกณฑ์ตาม (4) คือสภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น ในการกำหนดราคาที่ดินเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม กรมที่ดินได้พิจารณาถึงสภาพที่ตั้งของที่ดินรวมอยู่ด้วยแล้ว ฉะนั้นคณะกรรมการตามมาตรา 9 จึงไม่อาจนำสภาพและที่ตั้งของที่ดินมาใช้เป็นเกณฑ์เพื่อกำหนดราคาที่ดินให้สูงกว่าราคาตามเกณฑ์ (3) เพราะจะเป็นการกำหนด

¹² สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, บันทึกเรื่องการกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินและอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนขั้นที่ 2 (กันยายน 2533), หน้า 1-14.

ราคาที่ดินที่เข้าซื้อขึ้นกับการกำหนดราคาประเมินของกรมที่ดิน และจะทำให้การกำหนดราคาที่ดินสูงขึ้นโดยไม่เป็นธรรม สำหรับเกณฑ์ตามมาตรา 21(5) คือ เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนนั้น เป็นค่าที่มีความหมายกว้าง จะนำมาใช้เป็นเกณฑ์เพื่อเพิ่มราคาที่ดินได้หรือไม่เพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพของเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนแต่ละโครงการ

สรุปในการกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินนั้น จะต้องกำหนดโดยยึดถือตามมาตรา 21 (2) หรือ (3) แล้วแต่ว่าราคาใดจะสูงกว่าเป็นเกณฑ์ ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 วรรคสี่ จะกำหนดโดยนำมาตรา 21 ทั้งมาตรามาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดิน ย่อมไม่สามารถทำได้ เพราะเป็นการขัดกับมาตรา 9 วรรคสี่อย่างชัดแจ้ง

จะเห็นได้ว่าในประเด็นที่เกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นตาม มาตรา 9 นั้น กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 8 และกรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 2 มีความขัดแย้งกันอย่างชัดเจน ซึ่งหากทางปฏิบัติของหน่วยงานที่ทำการเวนคืน นำความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 8 มาใช้ในการปฏิบัติงานแล้ว ผลก็คือจะทำให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นสามารถนำหลักเกณฑ์อื่น ๆ มาใช้พิจารณาประกอบในการกำหนดราคา หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดินเพื่อให้ได้ในราคาที่เป็นธรรมขึ้นได้ แต่ตรงกันข้าม ข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่าคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นของหน่วยงานที่ทำการเวนคืนทุกหน่วยงานในขณะนั้นได้ทำการกำหนดราคาหรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดิน โดยกำหนดไว้ในราคาเดียวกับราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมนิยม ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมมาตลอด ดังนั้นความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2 จึงกลายเป็นความเห็นที่ทุกหน่วยงานต่างยอมรับและนำมายึดถือปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดส่วนความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 8 ไม่มีหน่วยงานใด

กล่าวอ้างถึงหรือนำมาใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติงานเลย ทั้งนี้เพราะความเห็นของ
กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 8 ไม่สอดคล้องกับทางปฏิบัติของหน่วยงานต่าง ๆ ที่
เป็นอยู่ในขณะนั้น¹³

แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาในประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทน
ที่ดินนี้ ได้รับการแก้ไขโดยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย (โดยประกาศ คณะ
รักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44) ไปเรียบร้อยแล้ว ซึ่งได้มีการตัดข้อ
ความในมาตรา 9 ที่ว่า "สำหรับราคาที่ดินให้คณะกรรมการกำหนดโดยถือราคา
ตามมาตรา 21(2) หรือ (3) แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าเป็นเกณฑ์" ออก พร้อม
ทั้งได้บัญญัติเพิ่มเติมให้ชัดเจนลงไปว่า ให้คณะกรรมการกำหนด โดยอาศัยหลัก
เกณฑ์ตามมาตรา 18 มาตรา 21 มาตรา 22 และมาตรา 24 จึงนับเป็นการยุติ
ปัญหาในการ กำหนดเงินค่าทดแทนที่เกิดขึ้นเพราะบทบัญญัติของกฎหมาย ดังนั้นหาก
จะเกิดปัญหาในเรื่องนี้ขึ้นอีก ก็น่าจะมีสาเหตุมาจากทางปฏิบัติของหน่วยงานที่กำ
การเวนคืนเองว่าได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายครบถ้วนถูกต้องหรือไม่ หรือ
อาจจะมีสาเหตุมาจากยังไม่ได้แก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ด้วย¹⁴

2. ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการใช้บังคับประกาศคณะรักษาความสงบเรี ยร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44

การที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้
บัญญัติให้การกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินโดยถือตามราคาของอสังหาริมทรัพย์

¹³ สุวรรณ มหัตเตชกุล "การกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหา
ริมทรัพย์", หน้า 125.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 127.

ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ หรือราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าเป็นเกณฑ์นั้น ในบางกรณีได้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน ทั้งนี้เพราะราคาที่ดินในปัจจุบันได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังนั้นคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติจึงได้ออกประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติได้ก่อให้เกิดปัญหาแก่หน่วยงานของรัฐ* ในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับประกาศดังกล่าวว่ามีผลและขอบเขตในการบังคับใช้แค่ไหนเพียงใด ซึ่งอาจแยกพิจารณาในประเด็นปัญหาดังกล่าวได้ 3 ประการ คือ

1. ขอบเขตการบังคับใช้

ในเรื่องขอบเขตการบังคับใช้นี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 2) มีความเห็นว่า เจตนารมณ์ของประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 นั้นต้องการที่จะให้มีผลใช้บังคับแก่การเวนคืนที่ การดำเนินการยังไม่เสร็จเด็ดขาดในวันที่ประกาศฯ มีผลใช้บังคับ (วันที่ 1 มีนาคม 2534) ไม่ว่าจะการเวนคืนนั้นจะอยู่ในขั้นตอนใด เช่น การกำหนดราคา เบื้องต้น การจัดซื้อ การจ่ายและการวางเงินค่าทดแทน การอุทธรณ์ หรือการฟ้องคดี เป็นต้น

* กระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ คค 0211/6671 ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2534 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหา ข้อกฎหมายของกรมการbinพาณิชย์ในเรื่องการเวนคืนตามโครงการพัฒนาท่าอากาศยานอู่ลราชธานี

2. การมีผลบังคับย้อนหลัง

ในเรื่องของการมีผลบังคับย้อนหลังนั้นมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า เจ้าของที่ดินที่ต้องถูกเวนคืนภายในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาฯ จะมีสิทธิได้รับประโยชน์จากประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 ทุกราย หรือเฉพาะเจ้าของที่ดินรายที่การเวนคืนยังไม่แล้วเสร็จเท่านั้น

ในกรณีนี้กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 2 มีความเห็นว่าประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 มีเจตนารมณ์จะให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนทุกราย ดังนั้นในข้อ 5 แห่งประกาศดังกล่าว จึงบัญญัติให้ใช้บังคับประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 ๔ แก่การเวนคืนที่การดำเนินการยังไม่เสร็จเด็ดขาด"ในวันที่ประกาศมีผลใช้บังคับด้วยโดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ดังนั้นประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 จึงมีผลไปถึงผู้ถูกเวนคืนตามโครงการทุกราย มิใช่เฉพาะรายที่การเวนคืนยังไม่เสร็จเด็ดขาดเท่านั้น ในเรื่องของค่าทดแทนนั้นก็ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 10 ทวิ โดยให้ถือว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่แก้ไขแล้วเป็นราคาซื้อขายตกลงกันใหม่แทนราคาเดิม และราคาเบื้องต้นที่แก้ไขแล้วเป็นราคาเบื้องต้นคณะกรรมการกำหนดตามมาตรา 9 ก็แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การแก้ไขราคาดังกล่าวมีผลย้อนหลังไปถึงผู้ถูกเวนคืนทุกรายได้ แต่ผู้ถูกเวนคืนแต่ละรายหรือในแต่ละท้องที่ จะได้รับประโยชน์จากการแก้ไขราคาตามมาตรา 10 ทวิ เพียงใดนั้นย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ

3. ในกรณีที่เจ้าของที่ดินตกลงขายที่ดินให้แก่เจ้าหน้าที่ก่อนที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนใช้บังคับ เจ้าของที่ดินดังกล่าวจะมีสิทธิได้รับประโยชน์จากประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยฉบับที่ 44 หรือไม่

ในกรณีนี้ กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 2 มีความเห็นว่าประกาศ คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 ฯ มีผลใช้บังคับแก่การเวนคืน ที่การดำเนินการยังไม่เสร็จเด็ดขาด ในวันที่ประกาศฯ ดังกล่าวมีผลใช้บังคับ โดย มีผลย้อนหลังไปถึงวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ การซื้อขายที่ดินระหว่างเจ้าของที่ดินตามธรรมดา และไม่อาจถือได้ว่าราคาที่ซื้อขาย กันเป็นราคาที่อยู่ภายใต้บังคับ ของราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนด ราคา เบื้องต้นกำหนด เจ้าของที่ดินดังกล่าวจึงไม่มีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากประกาศ คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44

2. ผลของการเวนคืน

เมื่อพระราชบัญญัติเวนคืนฯ ใช้บังคับแล้ว กรรมสิทธิ์ในที่ดินยอมตก เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐทันที โดยไม่ต้องมีการโอนทางทะเบียนกันอีกครั้ง¹⁵ ในกรณีที่ ที่ดินถูกเวนคืนบางส่วน ส่วนที่ถูกเวนคืนยอมแยกออกจากส่วนที่ไม่ได้ถูกเวนคืน โดย ผลของกฎหมาย¹⁶ แต่เจ้าหน้าที่จะมีสิทธิครอบครองที่ดินที่เวนคืนได้ต่อเมื่อได้ใช้เงิน หรือวางเงินค่าทดแทนแล้วหรือตามมาตรา 16 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530) ถ้ายังไม่ได้ใช้เงินหรือวางเงินค่าทดแทน เจ้าหน้าที่ จะเข้าครอบครองและใช้สิทธิในการครอบครองไม่ได้ อย่างไรก็ตามในบางครั้ง กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าครอบครองที่ดินที่เวนคืนโดยไม่ต้องจ่าย ค่าทดแทนก่อนก็ได้ เช่น ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 54 ลงวันที่ 25 มกราคม 2515 คณะปฏิวัติได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติโดยในประกาศได้กำหนด

¹⁵ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 222/2495 และ 1795/2499

¹⁶ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 222/2495

ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าครอบครองและใช้อสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนตามประกาศของคณะปฏิวัติ แม้ยังมีได้ชำระเงินค่าทดแทน แต่ต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 30 วัน และเมื่อเจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครองทรัพย์สินที่เวนคืนแล้ว เจ้าหน้าที่ข้อมใช้ที่ดินนั้นตามวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนดได้ ในกรณีที่มีการจำนอง บุริมสิทธิ หรือทรัพย์สินอย่างอื่นเหนืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน ให้จำนอง บุริมสิทธิหรือทรัพย์สิน เช่นว่านั้นเป็นอันสิ้นสุดลง โดยผู้รับจำนอง ผู้ทรงบุริมสิทธิ หรือ บุคคลผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าว ยังคงมีสิทธิที่จะได้รับชำระหนี้ หรือรับชดใช้จากเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์นั้นอยู่ต่อไป แต่จะต้องร้องขอรับชำระหนี้หรือรับชดใช้ ภายใน 60 วัน นับแต่ได้รับหนังสือแจ้งตามมาตรา 28 หรือ 29 แล้วแต่กรณี (มาตรา 16 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530) ในกรณีที่ผู้มีสิทธิในทรัพย์สินนั้นโอนสิทธิให้แก่บุคคลภายนอก ผู้รับโอนนั้นมีสิทธิที่จะเรียกร้องได้ แต่เฉพาะเงินค่าทดแทนเท่านั้น อย่างไรก็ตาม สิทธิหน้าที่ระหว่างเจ้าของที่ดินกับบุคคลอื่น ที่มีความผูกพันต่อกันอยู่แล้ว เช่น เจ้าของที่ดินขายฝากที่ดินให้บุคคลอื่นหลังจากมี พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ ใช้บังคับแล้ว เจ้าของที่ดินข้อมมีสิทธิไถ่ได้ไม่ใช่ว่าจะสูญสิ้นแห่งที่ดินนั้นไปทันที ผู้รับซื้อฝากจะถือสิทธิเป็นเจ้าของที่ดินเสียเองไม่ข้อมให้ไถ่ไม่ได้¹⁷ หรือเจ้าของที่ดินทำสัญญาขายที่ดินให้ผู้อื่นแม้กำหนดการโอนนั้นต้องกระทำในระหว่างใช้พระราชกฤษฎีกาเวนคืนก็ไม่ทำให้สัญญาเป็นโมฆะ การที่เจ้าของที่ดินโอนขายให้แก่ผู้ซื้อไม่ได้ เพราะมีพระราชกฤษฎีกาห้ามนั้น เป็นพฤติการณ์ที่ลูกหนี้ไม่ต้องรับผิดชอบในการชำระหนี้ เท่านั้น ไม่ใช่การชำระหนี้ตกเป็นพ้นวิสัย อันจะทำให้เจ้าของที่ดินไม่สามารถทำการโอนที่ดินนั้น ทั้งกำหนดเวลาตกลงทำการโอน ก็มีใช้เงื่อนเวลาอันจะสิ้นผล เมื่อพ้นเวลาตามที่กฎหมายห้ามทำการโอนขายแล้ว ผู้ซื้อก็ฟ้องให้โอนที่ดินนั้นได้¹⁸

¹⁷ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1109/2477

¹⁸ ประพันธ์ ทวีทรัพย์แสง, " การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์", คฤพาท 3

3. วัตถุประสงค์ของรัฐในการใช้ประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาจาก การเวนคืน

เป็นที่ทราบแล้วว่ารัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ให้กับประชาชน ดังนั้นในบางครั้งรัฐจำเป็นต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนมาใช้ประโยชน์ในด้านต่างๆ และในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น รัฐต้องแสดงเจตนาให้ประชาชนทราบว่า จะนำเอาทรัพย์สินของประชาชนมาใช้ประโยชน์ในเรื่องใด การแสดงเจตนาเช่นนี้ก็คือ การระบุวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ไว้ในกฎหมายเวนคืนนั้นๆ ซึ่งจะเป็นการแสดงให้เห็นว่าการที่รัฐจะนำทรัพย์สินของประชาชนมาใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์นั้นมีความชอบธรรมหรือไม่ และประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการใช้ทรัพย์สินนั้น ได้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือไม่เพียงใด ดังนั้นในเรื่องของวัตถุประสงค์การใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาจาก การเวนคืนนั้น ถือได้ว่าเป็นเรื่องความชอบธรรมของกฎหมายในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนจะเห็นได้ว่าในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นได้มีการระบุเจตนาหรือวัตถุประสงค์ในการเวนคืนไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนที่สำคัญ ๆ เช่นรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และกฎหมายพิเศษอื่นๆ ที่กำหนดหลักการในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และในการกำหนดวัตถุประสงค์นั้น รัฐจะต้องกำหนดขึ้นตามความเหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพของเศรษฐกิจสังคม และการเมือง ส่วนการจัดทำนโยบายหรือการจัดการในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ต้องมีการจัดทำอย่างละเอียดรอบคอบ ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถบรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐ และสังคมโดยรวม ฉะนั้นในแต่ละประเทศจึงต้องมีการวางแผนหรือกำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เพราะว่าที่ดินเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม และการเมือง

เนื่องจากที่ดินเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญและรัฐต้องมีการจัดทำนโยบาย และกำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ให้ละเอียดรอบคอบ ดังนั้น ในหลาย ประเทศ¹⁶ จึงได้มีการกำหนดถึงวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ในสิ่งหา ริมทรัพย์ที่ได้มาจากการเวนคืนไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1961 ได้ กำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ไว้ในมาตรา 14(2) ว่าการใช้ทรัพย์สินควร จะกระทำในลักษณะเพื่อส่วนรวมด้วย ส่วนรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลี (ฉบับ ค.ศ. 1972) ในมาตรา 20 ได้กำหนดไว้ว่ารัฐสามารถยึดไว้ หรือจำกัดทรัพย์สิน เอกชนเพื่อสาธารณะประโยชน์ได้ รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐตุรกี (ประกาศใช้ เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1961) ได้กำหนดไว้ในมาตรา 36 ว่าบุคคลมีสิทธิ ที่จะมียกยัดในทรัพย์สินและมรดก การจำกัดสิทธิเหล่านี้จะกระทำได้ก็แต่โดยกฎหมาย เพื่อรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม และในวรรคสอง ได้กำหนดว่าการใช้สิทธิใน ทรัพย์สินจะต้องไม่ขัดต่อสวัสดิภาพสาธารณะซึ่งหลักการข้อนี้ได้บัญญัติสอดคล้องกับ รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลี (ฉบับ ค.ศ. 1972) ในมาตรา 20(2) ที่ว่าการใช้ สิทธิในทรัพย์สินจะต้องไม่ขัดต่อสวัสดิภาพของประชาชน ส่วนรัฐธรรมนูญของเบลเยียม และรัฐธรรมนูญของโมนาโก และรัฐธรรมนูญของสหรัฐเม็กซิโก ก็ได้กำหนดไว้ใน ลักษณะเดียวกันว่าทรัพย์สินของบุคคล จะถูกยึดหรือละเมิดมิได้เว้นแต่เพื่อสาธารณะ ประโยชน์¹⁷

¹⁶ สภาวิจัยแห่งชาติ, รัฐธรรมนูญนานาชาติ งานแปลของสภาวิจัยแห่ง ชาติ อันดับที่ 30 (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์สภาวิจัยแห่งชาติ, 2516), หน้า 50.

¹⁷ สวิสตี๋ ศรัลัมภ์และสุรศักดิ์ มณีศรี, รัฐธรรมนูญประเทศประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญประเทศสังคมนิยม, (เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมาย รัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า 209.

จะเห็นได้ว่าประเทศต่าง ๆ ได้มีการกำหนดถึงวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ไว้ในรัฐธรรมนูญในลักษณะกว้าง ๆ คือให้รัฐมีอำนาจใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ได้ แต่อย่างไรก็ตามในส่วนของรายละเอียดว่าจะต้องใช้อสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์สาธารณะในกิจการใดนั้น ก็ต้องไปกำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรองอีกชั้นหนึ่ง

ถึงแม้ว่ารัฐจะได้ระบุวัตถุประสงค์ในการเวนคืนไว้อย่างชัดเจนแล้ว แต่เมื่อได้มีการเวนคืนไปแล้วผู้ใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่เวนคืนตามความเป็นจริงอาจจะไม่ใช่หน่วยงานที่ทำการเวนคืน การใช้ในทรัพย์สินในบางกรณีจึงมีการแปรผันไปตามองค์กรและวัตถุประสงค์ของผู้ใช้ประโยชน์ตามความเป็นจริง ฉะนั้นในการศึกษาเรื่องวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมานั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงองค์กรหรือบุคคลที่เข้ามาใช้ประโยชน์ด้วย

3.1 ผู้ใช้ประโยชน์

เมื่อรัฐได้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาแล้ว รัฐก็ต้องนำทรัพย์สินที่ได้มาไปใช้ประโยชน์ ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายเวนคืนและโดยปกติแล้วผู้ที่ให้นำทรัพย์สินมาใช้ประโยชน์ได้นั้น ได้แก่ หน่วยงานที่ทำการเวนคืนทรัพย์สินนั้น ซึ่งได้แก่ หน่วยงานราชการ เช่น กรมทางหลวงเวนคืนที่ดินเพื่อใช้สร้างทางหลวงหรือรัฐวิสาหกิจ เช่นการรถไฟเวนคืนที่ดินเพื่อใช้สร้างทางรถไฟ หรือสถานีรถไฟ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงแล้ว ผู้ที่เข้ามาใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่เวนคืนมานั้นอาจจะไม่ใช่หน่วยงานที่ทำการเวนคืนโดยตรง แต่จะมีหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องในการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนอีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งอาจแบ่งประเภทของผู้ใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนได้ 2 ประเภทคือ

3.1.1 รัฐ

สำหรับผู้ใช้ประโยชน์ที่เป็นหน่วยงานของรัฐอาจแบ่งออก
ได้เป็น 2 ประเภทคือ

1) หน่วยงานราชการ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ
ราชการส่วนท้องถิ่น

2) หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

สำหรับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจนั้นแบ่งออก ได้เป็น 2 ประเภทคือ

ก. รัฐวิสาหกิจที่มีอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ได้แก่
รัฐวิสาหกิจที่ก่อตั้งโดยกฎหมายพิเศษโดยเฉพาะ และกฎหมายเหล่านั้นบัญญัติให้
อำนาจแก่รัฐวิสาหกิจในการเวนคืนทรัพย์สินมาใช้ประโยชน์ได้ เช่น พระราชบัญญัติ
การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511¹⁸ ได้บัญญัติให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ
มีอำนาจในการเวนคืนทรัพย์สินได้โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 36 ว่าหากมีความจำเป็นที่
จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อได้มาซึ่งแหล่งพลังงานตามมาตรา 6(2) หรือ
เพื่อใช้ตามมาตรา 9(4) ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสัง

¹⁸ "พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511",
ราชกิจจานุเบกษา 102 (ฉบับพิเศษ) (2 พฤศจิกายน 2511)

หาภิรมทรัพย์ และในการนี้จะออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่คิดจะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้ โดยให้นำบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม

สำหรับพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2524¹⁰ ได้บัญญัติให้อำนาจแก่การรถไฟฯ ในการเวนคืนทรัพย์สินมาใช้ประโยชน์โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 37 ทวิ ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยอาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาสร้างทางรถไฟหรือเพื่อประกอบทางรถไฟได้ และหากไม่ได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้เวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่ได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัตินี้

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายอื่นๆ อีกเช่น พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ซึ่งได้กำหนดให้การทำอากาศยานฯ มีอำนาจเวนคืนทรัพย์สินมาใช้ประโยชน์เพื่อสร้างทำอากาศยานได้ เป็นต้น

ข. รัฐวิสาหกิจที่รัฐตั้งขึ้นมาเพื่อทำประกอบการค้าโดยเฉพาะ รัฐวิสาหกิจเหล่านี้จะไม่มีอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพราะไม่มีกฎหมายระบุให้อำนาจไว้ เช่น องค์การแก้ว องค์การพอกหนัง เป็นต้น

¹⁰ "พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2524",
ราชกิจจานุเบกษา 164 (ฉบับพิเศษ) : (2 ตุลาคม 2524)

จะเห็นได้ว่าผู้ใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ในกรณีที่เป็นรัฐวิสาหกิจนั้น เฉพาะรัฐวิสาหกิจที่ก่อตั้งโดยกฎหมายพิเศษซึ่งกฎหมาย ที่ก่อตั้งจะต้องบัญญัติให้อำนาจในการเวนคืนไว้โดยเฉพาะด้วย รัฐวิสาหกิจเหล่านั้นจึง สามารถที่จะเวนคืนทรัพย์สินมาใช้ประโยชน์ได้ เหตุผลที่กฎหมายได้บัญญัติให้รัฐ วิสาหกิจดังกล่าวสามารถเวนคืนทรัพย์สินมาใช้ประโยชน์ได้ก็เพราะว่า วัตถุประสงค์ ที่รัฐวิสาหกิจเหล่านั้นดำเนินการอยู่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนโดยส่วนรวม หรือ เป็นประโยชน์แก่สาธารณะนั่นเอง ส่วนรัฐวิสาหกิจที่รัฐตั้งขึ้นมาเพื่อประกอบการค้า โดยเฉพาะนั้นวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจดังกล่าว มิได้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ สาธารณะแต่อย่างใดรัฐวิสาหกิจเหล่านี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบธุรกิจการค้าหา กำไร ซึ่งมีลักษณะเหมือนองค์กรธุรกิจเอกชน ดังนั้นจึงไม่สามารถจะเวนคืน ทรัพย์สินมาใช้ประโยชน์ได้

3.1.2 กลุ่มบุคคลหรือเอกชน

โดยหลักแล้วในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นจะต้องเวนคืน มาใช้เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะ ทั้งนี้เพราะรัฐได้ใช้อำนาจไปบังคับซื้อ ทรัพย์สินจากประชาชนมาใช้เพื่อความจำเป็นสาธารณะ ดังนั้นในการเวนคืนรัฐต้อง นำทรัพย์สินเหล่านั้นมาใช้ให้เกิดประโยชน์ตามวัตถุประสงค์อย่างสูงสุด และกรรมสิทธิ์ ในทรัพย์สินที่เวนคืนมาย่อมตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ ซึ่งหลักการนี้ได้มีการบัญญัติ รองรับไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ในมาตรา 34 ว่า "การโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลมาเป็นของรัฐก็ดี ถ้ามิใช่เพราะความยินยอมของบุคคลนั้น จะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบท

บัญญัติแห่งกฎหมาย" จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติมาตรานี้ไม่ใช่คำว่า เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่ใช้คำว่า การโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาเป็นของรัฐ เพราะต้องการเน้นให้เห็นว่าการเอาทรัพย์สินของเอกชนจะต้องเอามาเป็นของรัฐเท่านั้น จะเอาไปเป็นของเอกชนหรือของคนอื่นไม่ได้

จะเห็นได้ว่า ตามปกติแล้วผู้ที่ใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ เวนคืนมาคือหน่วยงานของรัฐ แต่อย่างไรก็ตามในบางกรณีผู้ใช้อสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืน มิได้เป็นองค์กรหรือหน่วยงานที่ เวนคืนที่เป็นของรัฐแต่อย่างใด ผู้ใช้ประโยชน์อาจเป็นกลุ่มบุคคลหรือ เอกชนหรือนิติบุคคลซึ่งรูปแบบในการใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยกลุ่มบุคคลหรือ เอกชนนั้นอาจแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี คือ

1. กรณีกฎหมายอนุญาต

การที่กฎหมายกำหนดให้กลุ่มบุคคลหรือเอกชนสามารถใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ เวนคืนได้นั้น ต้องถือว่าเป็นข้อยกเว้นอย่างเคร่งครัด เพราะโดยปกติแล้ว ผู้ที่จะใช้ประโยชน์ต้องเป็นหน่วยงานของรัฐเท่านั้น แต่จากการศึกษาพบว่า กฎหมายที่อนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ได้นั้น จะต้องมีความพิเศษ หรือโดยสภาพแล้วต้องให้เอกชนเป็นผู้ใช้ประโยชน์เท่านั้น จึงจะสามารถดำเนินการตามได้ เช่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ประชาชนเข้ามาใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่ เวนคืนได้ในบางกรณี เช่น ในมาตรา 39 ในเรื่องของวัตถุประสงค์ในการเวนคืนที่กำหนดให้รัฐสามารถเวนคืนที่ดินเพื่อวัตถุประสงค์ในการปฏิรูปที่ดินได้ ซึ่งในเวลาต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ขึ้นรองรับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ใน

รัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้มีว่า ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมซึ่งประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในการเกษตรที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญ และเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางการเกษตรกรรม และเกษตรกรส่วนใหญ่ต้องประสบกับความเดือดร้อน เนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราที่สูงเกินสมควร นอกจากนี้เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลิตผลตลอดมา รัฐบาลจึงเห็นว่าต้องมีการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยให้เกษตรกรที่ยากจนได้มีที่ดินทำกินและได้ใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์มากที่สุด นอกจากนี้ยังเป็นการสนองแนวนโยบายแห่งรัฐ ในการลดความเหลื่อมล้ำของบุคคลในฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมอีกด้วย

สำหรับในเรื่อง การเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมนั้นได้มีการกำหนดไว้ในมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518^{๒๐} โดยในการเวนคืนให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม และในมาตรา 4 ได้ให้ความหมายของ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าหมายถึง "การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดิน

^{๒๐} "พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518",
ราชกิจจานุเบกษา 54 (ฉบับพิเศษ) : (5 มีนาคม 2518)

* เกษตรกร หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

เกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกร* ผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อย ไม่เพียงพอแก่การครองชีพ"

จะเห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้รัฐสามารถเวนคืนที่ดินของประชาชนมาจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินทำกินเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพได้ ดังนั้นบุคคลที่เป็นเกษตรกรซึ่งมีคุณสมบัติดังกล่าวจึงมีสิทธิได้รับประโยชน์ในที่ดิน หรือเป็นผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินที่รัฐได้เวนคืนมาจัดให้แก่เกษตรกรเหล่านี้ ฉะนั้นหลักการที่กล่าวข้างต้นว่าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนมาเพื่อเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐจะเวนคืนเพื่อบุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือเพื่อเอกชนย่อมไม่สามารถทำได้นั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงไป เพราะในเรื่องการปฏิรูปที่ดินนี้ รัฐได้เวนคืนมาจัดให้แก่เกษตรกรซึ่งเป็นคนกลุ่มหนึ่งของประเทศเท่านั้น นอกจากนี้หลักที่ว่ารัฐต้องใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินที่เวนคืน เพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปเช่นกัน เพราะในกรณีการเวนคืนเพื่อการปฏิรูปที่ดินนี้บุคคลที่ใช้ประโยชน์ในที่ดินคือเกษตรกรและเกษตรกรเหล่านี้ก็ใช้ประโยชน์ในที่ดินทำกินเพื่อประโยชน์ส่วนตนเท่านั้น

จากหลักที่ว่า รัฐต้องเวนคืนที่ดินมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ในกรณีนี้เป็นการเวนคืนที่ดินของประชาชนมาจัดให้แก่เกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกร*

* เกษตรกร หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

* สถาบันเกษตรกรหมายความว่า กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตร ชุมนุมสหกรณ์การเกษตร ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์

ใช้ประโยชน์นั้น ย่อมถือได้ว่าเป็นข้อยกเว้นอย่างเคร่งครัดของกฎหมาย ดังนั้น จึงได้มีการกำหนดเงื่อนไขในเรื่องการใช้ประโยชน์และการสันสิทธิในการใช้ประโยชน์ไว้ในระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ฉบับที่ 1) พ.ศ.2522²¹ โดยระเบียบดังกล่าวได้กำหนดเงื่อนไขในเรื่องการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินไว้ในหมวดที่สอง ข้อที่ 6 ว่า เมื่อผู้ได้รับการคัดเลือกได้รับมอบที่ดินแล้ว ผู้นั้นต้องเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับอนุญาตด้วยตนเองภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด ถ้าเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรไม่เริ่มเข้าทำประโยชน์ภายในระยะเวลาที่กำหนดและเมื่อมีการสอบสวนข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏว่าการไม่เข้าทำประโยชน์นั้น ไม่มีเหตุอันสมควร เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรก็จะหมดสิทธิในการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้น ส่วนในข้อที่ 7 กำหนดว่า เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรต้องทำประโยชน์ในที่ดินให้เสร็จตามจำนวนเนื้อที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด และต้องทำให้แล้วเสร็จตามพื้นที่ที่ได้รับมอบภายใน 3 ปี เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า ได้มีการกำหนดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร ผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมานั้น ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด มิฉะนั้นแล้ว อาจจะต้องถูกสั่งให้ออกจากที่ดินหรืออาจจะต้องสันสิทธิในการเข้าทำประโยชน์

²¹ "ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ฉบับที่ 1) พ.ศ.2522", ราชกิจจานุเบกษา 98 (ฉบับพิเศษ) (27 มิถุนายน 2523)



ในที่ดินได้ โดยในเรื่องการสิ่งให้ออกจากที่ดินนั้น ได้มีการกำหนดไว้ในข้อที่ 13 ว่าเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรอาจถูกสิ่งให้ออกจากที่ดินได้ ถ้าไม่ทำประโยชน์ในที่ดินตามข้อที่ 7 หรือไม่ชำระค่าตอบแทนหรือค่าบริการใด ๆ หรือไม่เข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่จัดให้ จนเป็นเหตุให้กระทบกระเทือนการผลิตและการจำหน่ายผลผลิตเกษตรกรรม หรือไม่สมัครเป็นสมาชิกของสหกรณ์การเกษตรเพื่อการปฏิรูปที่ดินตามที่ ส.ป.ก. จัดให้มีขึ้น เป็นต้น

สำหรับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรที่ขาดคุณสมบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกี่ยวกับการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในสาระสำคัญ เช่น ในเรื่องสัญชาติ หรือมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง เพียงพอแก่การเลี้ยงชีพอยู่แล้ว หรือถูกสิ่งให้ออกไปจากที่ดินที่ได้รับการปฏิรูปที่ดินตามข้อ 13 หรือเหตุอื่นๆ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 14 ย่อมสิ้นสิทธิในการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมานั้น

จะเห็นว่า การให้สิทธิแก่เกษตรกรเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินที่รัฐเวนคืนมานั้น ถือว่าเป็นข้อยกเว้นของกฎหมาย ดังนั้น รัฐจึงได้กำหนดเงื่อนไขและวิธีการในการใช้ประโยชน์ไว้ในกฎหมาย หรือระเบียบต่างๆ ไว้อย่างเคร่งครัดและหากเกษตรกรไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ก็จะสิ้นสิทธิที่จะใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

พ.ศ. 2522²² ได้กำหนดให้ กนอ. เป็นนิติบุคคลและให้มีอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้เอกชนใช้ประโยชน์ได้ โดยได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 38 ว่า

"เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้ประโยชน์ในการจัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรมให้ กนอ. มีอำนาจดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ในการนี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดที่ดินในบริเวณที่คิดว่าจะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้ และให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม

อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการเวนคืนตามวรรคหนึ่ง ให้ตกเป็นของ กนอ. และให้ กนอ. มีอำนาจดำเนินการโอนไปยังผู้ประกอบการที่เป็นประโยชน์ หรือเกี่ยวเนื่องกับการประกอบอุตสาหกรรม"

เมื่อ กนอ. ได้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาแล้ว กนอ. สามารถนำอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวให้เอกชนใช้ประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ เช่น ให้เช่าเช่าซื้อ ขาย จำหน่ายได้ (มาตรา 66 (6)) นอกจากนี้ ในมาตรา 44 ยังได้อนุญาตให้เอกชนผู้ประกอบการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินในนิคมอุตสาหกรรม เพื่อประกอบกิจการได้ตามจำนวนเนื้อที่ที่คณะกรรมการเห็นสมควรได้

²² "พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522",
ราชกิจจานุเบกษา 41 (ฉบับพิเศษ) (24 มิถุนายน 2522)

จะเห็นได้ว่า การที่ กนอ. จะดำเนินการให้บรรลุมิติบุคคลของ
กฎหมาย คือ มีการส่งเสริมจัดตั้งและขยายอุตสาหกรรม ตลอดจนการประกอบการ
ต่าง ๆ ได้เป็นผลสำเร็จนั้นจำเป็นต้องให้เอกชนเข้ามาดำเนินการด้วยตนเอง
ดังนั้นโดยสภาพแล้วเอกชนก็ต้องเข้าใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ กนอ. เว้นคืนมา
โดยอาจจะขอเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อจาก กนอ. ตามบทบัญญัติที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งใน
กรณีนี้ถือว่า เป็นกรณีที่มีเหตุผลพิเศษ จึงถือว่าเป็นข้อยกเว้นของกฎหมายที่ให้เอกชน
ใช้ประโยชน์ได้

เนื่องจากการนำอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเว้นคืนมาให้เอกชนใช้ประโยชน์ได้
ถือว่าเป็นข้อยกเว้นอย่างยิ่ง ดังนั้น ในมาตรา 10 ของพระราชบัญญัติการนิคมฯ ได้
กำหนดให้ กนอ. มีอำนาจกระทำการตรวจสอบควบคุมการดำเนินงานของผู้ประกอบ
อุตสาหกรรม ผู้ประกอบกิจการที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับผู้ประกอบอุตสาหกรรม
และผู้ใช้ที่ดินในนิคมอุตสาหกรรม ให้เป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับ และกฎหมาย
รวมทั้ง การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุข และที่กระทบกระเทือนต่อคุณภาพ
สิ่งแวดล้อม

2. กรณีอื่นๆ

สำหรับกรณีนี้ เป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายอนุญาตให้หน่วยงาน
ผู้เว้นคืนนำที่ดินไปให้เอกชนใช้ประโยชน์แต่อย่างใด แต่หน่วยงานผู้เว้นคืนได้ตกลงกับ
เอกชนหรือนิติบุคคล โดยให้เอกชนหรือนิติบุคคลเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ โดยมีการ
ทำข้อตกลงตามสัญญาในรูปแบบต่างๆ เช่น การให้เช่า ให้ยืมใช้ เป็นต้น นอกจากนี้ การ

ที่เอกชนสามารถเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เวนคืนได้นั้น อาจเกิดจากการที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้เอกชนสามารถเข้าใช้หรือทำประโยชน์ในที่ดินได้ ซึ่งในการนำคำสั่งหากรรมสิทธิ์ให้เอกชนใช้ประโยชน์ในกรณีดังกล่าวข้างต้น ได้ก่อให้เกิดปัญหาทั้งในทางกฎหมายและด้านอื่นๆ หลายประการ ซึ่งอาจพิจารณาได้จากข้อเท็จจริงและประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1. เรื่อง บริษัทขนส่ง จำกัด ขอยืมใช้ที่ดินที่กรมการขนส่งเวนคืน ในท้องที่ตำบลลาดยาว อำเภอบางเขน จังหวัดพระนคร เพื่อใช้เป็นทั้งจอดรถและสถานีขนส่ง²³

ในเรื่องนี้มีข้อเท็จจริงว่า กรมการขนส่งได้เวนคืนที่ดินมาเพื่อสร้างเป็นสถานีขนส่งเป็นที่หยุดหรือจอดยานพาหนะเพื่อการขนส่ง ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลลาดยาว อำเภอบางเขน จังหวัดพระนคร พ.ศ. 2487 บริษัทขนส่ง จำกัด ขอใช้ที่ดินที่กรมการขนส่งเวนคืน ในท้องที่ตำบลลาดยาว อำเภอบางเขน จังหวัดพระนคร เพื่อใช้ในกิจการดังกล่าวเป็นที่จอดรถและทำเป็นสถานีขนส่งของบริษัทขนส่ง จำกัด รวมทั้งขอใช้อาคารที่กรมการขนส่งได้จัดสร้างขึ้นเพื่อกิจการดังกล่าวแล้ว ซึ่งในเรื่องนี้กรมการขนส่งเห็นว่า การที่บริษัทขนส่ง จำกัด ใช้สถานที่และที่ดินที่เวนคืนมาเป็นของรัฐเพื่อกิจการดังกล่าวแล้วไม่ขัดต่อหลัก

²³ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, บันทึกเรื่อง บริษัทขนส่ง จำกัด ขอยืมใช้ที่ดินที่กรมการขนส่งเวนคืน ในท้องที่ตำบลลาดยาว อำเภอบางเขน จังหวัดพระนคร เพื่อใช้เป็นทั้งจอดรถและสถานีขนส่ง (ธันวาคม พ.ศ. 2501), หน้า 1-2.

การและเหตุผลในการออกพระราชบัญญัติเวนคืนฯ แต่อย่างใด เพราะไม่มีมาตราใดในพระราชบัญญัติเวนคืนฯ บัญญัติว่า เมื่อเวนคืนที่ดินมาเป็นของรัฐแล้ว จะต้องใช้ที่ดินนั้นให้ตรงตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนแต่อย่างใด จะใช้ที่ดินไปในทางใดก็ย่อมได้ เพียงแต่ให้อยู่ในข่ายที่เป็นกิจการสาธารณูปโภคหรือประโยชน์ในการป้องกันประเทศหรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่นแห่งรัฐตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 ดังนั้น บริษัท ขนส่ง จำกัด ซึ่งรัฐบาลโดยกระทรวงคมนาคมเป็นผู้ถือหุ้น 97 % จะใช้สถานที่และที่ดินที่เวนคืนก็เป็นกิจการสาธารณูปโภค สถานที่และที่ดินที่เวนคืนก็ยิ่งว่างอยู่มิได้ใช้ประโยชน์แต่อย่างใด

แต่กระทรวงคมนาคมเห็นว่า ที่ดินในท้องที่ตำบลลาดยาว อำเภอบางเขน จังหวัดพระนคร ที่กรมการขนส่งเวนคืนมาตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลลาดยาวฯ พ.ศ. 2497 ในหมายเหตุพระราชบัญญัติฉบับนี้ เจตนารมณ์ของการออกพระราชบัญญัติดังกล่าวอย่างชัดเจนว่ารัฐต้องเป็นผู้ใช้ที่ดินที่เวนคืนเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนมิใช่เอกชน เช่น บริษัท ขนส่ง จำกัด เป็นผู้ใช้ที่ดินนั้น หากบริษัท ขนส่ง จำกัด ใช้ที่ดินที่เวนคืนก็จะเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติเวนคืนฯ เจ้าของที่ดินเดิมอาจจะใช้สิทธิโต้แย้งได้แม้พระราชบัญญัติเวนคืนฯ จะมีได้บัญญัติให้สิทธิเจ้าของเดิมเรียกที่ดินคืนเมื่อใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์ก็ตาม แต่ก็มีได้มีมาตราใดบัญญัติห้าม

สำหรับปัญหา^๕ คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การเวนคืนก็คือการบังคับโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐ เพื่อรัฐซึ่งเป็นผู้รับโอนจะได้ใช้

ทรัพย์สินที่เวนคืนมานั้นเพื่อการอันจำเป็นตั้งได้ระบุไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนนั้น สำหรับในกรณีนี้ปรากฏว่าที่ดินรายนี้ได้ถูกเวนคืนมาเป็นของรัฐ เพื่อกรรมการขนส่งจะได้ใช้ที่ดินแปลงนี้เพื่อประโยชน์ในการสร้างสถานีการขนส่งเป็นที่หยุดหรือจอดยานพาหนะเพื่อการขนส่ง ฯลฯ ฉะนั้นผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินรายนี้ก็คือรัฐ และกรรมการขนส่งซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้นที่จะเป็นผู้ใช้ที่ดินที่ได้เวนคืนมานี้ให้เป็นประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน บริษัทขนส่ง จำกัด เป็นเพียงเอกชนซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ถึงแม้รัฐบาลจะเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัทนี้อยู่ด้วยก็ไม่ทำให้บริษัทขนส่ง จำกัด แปรสภาพกลายเป็นหน่วยงานของรัฐ ฉะนั้น บริษัทขนส่ง จำกัด จึงไม่สามารถใช้ที่ดินที่ถูกเวนคืนมานี้ได้

สรุป คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การเวนคืนก็คือการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐ เพื่อรัฐซึ่งเป็นผู้รับโอนจะได้ใช้ทรัพย์สินที่เวนคืนมานั้นเพื่อการอันจำเป็นตามที่ได้ระบุไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืน ซึ่งจะเห็นว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา วินิจฉัยโดยยึดหลักตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 34 ที่ว่า การโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลต้องโอนมาเป็นของรัฐ และรัฐเท่านั้นที่จะเป็นผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินตามวัตถุประสงค์ เอกชนไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินที่รัฐเวนคืนได้

ดังนั้น การกรรมการขนส่งเห็นว่า เมื่อรัฐเวนคืนที่ดินมาแล้ว รัฐจะใช้ที่ดินไปในทางใดก็ได้ เพียงแต่ให้อยู่ในข่ายที่เป็นกิจการสาธารณูปโภค หรือประโยชน์ในการป้องกันประเทศ หรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่นแห่งรัฐ ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 ทั้งนี้เพราะไม่มี

มาตราใดในพระราชบัญญัติเวนคืนกำหนดว่า เมื่อเวนคืนที่ดินมาเป็นของรัฐแล้ว รัฐต้องให้ที่ดินนั้นให้ตรงตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน จึงเป็นความเห็นที่ไม่ถูกต้อง และขัดกับหลักกฎหมายตามที่กล่าวมาข้างต้น

หลังจากนั้น ในปี พ.ศ. 2506 คณะกรรมการกฤษฎีกาโดยที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย (กรรมการร่างกฎหมายครบคณะ) ได้วินิจฉัยยืนยันหลักการเดิมไว้อีกครั้งในกรณีที่คณะรัฐมนตรีได้หารือมายังคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องการเวนคืนที่ดินเพื่อทำเป็นเขตอุตสาหกรรม²⁴ โดยในเรื่องนี้มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า รัฐมีอำนาจนำที่ดินที่ได้เวนคืนมานั้นไปให้คนเช่าเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและประโยชน์ในการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรมได้หรือไม่เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายครบคณะ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นว่า " การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น การเวนคืนเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคที่ดี เพื่อการอันจำเป็นเพื่อป้องกันประเทศที่ดี เพื่อการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติที่ดี ล้วนแต่เป็นการเวนคืนกรรมสิทธิ์มาเป็นของรัฐ และรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจกรรมสิทธิ์ที่ได้รับโอนมาเองทั้งสิ้น มิใช่เป็นเรื่องโอนมาเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลอื่น หรือให้บุคคลอื่นมาใช้อำนาจกรรมสิทธิ์แทนหรือรับช่วงไปจากรัฐ ฉะนั้นหากว่าการเวนคืนมิได้กระทำไปในทางที่จะให้บุคคลอื่นมาใช้อำนาจกรรมสิทธิ์แทนหรือรับช่วงไปจากรัฐ หรือ

²⁴ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา บันทึกเรื่องการเวนคืนที่ดิน เพื่อทำเป็นเขตอุตสาหกรรม (พฤษภาคม 2506), หน้า 1-3.

มามีประโยชน์จากการเวนคืนรัฐบาลก็ย่อมจะดำเนินการเวนคืนได้”

ดังนั้น สรุปได้ว่า ตามความเห็นของที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย คณะกรรมการกฤษฎีกาจะเวนคืนที่ดินเพื่อที่จะนำที่ดินที่ได้มาไปให้คนเช่าใช้ทำประโยชน์ไม่ได้ไม่ว่าการใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยเอกชนนั้นจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้เพราะเป็นการทำให้บุคคลอื่นสามารถใช้อำนาจกรรมสิทธิ์แทนรัฐ หรือรับช่วงไปจากรัฐ หรือมีประโยชน์จากการเวนคืนนั่นเอง

อย่างไรก็ตามในปี พ.ศ. 2525 คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัย กลับแนวคำวินิจฉัยเดิม ในกรณีที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้พิจารณา วางโครงการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินใต้ทางพิเศษหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของทางพิเศษ²⁵ ขึ้น โดยในเรื่องนี้ กทพ. ได้หารือในปัญหาข้อกฎหมายมายังสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นจำนวน 2 ครั้ง ในประเด็นที่ว่า กทพ. มีอำนาจจะให้เช่าที่ดินใต้ทางด่วนพิเศษ* หรือที่ว่างบริเวณอื่นในเขตทางพิเศษ* ที่ได้มาโดยการเวนคืนเพื่อสร้างทางพิเศษได้หรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตอบข้อหารือครั้งแรกไปเมื่อวันที่ 18

²⁵ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, บันทึกเรื่อง การจัดหาผลประโยชน์ในเขตทางพิเศษ (การให้เช่าที่ดินใต้ทางพิเศษหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของทางพิเศษ)” (สิงหาคม 2525), หน้า 1-5.

*ที่ดินใต้ทางพิเศษหมายถึง ที่ว่างใต้ทางพิเศษตอนที่ได้ก่อสร้างเป็นทางยกระดับเหนือพื้นดิน

*ที่ว่างบริเวณอื่นในเขตทางพิเศษหมายถึง ที่ว่างบริเวณอื่นนอกจากที่ว่างใต้ทางพิเศษ

ธันวาคม 2523 ว่า การจัดหาผลประโยชน์ตามโครงการต่าง ๆ ของ กทพ. หากเป็นการกระทำภายใต้ข้อบัญญัติประสงค์ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 กทพ. มีอำนาจที่จะกระทำได้ หลังจากนั้น กทพ. ได้ให้นายอัคร์ พึ่งประยูร เข้าที่ดินใต้ทางพิเศษบริเวณแขวงคลองเตย เขต พระโขนง กรุงเทพมหานคร เพื่อจัดทำเป็นตลาด (ตลาดปิ่นง) ขยายของทั่วไป โดยมีกำหนดเวลาเช่า 1 ปี และเมื่อเกิดกรณีพิพาทสัญญาเช่า กทพ. จึงได้หารือมาที่กรมอัยการ ซึ่งกรมอัยการเห็นว่า การทำสัญญาให้เช่าที่ดินใต้ทางพิเศษดังกล่าว มีวัตถุประสงค์ต้องห้ามตามข้อ 29 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 สัญญาจึงเป็นโมฆะ

ต่อมา กทพ. จึงได้หารือมายังคณะกรรมการกฤษฎีกา ในปัญหาเดิม เป็นครั้งที่ 2 คณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้ยืนยันความเห็นเดิมไปอีกครั้งว่าเมื่อ กทพ. ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นโดยชอบ กทพ. จึงมีอำนาจที่จะใช้ที่ดินดังกล่าวได้ภายใน ข้อบัญญัติประสงค์ที่กำหนดไว้ในข้อ 2(1) และ (3)* แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 และมีอำนาจที่จะกระทำการ

* ข้อ 2 ให้จัดตั้งหน่วยงานการทางพิเศษขึ้น เรียกว่า "การทางพิเศษ แห่งประเทศไทย เรียกโดยย่อว่า กทพ. และให้เป็นนิติบุคคลมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(1) สร้างหรือจัดให้มีด้วยวิธีการใดๆ ตลอดจนบำรุงและรักษาทาง พิเศษ

ฯลฯ

ฯลฯ

(3) ดำเนินงานต่างๆ ที่เกี่ยวกับทางพิเศษ

ตามที่บัญญัติไว้ในข้อ 6(2)* แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290ฯ ได้

ด้วยความเคารพต่อความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา กระผมไม่เห็น
ด้วยกับความเห็นดังกล่าว ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น ถือว่าเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน
ของเอกชนมาเป็นของรัฐ เพื่อรัฐจะได้ใช้ทรัพย์สินที่เวนคืนตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้
ในพระราชบัญญัติเวนคืน ดังนั้น จะเห็นว่า รัฐเท่านั้นจะเป็นผู้มีสิทธิใช้ทรัพย์สินที่
เวนคืนมา ดังความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่วินิจฉัยวางหลักไว้ในกรณีที่
บริษัท ขนส่ง จำกัด ขอขมิ้มใช้ที่ดินที่กรมการขนส่งเวนคืนในท้องที่ตำบลลาดยาว
อำเภอบางเขน จังหวัดพระนคร เพื่อใช้เป็นที่จอดรถและสถานีขนส่งนอกจากนี้
ตามความเห็นของที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายก็ได้ให้ความเห็นไว้อย่าง
ชัดเจนในเรื่องการเวนคืนเพื่อทำเป็นเขตอุตสาหกรรมว่า รัฐต้องเป็นผู้ใช้กรรมสิทธิ์
ในที่ดินที่รับโอนมาทั้งสิ้น จะให้บุคคลอื่นมาใช้อำนาจกรรมสิทธิ์แทนหรือรับช่วงมาจาก
รัฐหรือมามีประโยชน์จากการเวนคืนไม่ได้ ในกรณีนี้ เป็นเรื่องที่เอกชนเข้ามาใช้
ประโยชน์ในที่ดินที่เวนคืนมา โดยเข้ามาเช่าที่ดินเพื่อทำธุรกิจค้าขาย ดังนั้น จึง
เห็นว่า กทพ. ไม่มีอำนาจให้เอกชนเข้ามาใช้ประโยชน์ในที่ดินบริเวณที่ว่างใต้
ทางพิเศษหรือที่ว่างบริเวณอื่นที่ได้มาโดยการเวนคืน เพราะเป็นการที่เอกชนเข้ามา

* ข้อ 6 เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามข้อ 2 ให้ กทพ. มีอำนาจ

ฯลฯ

ฯลฯ

(2) ข้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน ถิ่นกรรมสิทธิ์
ครอบครอง หรือดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใดๆ

ฯลฯ

ฯลฯ

มีประโยชน์ในที่ดินจากการเวนคืน นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาตามวัตถุประสงค์ของ กทพ. ตามข้อ 2 (1) และ (3) ที่ว่า กทพ. สามารถสร้างหรือจัดให้มีด้วยวิธีการใด ๆ หรือดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวกับทางพิเศษได้ และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ในข้อ 6(2) ก็กำหนดให้ กทพ. มีอำนาจซื้อ จัดหา ให้เช่า ฯลฯ ได้ เมื่อพิจารณาตามวัตถุประสงค์ของ กทพ. ดังกล่าวจะเห็นว่า การที่ กทพ. จะมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ได้ต้องเป็นกรณีที่การดำเนินการนั้น ต้องเพื่อให้ กทพ. บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ตาม ข้อ 2(1) และ (3) แต่การให้เช่าที่ดินในกรณีนี้เป็นเรื่องที่มีได้ก่อให้เกิดประโยชน์ใดๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานต่าง ๆ ของ กทพ. ตามข้อ 2(1) และ (3) แต่อย่างใด ส่วนตามข้อ 6(2) ที่ให้อำนาจ กทพ. กระทำการต่าง ๆ เช่น ให้เช่าซื้อ ฯลฯ นั้น ก็เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของ กทพ. ตามข้อ 2. แต่ในเมื่อการให้เช่าที่ดินดังกล่าวไม่มีผลทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามข้อ 2. ได้ กทพ. จึงไม่มีอำนาจให้เช่าที่ดินแต่อย่างใด นอกจากนี้ การทำสัญญาเช่าที่ดินที่ว่างใต้ทางพิเศษเพื่อใช้จัดทำตลาดขายของ ก็เป็นการต้องห้ามตามข้อ 29* แห่งประกาศคณะปฏิบัติ ฉบับที่ 290 ลงวันที่ 27

* ข้อ 29 ห้ามมิให้ผู้ใดสร้างโรงเรือนหรือสิ่งอื่น หรือปลูกต้นไม้หรือพืชผลอย่างใดๆ ในทางพิเศษ หรือเพื่อเชื่อมติดต่อกับทางพิเศษ เว้นแต่ผู้ซึ่งดำเนินการอันเป็นสาธารณูปโภค ซึ่งมีความจำเป็นต้อง ปักเสา พาดสาย หรือวางท่อเพื่อข้ามหรือลอดทางพิเศษ ให้ขออนุญาตและทำความตกลงกับ กทพ. เสียก่อน จึงจะกระทำการนั้นได้ และถ้าไม่สามารถตกลงกันได้ ในเหตุลักษณะของงานหรือในเรื่องค่าเช่า ให้เสนอรัฐมนตรีเป็นผู้วินิจฉัย ค่าวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

โรงเรือนหรือสิ่งอื่นที่สร้างขึ้น หรือต้นไม้หรือพืชผลที่ปลูกขึ้นโดยฝ่าฝืนวรรคหนึ่ง ให้นำข้อ 28 วรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

พศ. 2515 เพราะเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามที่ไม่ให้มีการสร้างโรงเรือนหรือสิ่งอื่นใด ในเขตทางพิเศษ ดังนั้น สัญญาดังกล่าวจึงเป็นโมฆะ

3.2 วัตถุประสงค์ของรัฐในการใช้ประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และกฎหมายพิเศษ

นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ก็ได้มีการบัญญัติรัฐธรรมนูญขึ้นใช้ปกครองประเทศ นับแต่ปี พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบันรวมได้ 15 ฉบับ และได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ หลายประการ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 14 บัญญัติว่า "บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในทรัพย์สิน ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย" และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 34 บัญญัติว่า รัฐจะเวนคืนทรัพย์สินของประชาชนมาใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ต่างๆได้ เช่น เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ และในระยะต่อมาก็ได้มีการบัญญัติวัตถุประสงค์ไว้ในรัฐธรรมนูญเพิ่มขึ้นมาเป็นลำดับทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ วัตถุประสงค์ที่ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน อาจสรุปได้ดังนี้

1. วัตถุประสงค์เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค
2. วัตถุประสงค์เพื่อการจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง
3. วัตถุประสงค์เพื่อการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ
4. วัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น
5. วัตถุประสงค์เพื่อการผังเมือง

6. วัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาการเกษตร
7. วัตถุประสงค์เพื่อการปฏิรูปที่ดิน
8. วัตถุประสงค์เพื่อการอุตสาหกรรม
9. วัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

เมื่อพิจารณาถึงการกำหนดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของรัฐหรือหน่วยงาน
ในการใช้ประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ในรัฐธรรมนูญนั้น จะเห็นได้ว่าการกำหนดไว้
2 ลักษณะ

ลักษณะที่หนึ่ง ได้บัญญัติถึงการที่จะนำทรัพย์สินมาใช้ประโยชน์ โดยกำหนด
ไว้ในเงื่อนไข ภายใต้บังคับแห่งตัวบทกฎหมายเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทยฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2490 มาตรา 23 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม
พุทธศักราช 2475 มาตรา 14 ได้กำหนดไว้ในลักษณะที่ว่า "บุคคลย่อมมีเสรีภาพ
บริบูรณ์ในทรัพย์สิน ทั้งนี้ ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย" จากบทบัญญัติดังกล่าว แสดง
ให้เห็นว่าสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครอง บุคคลอื่นจะ
ละเมิดมิได้ แต่อย่างไรก็ตามสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินอาจถูกจำกัดได้ โดยบทบัญญัติ
ของกฎหมาย เช่น เจ้าของที่ดินต้องรับน้ำไหลตามธรรมชาติจากที่ดินสูงมาในที่ดินของตน
(มาตรา 1339 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) เจ้าของที่ดินจำต้องรับน้ำซึ่งไหล
เพราะระบายจากที่ดินสูงมาในที่ดินของตน ถ้าก่อนที่ระบายนั้นน้ำได้ไหลเข้ามาในที่ดิน
ของตนตามธรรมชาติอยู่แล้ว (มาตรา 1340 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) ห้าม
มิให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ทำหลังคา หรือทำการปลูกสร้างอย่างอื่นซึ่งทำให้น้ำฝน
ตกลงยังทรัพย์สินซึ่งอยู่ติดกัน (มาตรา 1341 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)

บ่อสระหลุมรับน้ำโสโครก หรือหลุมรับปุ๋ย หรือขยะมูลฝอย จะขุดในระยะสอง เมตรจากแนวเขตที่ดินไม่ได้ (มาตรา 1342 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) ที่ดินแปลงใดมีที่ดินแปลงอื่น ล้อมรอบอยู่จนไม่มีทางออกถึงทางสาธารณะได้ เจ้าของที่ดินแปลงนั้นจะผ่านซึ่งที่ดินซึ่งล้อมอยู่ไปสู่ทางสาธารณะได้ (มาตรา 1349 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) เป็นต้น ซึ่งข้อจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินของเอกชนก็เพื่อประโยชน์แก่สาธารณะนั่นเอง นอกจากนี้รัฐอาจจะตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อเวนคืนทรัพย์สินของประชาชนไปใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ ตามวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ได้

ลักษณะที่สอง เป็นกรณีที่ได้มีการบัญญัติถึงวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 34 ว่ารัฐจะเวนคืนทรัพย์สินของประชาชนมาใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ต่างๆได้ เช่น เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ได้บัญญัติถึงวัตถุประสงค์ในการที่รัฐจะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้ประโยชน์ไว้ถึง 8 กรณี คือ 1. เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค 2. เพื่อการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ 3. เพื่อการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ 4. เพื่อการผังเมือง 5. เพื่อการพัฒนาการเกษตร 6. เพื่อการอุตสาหกรรม 7. เพื่อการปฏิรูปที่ดิน 8. เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ก็ได้บัญญัติถึงวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์แก่อสังหาริมทรัพย์ไว้ในลักษณะเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

วัตถุประสงค์ตามที่กล่าวมาข้างต้นนี้ก็ได้มีการบัญญัติรองรับไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ด้วย เช่น ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน พ.ศ. 2477 ได้กำหนดวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ (1) เพื่อกิจการใด ๆ อันเป็นสาธารณูปโภค (2) เพื่อการเหมืองแร่ ส่วนพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 ก็ได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ในมาตรา 5 ว่ารัฐอาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ตามวัตถุประสงค์ดังนี้ คือ (1) เพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค (2) เพื่อการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง (3) เพื่อการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ (4) เพื่อประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น สำหรับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นั้นได้กำหนดไว้ดังนี้ คือ (1) เพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อสาธารณูปโภค (2) เพื่อการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ (3) เพื่อการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ (4) เพื่อการผังเมือง (5) เพื่อการพัฒนาการเกษตร (6) เพื่อการอุตสาหกรรม (7) เพื่อการปฏิรูปที่ดิน (8) เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

มีข้อสังเกตว่าการบัญญัติถึงวัตถุประสงค์ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในแต่ละฉบับ มักจะบัญญัติไว้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่เป็นเช่นนั้นเพราะบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นกฎหมายลำดับรองที่ตราขึ้นมารองรับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในอันที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปใช้ประโยชน์

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าหากรัฐต้องการใช้ประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาจากการเวนคืนแล้ว รัฐต้องนำไปใช้ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในพระ

ราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้บังคับในขณะนั้นหากไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ดังกล่าว ย่อมเป็นการไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติเวนคืนนั้น ๆ เช่น การเวนคืนที่ดินตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้ขยายเขตท่าเรือกรุงเทพฯ พ.ศ. 2486 ซึ่งเป็นการเวนคืนโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 ซึ่งในพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะกำหนดว่าสามารถจะเวนคืนได้ในกรณีใดและด้วยวิธีการอย่างไร ฉะนั้นจึงต้องพิจารณาว่าการออกพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดิน พ.ศ. 2486 นั้นขัดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 หรือไม่ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืนไว้ในมาตรา 5 จำนวน 2 ประการด้วยกัน คือ 1. เพื่อกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค และ 2. เพื่อการเหมืองแร่ การเวนคืนตามพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2486 นั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อขยายเขตท่าเรือกรุงเทพฯ จึงต้องถือว่าเป็นการเวนคืนเพื่อกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 แต่เมื่อได้เวนคืนที่ดินไปเพื่อทำกิจการโรงงานเนื้อสัตว์อันเป็นกิจการค้า ซึ่งไม่ใช่กิจการอันเป็นสาธารณูปโภค จึงไม่ถูกต้องตามมาตรา 5 แห่ง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 ซึ่งในการพิจารณากรณีนี้ ต้องดูเจตนาของการเวนคืนเป็นสำคัญ จะมีการเวนคืนเพื่อประโยชน์อันมิใช่สาธารณูปโภคโดยอ้างเหตุที่เป็นสาธารณูปโภคก็ไม่ใช่ผล แม้พระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินเพื่อขยายเขตท่าเรือกรุงเทพฯ พ.ศ. 2486 จะระบุว่าเวนคืนเพื่อขยายเขตท่าเรือกรุงเทพฯ ก็ตาม แต่ถ้าความจริงเป็นการเวนคืนเพื่อกิจการของโรงงานเนื้อสัตว์ การเวนคืนที่ดินก็ไม่มีผลตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 และถือว่าที่ดินที่ถูกเวนคืนไม่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว และจะ

ยกเอาอายุความตามมาตรา 32* มาใช้ไม่ได้ เพราะบทมาตราเหล่านี้ จะใช้ได้ต่อเมื่อการเวนคืนได้ กระทำถูกต้องตามวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ ต้องพิจารณาตามเจตนาของการเวนคืนเป็นสำคัญ และต้องนำทรัพย์สินที่เวนคืนมาใช้ประโยชน์ตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ด้วย²⁶ และแม้ว่าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น จะอ้างว่าจำเป็นเพื่อการสาธารณูปโภค แต่ถ้าเวนคืนเพื่อประโยชน์อื่นอันมิใช่เพื่อสาธารณูปโภคแล้ว การเวนคืนก็ไม่ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์²⁷ เช่น ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลคลองตัน และตำบลพระโขนง อำเภอพระโขนง จังหวัดพระนคร พ.ศ. 2496 รัฐบาลได้ให้เหตุผลในการประกาศใช้ พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวว่ารัฐบาลมีความจำเป็นจะต้องได้ที่ดินไว้ใช้เพื่อประโยชน์แห่งรัฐ สำหรับจัดให้มีการดำเนิน

*มาตรา 32 เว้นแต่จะเป็นที่ดินของรถไฟ ถ้าภายในห้าปีนับแต่วันประกาศใช้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ปรากฏว่าทรัพย์สินทั้งหมดหรือ แต่ส่วนใดยังมีได้เคยใช้หรือกำลังใช้ในการสาธารณูปโภค หรือในการเหมืองแร่ อันเป็นความประสงค์ในการเวนคืนนั้นไว้ร เมื่อได้คืนเงินค่าทำขวัญที่ได้รับแล้ว ท่านว่าเจ้าของเดิม ทายาทของเจ้าของเดิม หรือผู้รับโอน มีสิทธิเรียกทรัพย์สินคืนได้ แต่การเรียกร้องเช่นนั้นท่านว่าต้องร้องภายในหนึ่งปี นับแต่วันพ้นกำหนดเวลาห้าปี ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น และการส่งทรัพย์สินคืนเช่นนั้น ถ้าจะพึงมีท่านให้ใช้บทบัญญัติมาตรา 1305 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บังคับ

²⁶ คำพิพากษาฎีกาที่ 558/2496

²⁷ รัฐกรณ์ นิมิตฺตนา, "การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์," อัยการ (มีนาคม

กิจการโรงงานเนื้อสัตว์ เพื่อจัดให้ประชาชนได้มีเนื้อสัตว์ที่ปราศจากโรคเพียงพอแก่การบริโภค อันเป็นโครงการของการทำเรื่อ แต่ความจริงการทำเรื่อแห่งประเทศไทย ไม่ได้มีโครงการจัดทำกิจการโรงงานเนื้อสัตว์ การเวนคืนจึงมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของการทำเรื่อ และการเวนคืนเพื่อกิจการฆ่าสัตว์เพื่อจำหน่ายเป็นการค้าก็ไม่ใช่กิจการอันเป็นสาธารณูปโภค ย่อมไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 มาตรา 5 ทั้งข้อเท็จจริงยังปรากฏว่ากิจการโรงงานเนื้อสัตว์เป็นกิจการของบริษัทเอกชน การเวนคืนที่ดินดังกล่าว จึงเป็นไปเพื่อประโยชน์ของเอกชน และจะถือว่าการดำเนินกิจการโรงงานเนื้อสัตว์เป็นประโยชน์ของรัฐอย่างอื่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 มาตรา 5 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2495 มาตรา 3 ก็ไม่ได้เช่นกัน²⁸

ฉะนั้นจึงเห็นได้ว่าแม้รัฐมีอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้ประโยชน์แต่การใช้ประโยชน์นั้นต้องกระทำให้ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าวด้วย หากนำมาใช้ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ การเวนคืนก็ย่อมจะไม่มีผล

นอกจากนี้ ยังได้มีการบัญญัติถึงวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ไว้ในกฎหมายพิเศษต่าง ๆ อีกเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เพราะกฎหมายพิเศษเหล่านี้ ได้กำหนดวิธีการเวนคืนในบางขั้นตอนแตกต่างกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 กฎหมายพิเศษที่กำหนดหลักการในการเวนคืน เช่น

²⁸ คำพิพากษาฎีกาที่ 2214/2517

1. พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ได้บัญญัติให้อำนาจแก่กรมชลประทานในการที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้ประโยชน์ไว้ในมาตรา 10 ทวิว่า เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์แก่การชลประทานให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

2. พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 36 ได้กำหนดไว้ว่าหากมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อได้มาซึ่งแหล่งพลังงานตามมาตรา 6(2) หรือเพื่อใช้ตามมาตรา 9(4) ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ในการนี้จะออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่คิดจะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้ และให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม

3. พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 ได้กำหนดหลักการไว้ในมาตรา 35 ว่าเมื่อมีความจำเป็นจะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เพื่อใช้ในการก่อสร้างโรงผลิตพลังงานไฟฟ้า และระบบการขนส่งพลังงานไฟฟ้าให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

4. พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 32 ได้กำหนดว่า เมื่อการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย มีความจำเป็นจะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทำอากาศยาน เมื่อมิได้ตกลงในเรื่องการ

โอนไว้เป็นอย่างอื่นให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

5. พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2524 มาตรา 37 ทวิ ได้กำหนดว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยอาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาสร้างทางรถไฟหรือเพื่อประกอบทางรถไฟได้ และหากไม่ได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้เวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่ได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัตินี้

6. พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 38 กำหนดว่า ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เพื่อใช้ประโยชน์ในการจัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรม ให้การนิคมอุตสาหกรรม (กนอ.) มีอำนาจดำเนินการเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้

7. การเวนคืนตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 295 เรื่องทางหลวงลงวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 ซึ่งได้ยกเลิกพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2482 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2497 ได้กำหนดให้สามารถเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้าง และขยายทางหลวงได้

8. พระราชบัญญัติการพลังงานแห่งชาติ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2530 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 21 ว่า เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในระบบการผลิต ขยายระบบการผลิต หรือการจำหน่ายพลังงาน ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น

ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

9. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 34 ว่า ในการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม

จะเห็นได้ว่ากฎหมายพิเศษต่าง ๆ เหล่านี้ ได้บัญญัติถึงวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายนั้น ๆ โดยเฉพาะ และในปัจจุบันได้มีการตรากฎหมายพิเศษเหล่านี้่ออกใช้บังคับเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตามกฎหมายเหล่านี้ก็โยงมาให้ใช้กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยอนุโลมเมื่อกฎหมายนั้นมีได้บัญญัติถึงวิธีการเวนคืนไว้โดยเฉพาะ ซึ่งหมายถึงให้นำพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2480 และ พ.ศ. 2495) หรือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับแล้วแต่กรณีว่าในขณะนั้นใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดมีผลใช้บังคับอยู่ สำหรับในปัจจุบันก็ต้องใช้บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งนอกจากจะนำวิธีปฏิบัติมาใช้แล้ว ยังนำบทลงโทษมาใช้ได้ด้วยหากพระราชบัญญัติต่างๆ เหล่านี้มีได้บัญญัติ วิธีการปฏิบัติ และบทลงโทษไว้โดยเฉพาะ

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การที่รัฐจะเวนคืนทรัพย์สินมาใช้ประโยชน์ได้นั้น รัฐต้องแสดงเจตนา หรือระบุวัตถุประสงค์ในการที่จะนำทรัพย์สินมาใช้ประโยชน์เพื่อสาธารณะ

ความหมายของประโยชน์สาธารณะ

ประโยชน์สาธารณะหมายความว่า ประโยชน์สำหรับประชาชนทั้งหลาย²⁹ กล่าวคือ การดำเนินนโยบายของรัฐหรือการนำทรัพย์สินที่รัฐได้เวนคืนมาใช้จำเป็นต้องมุ่งให้เกิดประโยชน์แก่คนโดยส่วนรวม

แนวคิดและปัญหาในเรื่องประโยชน์สาธารณะ³⁰

ประโยชน์สาธารณะนั้นไม่ได้มีการนิยามความหมาย (definition) ทั้งโดย text หรือโดย jurisprudence แต่ประโยชน์สาธารณะนั้นอาจกล่าวได้ว่าเป็นเรื่องที่มีพื้นฐานของการกระทำอยู่ที่วัตถุประสงค์ หรือหมายความว่าต้องอ้างอิง (reference) ถึงเนื้อหาของกิจกรรม (activity) นั้น ๆ ที่ได้มีการกระทำลงไปและถ้าการกระทำนั้น มีความผิดพลาดหรือบกพร่องก็จะไม่เรียกว่าการกระทำนั้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงแล้วความผิดพลาดหรือบกพร่องนี้เกิดขึ้นได้ยากมาก

²⁹ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (ฉบับเฉลิมพระเกียรติ พ.ศ. 2530) (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิชย์, 2531), หน้า 530.

³⁰ Andre HOMONT, L'expropriation Pour Cause D'utilite Publique, 1975, P. 18-27.

ต่อมาแนวความคิดนี้ก็ได้รับการผ่อนคลาย ลงอย่างมากนอกจากนี้ยังได้มีการขยายของแนวความคิด ของปรัชญาอิสระที่ว่าในเรื่องของประโยชน์ สาธารณะนั้นอาจตั้งอยู่บนความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม และเมื่อเข้าสู่ยุคปัจจุบันนี้ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะในกรอบของปรัชญาปริวรรตที่แทรกเข้ามา (philosophie interventioniste) โดยมีการละทิ้งข้อคัดค้านเกา่ระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ ส่วนรวมออกไป ได้ปรากฏตัวของแนวความคิดใหม่ในเรื่องเศรษฐกิจและประโยชน์สาธารณะ แทน

ก. การขยายแนวคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะที่ตั้งอยู่บนความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์สาธารณะและผลประโยชน์ส่วนตัว

ในเรื่องการขยายแนวความคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะนี้ อาจเรียกว่าเป็นเรื่องความจำเป็นสาธารณะ (necessary public) ซึ่งในเรื่องความจำเป็นสาธารณะนี้ ถือได้ว่าเป็นพื้นฐานของการเวนคืนและทำให้การดำเนินการเวนคืนนั้นถูกต้องตามกฎหมาย และในท้ายที่สุดความจำเป็นสาธารณะก็จะกลายเป็น เรื่องของประโยชน์สาธารณะและผลที่เกิดขึ้นจากการเวนคืนนั้นก็ก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ส่วนรวม

ตามปกติรัฐมีหน้าที่ให้บริการสาธารณะที่จำเป็นแก่ประชาชน รัฐจะเวนคืนที่ดินมาใช้สำหรับจัดทำบริการสาธารณะเท่าที่จำเป็น อย่างไรก็ตามเมื่อสังคมมีความเจริญขึ้นงานของรัฐเริ่มขยายตัวมากยิ่งขึ้นรัฐก็จำเป็นที่จะต้องเวนคืนที่ดิน

มาใช้เพื่อจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ มากขึ้นด้วย ดังนั้น ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัว และผลประโยชน์ส่วนรวม เริ่มจะมีมากขึ้น และตามแนวความคิดของปรัชญาอัสระเห็นว่า การกระทำที่ทำโดยเอกชนไม่น่าจะกระทำเพื่อผลประโยชน์แก่ส่วนรวม ซึ่งปรัชญาอัสระเห็นว่า เอกชนจะเล็งเห็นถึงความพอใจต่อผลประโยชน์ตนเองเป็นสำคัญ ส่วน เรื่องผลประโยชน์ส่วนรวมหรือ หมายถึงกิจกรรมที่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะนั้นเป็นหน้าที่ของรัฐและการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะนั่นเอง ที่ทำให้รัฐมีอำนาจในการเวนคืนได้ การขยายแนวความคิดดั้งเดิมของประโยชน์สาธารณะได้เกิดขึ้นตามแนวความคิดในกรอบของปรัชญาอัสระ ทั้งนี้เพราะเหตุผลในเรื่องการขยายงานของรัฐ และตามแนวคิดในทฤษฎีต่าง ๆ

1. การขยายงานของรัฐ (L'élargissement des tâches de l'Etat)

เมื่อบ้านเมืองมีความเจริญมากขึ้นงานของรัฐในด้านต่าง ๆ ก็มีมากขึ้น รัฐจึงจำเป็นต้องมีการเวนคืนที่ดินมากขึ้นทั้งนี้เพื่อทำให้การปฏิบัติงานของรัฐเกิดความสะดวกรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น หรือเพื่อให้เกิดการทำงานของรัฐขึ้น ตัวอย่างเช่น การก่อสร้างอาคารที่อยู่อาศัย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับครอบครัวกรรมกรและคนที่มีเงินเดือนประจำ หรือในเรื่องเกี่ยวกับการวางผังเมืองและการปฏิรูปที่ดิน การปรับปรุงเขตเมือง เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีกิจกรรมอื่นๆ ที่เกิดขึ้นโดยการรวมกลุ่มสาธารณะที่ยังคงพิจารณาและเรียกร้องให้มีการเวนคืน เช่น กิจกรรมทางวิทยาศาสตร์ หรือประวัติศาสตร์ การก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ ที่ประเทศฝรั่งเศสมีส่วนร่วมอยู่ด้วย

หรือกิจกรรมอื่น ๆ ที่ส่งเสริมสุขภาพอนามัย เช่น งานสร้างท่อน้ำในที่ดินที่มีความชื้น การสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้คนในเขตที่มีสภาพแวดล้อมที่ไม่ถูกสุขวิทยา หรือถิ่นที่อยู่ที่ไม่ถูกอนามัย เป็นต้น

2. ทฤษฎีที่เกิดจากบรรทัดฐานของคำพิพากษา (Les théories jurisprudentielles) แบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท

2.1 ทฤษฎีมูลเหตุจูงใจเป็นตัวกำหนด (La Théorie du motif déterminant)

ทฤษฎีนี้มีแนวความคิดว่าการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้นก็ต้องมีสาเหตุต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องหลายประการ เช่น เมื่อมีการเวนคืน ก็ต้องมีสาเหตุต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น การเวนคืนครั้งนี้ได้สร้างความพอใจให้แก่ผลประโยชน์ส่วนตนหรือไม่ หรือได้สร้างความพอใจในเรื่องผลประโยชน์ทางการเงินหรือไม่ซึ่งทฤษฎีนี้เห็นว่าเราต้องยอมรับสาเหตุที่จะก่อให้เกิดการปฏิบัติการเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยถือว่าหน้าที่ของสาเหตุเป็นตัวกำหนดที่สำคัญและผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นนี้ได้เป็นเพราะมูลเหตุจูงใจเป็นตัวกำหนดการปฏิบัติการ

2.2 ทฤษฎีประโยชน์สาธารณะทางอ้อม (La Théorie de l'utilité Publique indirecte)

ทฤษฎีนี้จะมีแนวความคิดที่ว่า ประโยชน์สาธารณะที่ได้รับการยอมรับนับถือสำหรับการปฏิบัติงานบางอย่าง ในบางครั้งได้เกิดขึ้นจากการปฏิบัติ

งานด้านอุปกรณ์อื่นๆ หรืองานที่จะเป็นตัวช่วยเสริมที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติงาน
อันแรกก็ได้ หมายความว่า ในการปฏิบัติงานบางอย่างอาจเกิดประโยชน์โดยอ้อม
ซึ่งก็คือประโยชน์ที่มีลักษณะเป็นอุปกรณ์ หรือลักษณะที่ต้องขึ้นอยู่กับการทำงานอันแรก

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าประโยชน์สาธารณะโดยอ้อมนี้เป็นประโยชน์
สาธารณะที่ไม่ได้เป็นการปฏิบัติการ (operation) โดยตัวเอง แต่อย่างไรก็ดี
ในส่วนของการปฏิบัติการแล้ว แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงลักษณะของประโยชน์
สาธารณะ

ในเรื่องเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะโดยอ้อมนี้ มีตัวอย่าง
เกี่ยวกับเรื่องการเวนคืนโรงแรมรูบลท์ (Ruhl) ที่เมืองนีช เพื่อสร้างเป็นโรงแรม
ทั้งหมดรวมทั้งคาสีโนด้วย (ensemble hôtelier) หนึ่ง วัตถุประสงค์ของการ
ทำให้สัมฤทธิ์ผล 2 อย่างนี้ ไม่ว่าจะโดยวิธีการใดก็ตาม จะไม่ถูกตัดสินพิจารณาตราใบ
ที่ประโยชน์สาธารณะโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคาสีโน อย่างไรก็ตาม
หากพิจารณาในอีกแง่มุมหนึ่งจะเห็นว่า ประโยชน์สาธารณะเกิดขึ้นโดยทางอ้อมจาก
แหล่งที่โรงแรมและคาสีโนที่จะสร้างขึ้นนี้ได้รับมา คือ การพัฒนาหรือการเจริญรุ่ง
เรือง (development) ทางการท่องเที่ยวซึ่งเป็นผลต่อเนื่องที่จะเกิดตามมา

ดังนั้น โดยสภาพของทฤษฎีประโยชน์สาธารณะทางอ้อมแล้ว
เห็นได้ว่า จะทำให้เกิดการขยายแนวความคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะเป็นไปอย่าง
กว้างขวางขึ้น



2.3 ทฤษฎีกระบวนการเส้นขนาน (La Théorie des procédures parallèles)

ทฤษฎีนี้มีแนวความคิดว่า การปฏิบัติการเพื่อประโยชน์สาธารณะที่ใช้ในกระบวนการเวเนคืนั้นจะมีการกระทำหรือมีการแทรกเข้ามาของอีกกระบวนการหนึ่ง กล่าวโดยสรุปก็คือจะมีสองกระบวนการที่แข่งขันแบบคู่ขนานที่จะก่อให้เกิดผลสำเร็จในการปฏิบัติงานอันใดอันหนึ่ง ในกระบวนการที่ประกาศเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น เช่น การปฏิบัติการในเรื่องการขยายโรงพยาบาล และในการสร้างเขตโรคทางใจ รัฐต้องยอมรับต่อหลักเกณฑ์ในการเวเนคืน และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับอุปกรณ์โรงพยาบาล อย่างไรก็ตามในเรื่องกระบวนการขนานในการเวเนคืนและในการนำกระบวนการเวเนคืนไปใช้ จะต้องขอความเห็นจากคณะกรรมการแห่งชาติด้านอุปกรณ์โรงพยาบาลด้วยสำหรับในการปฏิบัติการนั้นโดยผู้เวเนคืนจะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่ครอบคลุมกระบวนการทั้งสองที่เกี่ยวข้องกันนั้น ทั้งนี้เพื่อให้ได้รับการประกาศว่าถูกต้องตามกฎหมาย และได้รับการพิจารณาให้มีสิทธิในการเวเนคืน

ข. การเปลี่ยนแปลงแนวคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะที่ตั้งอยู่บนแนวคิดอันใหม่ เรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

แต่เดิมความคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะตั้งอยู่บนความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนรวมและผลประโยชน์ส่วนตัว แต่ตามแนวความคิดอันใหม่นี้เป็นเรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ หากพิจารณาย้อนไปในอดีตแล้วจะเห็นว่านานมาแล้วที่การปฏิบัติการที่เป็นประโยชน์สาธารณะ มักจะต้องนำปัจจัยทางเศรษฐกิจเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย และ การขยายแนวความคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะใหม่นี้ถือได้ว่า เป็นการเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ

ในเรื่องปัจจัยทางเศรษฐกิจ นี้จะปรากฏอยู่ในกฎหมาย (ACT) ต่าง ๆ ของกระบวนการ และในการสอบสวนเบื้องต้นของเรื่องประโยชน์สาธารณะ ซึ่งในการสอบสวนนี้จะมีเอกสารที่เกี่ยวข้องที่ต้องแสดงให้เห็นให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบ เช่น รายละเอียดโดยย่อในเรื่องค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ซึ่งรายละเอียดโดยย่อในเรื่องค่าใช้จ่าย นี้ก็จะถูกวิเคราะห์ออกมาเพื่อให้ข้อมูลแก่ผู้มีส่วนได้เสีย ในเรื่องราคา (ค่าใช้จ่าย) ในการปฏิบัติงาน และใน ปี ค.ศ. 1970-1971 ได้มีการเคลื่อนไหวให้มีการนำปัจจัยในทางเศรษฐกิจมาพิจารณาควบคุมในการปฏิบัติการเพื่อประโยชน์สาธารณะ และมีแนวโน้มที่จะได้รับการพิจารณาให้มีอิทธิพลเหนือกฎหมาย เช่นในเรื่องการเวนคืน ซึ่งหมายความว่า การปฏิบัติการเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้นจะต้องมีการไต่รตรองทางเศรษฐกิจเข้ามาประกอบด้วย

ตัวอย่าง ในเรื่องนี้ เช่นมีการออกคำสั่งตาม พระราชบัญญัติพื้นฐาน 3 ฉบับด้วยกันโดย Conseil d'Etat ซึ่งแต่ละฉบับนี้จะตอบสนองต่อการยืนยันเรื่องแนวโน้มตามที่ได้กล่าวมา และแต่ละฉบับก็จะประกอบขึ้นด้วยแนวทางเรื่องแนวคิดทางเศรษฐกิจของประโยชน์สาธารณะ

พระราชบัญญัติฉบับแรก ออกวันที่ 23 ม.ค. 1974 (ในคดีสระว่ายน้ำ Chatou) เป็น พระราชบัญญัติ เรื่อง "สามี นิล" (Epoux Nell) โดยในพระราชบัญญัติ จะมีข้อบังคับสำหรับรัฐ ที่จะต้องจัดทำเอกสารการสอบสวนเกี่ยวกับการประมาณเรื่องค่าใช้จ่าย ในการดำเนินการ และถ้าค่าใช้จ่ายนั้นสูงเกินไป การปฏิบัติการนั้น ไม่ว่าจะเมื่ออะไร หรือแม้แต่จะเพื่อประโยชน์สาธารณะ ก็สามารถสูญเสียลักษณะอันนี้ไปได้ แต่อย่างไรก็ตาม สำหรับผู้พิพากษาแล้ว ในการปฏิบัติงานในบางครั้งจะใช้วิธีการตีราคาโดยอ้างอิงถึงเงินที่ได้จากคดีซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะของโครงการ

ดังนั้น ในเรื่องแนวคิดทางเศรษฐกิจของประโยชน์สาธารณะนี้ ทำให้ประโยชน์สาธารณะอาจไม่ได้รับการยอมรับในเรื่องของวัตถุประสงค์ หมายถึงโดยการอ้างอิงถึงเนื้อหาของกิจกรรมหรือวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติการ แต่ในขณะเดียวกัน ประโยชน์สาธารณะจะได้รับการยอมรับในเรื่องความกระจ่างเรื่องค่าใช้จ่าย

สำหรับพระราชบัญญัติ ฉบับที่ 2 ซึ่งออกในกรณีเดียวกัน เป็นพระราชบัญญัติของสภา (Assemblée) พระราชบัญญัติ ฉบับที่ 2 นี้ออกในวันที่ 28 พ.ค. 1971 ในคดีเรื่องเมืองใหม่ "Lille-Est เมืองลิลิตะวันออก" ซึ่งจะมีหลักเกณฑ์ที่ก้าวหน้ากว่าฉบับแรก และมีความแน่นอนมากกว่า กล่าวคือหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณานั้น ไม่ได้เป็นเพียงค่าใช้จ่าย (rentability) ของการปฏิบัติการที่ถูกพิจารณาว่าเป็นเหมือนหลักเกณฑ์ในการตัดสินใจของเศรษฐกิจของประโยชน์สาธารณะ แต่จะใช้หลักเกณฑ์ในเรื่องของกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล (สิ่งที่มีอยู่ในแนวความคิด คือ ทั้ง juridique, จิตใจและมนุษย์) และค่าสังคม (cost social) จะถูกนำไปพิจารณาด้วย Censeil d'Etat ได้ประกาศว่าการปฏิบัติงานที่จะประกาศว่าเป็นประโยชน์สาธารณะได้จะต้องพิจารณาถึงผลกระทบในเรื่องกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล เงิน ค่าใช้จ่าย และข้อเสียต่างๆ ของ order social จะต้องไม่น้อยกว่าผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์สาธารณะ

โดยสรุป ในกรณีของ "เมืองลิลิตะวันออก Lille-Est" จะมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาดีกว่าการพิจารณาเรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เนื่องจากได้มีการพิจารณาในแง่มุมมองบุคคล สังคม และกฎหมาย ประกอบกัน

หากพิจารณาตามพระราชบัญญัติฉบับที่ 3 ซึ่งออกเมื่อวันที่ 20 ก.ค. 1971 ในคดีเปอโยต์ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่กำหนดไว้ก่อให้เกิด ความสมดุลย์และเกิดประโยชน์ทั้งผลประโยชน์ทั่วไป (general interest) และ ผลประโยชน์ส่วนตัว (private interest) การประกาศประโยชน์สาธารณะ ในกรณีนี้ Censeil d'Etat ยอมรับว่าการปฏิบัติการที่กระทำขั้นนั้น ก็เพื่อจุด ประสงค์ที่จะอำนวยความสะดวกสบายให้แก่บริษัทเอกชน และในขณะเดียวกัน การปฏิบัติการนี้ก็ก่อให้เกิดความสะดวกสบายด้านการจราจรเช่นกัน ดังนั้น จึงเริ่มที่ จะละทิ้งข้อคิดดั้งเดิมที่ดึงมาจากความแตกแยกระหว่างผลประโยชน์ทั่วไปและผล ประโยชน์ส่วนตัว ณ ตรงนี้ ผลประโยชน์ทั้ง 2 อย่างเริ่มหลอมละลายเข้าด้วยกัน และ Censeil d'Etat ก็ยืนยันถึงหลักเกณฑ์ในกรณีนี้ว่ามีความเหมาะสมแล้วเพราะผล ประโยชน์ที่เกิดขั้นนั้นได้สร้างความสะดวกสบายในการจราจรและในขณะเดียวกันก็ ได้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมโดยส่วนรวมด้วยดังนั้น จะเห็นว่า ผลประโยชน์ส่วนตัว จึงไม่ก่อให้เกิดประโยชน์เพื่อส่วนตัวเพียงอย่างเดียว ในเวลาเดียวกัน ยังตอบสนอง ต่อผลประโยชน์ทั่วไปของแคว้นด้วย ดังนั้น จึงเป็นไปได้อีกต่อไป ในการตัดสิน การปฏิบัติการประโยชน์สาธารณะ ที่จะอ้างอิงถึงข้อแตกแยกระหว่างผลประโยชน์ สาธารณะและผลประโยชน์ส่วนตัว สิ่งที่ควรตระหนักนับแต่ขึ้นไป คือ การปฏิบัติงาน เพื่อวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้นใน พระราชบัญญัติฉบับนี้ Censeil d'Etat ใช้วิธีการที่ชัดเจนเรื่องแนวคิดทางเศรษฐกิจของประโยชน์สาธารณะเป็น ครั้งแรก

สรุป หากพิจารณาโดยยึดถือตามหลักเกณฑ์ที่ออกตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ใน การประกาศเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น จำเป็นต้องยกวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจมา พิจารณาประกอบด้วย

จะเห็นได้ว่า แนวคิดและหลักเกณฑ์ในเรื่องประโยชน์สาธารณะนั้นได้มีการพัฒนามาเป็นลำดับ ซึ่งต่อไปนี้จะได้พิจารณาถึงหลักเกณฑ์และวัตถุประสงค์ในเรื่องของประโยชน์สาธารณะตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายไทย ว่าวัตถุประสงค์เหล่านี้ได้มีความสอดคล้องกับแนวความคิดดังกล่าวข้างต้นหรือไม่ เพียงใด

ก. วัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์เพื่อการสาธารณูปโภค ซึ่งก็หมายถึงการประกอบการเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนโดยทั่วไป³¹ เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา ทางหลวง ทางรถไฟ เป็นต้น ซึ่งรัฐอาจจะเวนคืนที่ดินของประชาชนมาใช้ประโยชน์เพื่อกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคเหล่านี้ได้ และกล่าวได้ว่ากิจการอันเป็นสาธารณูปโภคที่รัฐได้จัดให้มีขึ้นนี้ก็คือ ประโยชน์สาธารณะนั่นเอง

ข. วัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์เพื่อการจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง เช่น รัฐเวนคืนที่ดินมาใช้เกี่ยวกับราชการทหาร เช่น ใช้สร้างป้อมยาม สนามบินสร้างค่ายทหาร เป็นต้น

ค. วัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์เพื่อการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ เช่น รัฐเวนคืนที่ดินมาใช้เพื่อการค้นหาแร่หรือเชื้อเพลิงเพื่อใช้ในการผลิตพลังงานไฟฟ้า เป็นต้น

ง. วัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์เพื่อการผังเมือง

จ. วัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์เพื่อการพัฒนาการเกษตร เช่น รัฐเวนคืนที่ดินมาเพื่อจัดสร้างสถานีทดลองการเกษตรเพื่อทำการวิจัยเกี่ยวกับพืชหรือสัตว์ เพื่อนำผลออกเผยแพร่แก่เกษตรกร อันเป็นทางช่วยในการบำรุงผลิตผลทางการเกษตรให้ดีขึ้นทั้งปริมาณและคุณภาพ เป็นต้น

³¹ พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน (ฉบับเฉลิมพระเกียรติ พ.ศ. 2530), 2531 หน้า 531.

ฉ. วัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์เพื่อการปฏิรูปที่ดิน เช่น รัฐเวนคืนที่ดินมาเพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ซึ่งไม่มีที่ดินทำกินหรือมีแต่เพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพได้ใช้ที่ดินเพื่อประกอบอาชีพทางการเกษตร

ช. วัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์เพื่อการอุตสาหกรรม เช่น เวนคืนที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในการจัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรม

ซ. วัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์เพื่อประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ในมาตรา 29 ได้มีการบัญญัติวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ไว้ประการหนึ่ง ในอนุมาตรา 4 คือ "เพื่อประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น" ซึ่งคำว่า " เพื่อประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น " นั้น เป็นคำที่มีความหมายกว้างมาก แต่อย่างไรก็ตาม ก็มีความหมายในลักษณะที่ว่า ประโยชน์ที่พึงได้นั้น ต้องเป็นประโยชน์ของ "รัฐ" ซึ่งก็คือ ประโยชน์ของแผ่นดินโดยส่วนรวม ส่วนคำต่อท้ายว่า "อย่างอื่น" นี้ แสดงให้เห็นว่าประสงค์ให้มีความหมายสัมพันธ์กับเหตุแห่งการเวนคืนใน 3 ประการที่กล่าวมาข้างต้น คือ การเวนคืนเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค เพื่อการอันจำเป็นเพื่อป้องกันประเทศ เพื่อการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การเวนคืนมาเพื่อประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น ก็จะต้องมีลักษณะเดียวกัน อย่างไรก็ตาม อาจแปลความหมายของคำว่า " เพื่อประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น" ว่า รัฐอาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้ในกิจการใดๆของรัฐก็ได้ ซึ่งอาจนำทรัพย์สินไปใช้ในลักษณะที่มีได้เกิดประโยชน์เพื่อสาธารณะก็ได้

ณ. วัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

ในกรณีนี้หมายถึง รัฐสามารถเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปใช้ประโยชน์ สาธารณะในลักษณะต่างๆ ได้ การที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงเหตุแห่งการเวนคืน ไว้เช่นนี้ ก็เพราะผู้ร่างได้คาดการณ์ไว้ล่วงหน้าว่า เมื่อบ้านเมืองมีความเจริญมากขึ้น รัฐก็มีความจำเป็นต้องใช้อสังหาริมทรัพย์ไปเพื่อจัดทำบริการต่างๆ เพื่อประโยชน์ สาธารณะมากขึ้น

จากการวิเคราะห์หลักเกณฑ์ของประโยชน์สาธารณะตามที่กล่าวมา ข้างต้นจะเห็นว่า วัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะตามข้อ ก. ข. ค. และ ง. เป็นแนวคิดของประโยชน์สาธารณะที่เน้นในเรื่อง เนื้อหาหรือวัตถุประสงค์ของกิจกรรมที่ได้ กระทำลงไปว่าเกิดเป็นประโยชน์สาธารณะหรือไม่ ส่วนวัตถุประสงค์ตามข้อ จ. ฉ. และ ช. เป็นแนวคิดที่เน้นประโยชน์สาธารณะในทางเศรษฐกิจ สำหรับวัตถุประสงค์ ตามข้อ ซ. และ ฅ. นั้น อาจกล่าวได้ว่า เป็นแนวคิดที่เปิดกว้างและอาจถือได้ว่า เป็นแนวคิดที่เน้นในเรื่องประโยชน์สาธารณะทางอ้อมตามทฤษฎีที่กล่าวมาข้างต้น

3.3 ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติ เวนคืนแต่ละฉบับกับการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

ถึงแม้ว่าในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะได้มีการระบุวัตถุประสงค์ ในการใช้ประโยชน์ไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืน แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อหน่วยงานที่ ทำการเวนคืนได้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาแล้วในบางครั้งมิได้นำทรัพย์สินดังกล่าวไป ใช้ประโยชน์ตรงตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนมา หรืออาจจะมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ ประโยชน์ในภายหลังซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน หลายประการ ซึ่งอาจจะแยกพิจารณาได้ตามประเด็นปัญหา ดังต่อไปนี้

3.3.1 การใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ในกรณีนี้เป็นกรณีที่รัฐได้เวนคืนทรัพย์สิน ของประชาชน มาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะโดยในการเวนคืนนั้นได้มีการระบุวัตถุประสงค์ไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และรัฐได้นำทรัพย์สินนั้นไปใช้ตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืน เช่น รัฐได้ตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อเวนคืนที่ดินมาสร้างทางหลวงเมื่อรัฐได้ดำเนินการเวนคืนเสร็จสิ้นแล้ว รัฐได้นำที่ดินที่ถูกเวนคืนไปใช้สร้างทางหลวงตามที่ระบุไว้ในกฎหมายเวนคืน เป็นต้น

3.3.2 การเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์

โดยหลักแล้วเมื่อมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้วจะต้องมีการระบุเจตนาหรือวัตถุประสงค์ในการเวนคืนไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืน ทั้งนี้เพื่อแสดงถึงความชอบธรรมในอันที่จะนำทรัพย์สินที่เวนคืนมาไปใช้ประโยชน์ตามที่ระบุไว้ แต่อย่างไรก็ตามในบางครั้งเมื่อได้มีการเวนคืนมาแล้วก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนในภายหลัง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท

3.3.2.1 การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์เดิมเป็นการใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะใหม่

ในกรณีนี้ เป็นกรณีที่รัฐได้เวนคืนที่ดินมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ เพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ต่อมาเมื่อวัตถุประสงค์จะนำทรัพย์สินที่เวนคืนมานั้นไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นซึ่งโดยหลักแล้วรัฐสามารถเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ในการใช้ดังกล่าวได้ แต่ทั้งนี้ก็ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในเรื่องการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์เดิมเป็นการใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะใหม่นั้นได้มีรัฐธรรมนูญบัญญัติหลักการรองรับเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521* โดยกำหนดไว้ในมาตรา 33 ว่า "สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ก็ได้บัญญัติหลักการในเรื่องการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ไว้ในลักษณะเดียวกัน

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคสามให้ค่านึงถึงการได้มา สภาพ และที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม

อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการเวนคืนเพื่อการใด ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้น ภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท วันแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคสามและโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคห้า และการเรียกค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย "

จะเห็นได้ว่าโดยหลักแล้วการที่รัฐจะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้ประโยชน์ได้นั้นจะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในวรรคสาม อย่างไรก็ตามในวรรคที่ห้าก็ได้กำหนดหลักการเพิ่มเติมว่า หากรัฐได้เวนคืนทรัพย์สินมาแล้วถ้ามิได้ใช้ภายในกำหนดระยะเวลาจะต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท วันแต่จะได้นำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคสาม และต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งหมายความว่าหากรัฐได้เวนคืนทรัพย์สินมาใช้ตามวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งตามความในวรรคสามแล้ว ถ้ารัฐไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์นั้น รัฐอาจเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติตามวรรคห้า เพื่อเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์การใช้ประโยชน์ได้ แต่วัตถุประสงค์ใหม่นี้ จะต้องเป็นวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในวรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเท่านั้น จะเปลี่ยนแปลงไปใช้ในเหตุอื่นไม่ได้ เช่น รัฐได้ออกกฎหมายเวนคืน เพื่อเวนคืนที่ดินของประชาชนไปใช้สร้างทางหลวง ซึ่งเป็นกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคตามวรรคสามเมื่อรัฐได้เวนคืนมาแล้ว หากรัฐมีความประสงค์จะเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์โดยต้องการใช้เพื่อค้นหาแร่ ซึ่งเป็นประโยชน์เกี่ยวกับการพลังงาน รัฐก็สามารถออกกฎหมายเพื่อเปลี่ยน

แปลงวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ เพราะการค้นหาคำเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการพลังงานนั้น เป็นวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติตามวรรคสาม แต่รัฐไม่สามารถจะตรากฎหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ในการนำที่ดินที่เวนคืนมาเพื่อใช้สร้างทางหลวงไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น ซึ่งไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในวรรคสาม เช่น เอาไปใช้ในการสร้างโรงฆ่าสัตว์ หรือนำไปให้เอกชนเช่าเพื่อสร้างอู่ซ่อมรถ หรืออาคารพาณิชย์ เป็นต้น ทั้งนี้ เพราะไม่ได้มีการนำที่ดินดังกล่าวไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ และไม่สอดคล้องตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในวรรคสาม

3.3.2.2 การเปลี่ยนแปลงการใช้จากเพื่อประโยชน์

สาธารณะไปใช้เพื่อประโยชน์อื่น ซึ่งมีใช้ประโยชน์สาธารณะโดยตรง

ในกรณีนี้เป็นกรณีที่เมื่อหน่วยงานของรัฐหรือ

รัฐวิสาหกิจได้มีการเวนคืนที่ดินของประชาชนมาแล้ว ไม่ได้มีการนำทรัพย์สินนั้นไปใช้ประโยชน์ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือมีการนำไปใช้ประโยชน์แล้ว แต่ต่อมาได้มีการนำทรัพย์สินนั้นไปใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่นโดยมีการนำทรัพย์สินไปให้เอกชนหรือหน่วยงานอื่นของรัฐใช้ประโยชน์ซึ่งมิใช่ประโยชน์สาธารณะตามที่ระบุไว้ในกฎหมายจึงทำให้มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องเจตนาหรือวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายเวนคืน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์นี้อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท

1. กรณีที่มีกฎหมายอนุญาตให้นำอสังหาริมทรัพย์

ดังกล่าวไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้

ในกรณีนี้เป็นกรณีที่ได้รับอนุญาตแล้ว เว้นแต่ที่ดินมาแล้ว แต่ต่อมาได้มีการนำที่ดินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น ซึ่งในกรณีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์เพื่อไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นนี้ ได้มีการบัญญัติหลักการไว้ในมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินว่า "บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้"

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง อาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน จัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(2) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอน

สภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา"

จากบทบัญญัติในมาตรา 8 อาจแบ่งประเภทของที่ดินได้ 3 ประเภทคือ

1. ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน 2. ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ 3. ที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ และหากพิจารณาในเรื่องประเภทของสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า การที่รัฐได้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น ก็จะทำให้สถานะของอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เหล่านั้น ดังนั้นการที่จะนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาแล้วไปใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่น จึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงสถานะของทรัพย์สินที่เวนคืนมาด้วย ว่ามีสถานะอย่างไรบ้าง ทั้งนี้เพื่อจะทำให้มีการดำเนินการตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง สำหรับในกรณีของมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ในการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ได้ดังนี้

1. ในกรณีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

ในกรณีนี้ เป็นกรณีที่รัฐได้กระทำการเวนคืนที่ดินนั้น โดยวัตถุประสงค์ในการเวนคืนประสงค์ที่จะนำที่ดินมาใช้เพื่อประโยชน์แก่พลเมืองร่วมกัน เช่น เวนคืนมาเพื่อใช้ทำถนน ทางน้ำ ทางหลวง ซึ่งจะทำให้สถานะของที่ดินที่ถูกเวนคืนมานั้น ตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน ตาม

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) และในการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในกรณีนี้ อาจกระทำได้ใน 2 กรณี คือ

ก. กรณีจัดหาที่ดินให้พลเมืองใช้แทนแล้ว เช่น เวนคืนที่ดินมาทำเป็นถนนให้ประชาชนใช้ร่วมกัน ต่อมาทางราชการได้ตัดถนนสายใหม่ให้ใช้แทนสายเดิม³² ดังนี้ รัฐสามารถถอนสภาพและโอนที่ดินที่เป็นถนนแต่เดิมไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้ แต่ในการโอนนั้น ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ

ข. กรณีประชาชนเลิกใช้แล้ว หรือที่ดินเปลี่ยนสภาพไป เช่น เวนคืนที่ดินมาเพื่อขุดคลองสาธารณะ³³ แต่ต่อมาคลองสาธารณะดังกล่าวได้ตื้นเขินจนกลายเป็นพื้นดินแล้ว ดังนี้ก็สามารถอนออกพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพสาธารณะสมบัติของแผ่นดินดังกล่าว และสามารถโอนที่ดินนั้นไปใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่นได้ แต่ในการโอนนั้น ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ

2. ในกรณีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

³² สมจิตร ทองประดับ, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับปรับปรุงใหม่ พ.ศ. 2530 แนะนำแก้ไขโดย ศาสตราจารย์ ศิริ เกวลินสฤษดิ์), (กรุงเทพฯ : แสงสุทธิการพิมพ์, 2530), หน้า 56.

³³ เรื่องเดียวกัน , หน้าเดียวกัน.

ในกรณีนี้เป็นกรณีของรัฐได้ดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้น โดยวัตถุประสงค์ในการเวนคืนต้องการที่จะนำที่ดินมาใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น เวนคืนที่ดินมาเพื่อใช้สร้างสถานที่ราชการ ซึ่งจะทำให้สถานะของที่ดินที่ถูกเวนคืนมานั้น ตกเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ ที่ดินประเภทนี้เมื่อเลิกใช้แล้ว ก็สามารถถอนสภาพได้โดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและที่ดินที่ได้มีการถอนสภาพดังกล่าวนี้ คณะรัฐมนตรีสามารถนำไปจัดใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้ตามกรณีต่อไปนี้

- ก. มอบหมายให้ทบวงการเมืองเป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ได้
- ข. โอนให้แก่เอกชนโดยการซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้ แต่ในการโอนนั้น ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ
- ค. นำไปจัดให้ประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้ หรือกฎหมายอื่นแต่การนำไปจัดให้ประชาชนนั้น ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

สรุป โดยหลักแล้วเมื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาแล้วต้องใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์เท่านั้น แต่เหตุที่กฎหมายอนุญาตให้นำอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้เพราะ

1. กรณีที่มีการจัดหาที่ดินอื่นแทนแล้ว กรณีนี้ถือว่า รัฐยังสามารถใช้ทรัพย์สินที่ได้รับแทนมาเพื่อใช้ตามวัตถุประสงค์เดิม ซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะได้เช่นเดิม
2. กรณีที่ประชาชนเลิกใช้แล้ว หรือที่ดินเปลี่ยนสภาพไป กรณีนี้ถือได้ว่าที่ดินนั้น ไม่ได้สนองตามวัตถุประสงค์ตามที่ต้องการอีกต่อไป
3. เมื่ออสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวตามข้อ 1. และ 2. ได้ถูกถอนสภาพแล้ว จึงไม่เป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินอีกต่อไป ทำให้ที่ดินดังกล่าวไม่ต้องมีพันธะในอันที่จะต้องใช้ตามวัตถุประสงค์อีกต่อไป รัฐจึงสามารถนำที่ดินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ใดๆ ก็ได้



จะเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในกรณีตามมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินย่อมถือได้ว่าเป็นข้อยกเว้นจากหลักทั่วไปที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะถ้าหากปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 8 แล้ว ก็สามารถเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินได้โดยไม่ต้องมีการออกกฎหมายมาเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์เดิม แต่อย่างใด แต่ถ้าไม่เข้าข้อยกเว้นดังกล่าวแล้ว การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ก็ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญคือ ต้องมีการตรากฎหมายออกมาเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์เดิมเสียก่อน ทั้งนี้ เพราะยังมีพันธะที่จะต้องใช้ทรัพย์สินที่เวนคืนมาตามวัตถุประสงค์เดิม

2. กรณีอื่น ๆ

การเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ในกรณีนี้เกิดขึ้นจากการทำสัญญาในรูปแบบต่างๆ เช่น การให้เช่าให้ยืมใช้ การแลกเปลี่ยนที่ดิน หรือเกิดจากมติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้ทรัพย์สินเหล่านี้หลายประการ ดังปรากฏตามตัวอย่างที่จะกล่าวต่อไปนี้

1. เรื่องการขอเช่าที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย (กรณีที่ดินบริเวณรับส่งสินค้าย่านพหลโยธิน)³⁴

ในเรื่องนี้มีข้อเท็จจริงว่าการรถไฟ ได้เวนคืนที่ดินเพื่อใช้ในการประโยชน์ของการรถไฟตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่อำเภอ บางเขน จังหวัดพระนคร พุทธศักราช 2486 ซึ่งที่ดินดังกล่าวได้ทำการสำรวจเพื่อ

³⁴ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, บันทึกเรื่องการขอเช่าที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย (กรณีที่ดินบริเวณรับส่งสินค้าย่านพหลโยธิน) (พฤษภาคม 2517), หน้า 1-7.

เวนคืนในท้องที่อำเภอบางเขน อำเภอคูสิต และอำเภอพระโขนง จังหวัดพระนคร พุทธศักราช 2485

ต่อมากระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะขอเช่าที่ดินของการรถไฟ บริเวณรับส่งสินค้าย่านพหลโยธินซึ่งมีที่ว่างอยู่เพื่อใช้ในการจัดตั้งตลาดกลางเกษตร แต่คณะที่ปรึกษาส่วนองค์การของรัฐเห็นว่า เรื่องนี้อาจมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้ที่ดิน ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่อำเภอบางเขน จังหวัดพระนคร พุทธศักราช 2486 ดังนั้นจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยว่าใน ประเด็นปัญหาที่ว่า "การที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะขอเช่าที่ดินของการรถไฟ แห่งประเทศไทย บริเวณรับส่งสินค้าย่านพหลโยธิน เพื่อใช้จัดตั้งตลาดกลางเกษตรกร ชันนั้น จะเป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เกี่ยวกับการใช้ ที่ดินตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่อำเภอบางเขน จังหวัดพระนคร พุทธศักราช 2486 หรือไม่"

ตามประเด็นปัญหาดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการ ร่างกฎหมาย กองที่ 5) มีความเห็นว่า

1. เนื่องจากที่ดินแปลงนี้ได้มีการเวนคืนโดยอาศัยอำนาจพระราช บัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช 2477 ซึ่งเป็นกฎหมายหลัก ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการเวนคืนที่ดินแห่งนี้ และตาม บทบัญญัติในมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า "วันแต่จะเป็นที่ดิน ของรถไฟ ถ้าภายในห้าปีนับแต่วันประกาศใช้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ปรากฏว่าทรัพย์สินนั้นทั้งหมดหรือแต่ส่วนใดมิได้เคยใช้หรือกำลังใช้ในการสาธารณูปโภค หรือในการเหมืองแร่อื่นเป็นความประสงค์ในการเวนคืนนั้นไซ้ร้ เมื่อได้คืนเงินค่า

ทำขวัญที่ได้รับแล้ว ท่านว่าเจ้าของเดิมหรือทายาทของเจ้าของเดิมหรือผู้รับโอนมีสิทธิเรียกทรัพย์คืนได้ แต่การเรียกร้องเช่นนั้น ท่านว่าต้องร้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาห้าปีตั้งกล่าวมาแล้วข้างต้น และการส่งทรัพย์คืนเช่นนั้น ถ้าจะพึงมีท่านให้ใช้บทบัญญัติมาตรา 1305 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บังคับ" ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมีความเห็นว่า "จะเห็นได้ว่า ถ้าเป็นที่ดินของการรถไฟแล้ว จะเรียกร้องคืนไม่ได้ไม่ว่าจะได้เวนคืนมาแล้วนานเท่าใด และโดยผลแห่งกฎหมายนี้ การรถไฟฯ จะใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้เวนคืนอย่างใดก็ได้"

2. นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกายังมีความเห็นต่อไปอีกว่า "หากพิจารณาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช 2477 และเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันแล้ว ก็ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติท่านองเดียวกับมาตรา 32 ของพระราชบัญญัติปี 2477 ซึ่งอาจทำให้เข้าใจได้ว่ากฎหมายไม่พึงประสงค์ที่จะให้เรียกร้องที่ดินได้ไม่ว่าในกรณีใด" ฉะนั้นการที่การรถไฟฯ จะให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เช่าที่ดินของตนในบริเวณรับส่งสินค้าย่านพหลโยธิน เพื่อจัดตั้งตลาดกลางเกษตรกร จึงย่อมทำได้ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวมานี้

3. การขอเช่าที่ดินบริเวณรับส่งสินค้าย่านพหลโยธินแห่งนี้ เพื่อจัดตั้งตลาดกลางเกษตรกร เป็นกิจการที่มีลักษณะดำเนินการเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการรถไฟฯ กล่าวคือ มีการวางรางรถไฟให้ตู้รถไฟขนสินค้าเข้าได้กลางตลาดรวมอยู่ด้วย อย่างไรก็ตามข้อเท็จจริงก็ยิ่งปรากฏอีกว่า ในขณะนี้ การรถไฟฯ ได้วางรางรถไฟเพื่อใช้เป็นที่พักหรือจอดตู้รถไฟในที่ดินส่วนหนึ่ง

ของบริเวณรับส่งสินค้าย่านพหลโยธินแห่งนี้ไปบ้างแล้ว ฉะนั้นจึงนับได้ว่ากิจการที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะดำเนินการกับกิจการของการรถไฟฯ ที่ได้ดำเนินการไปแล้วนี้ เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องเนื่องกันอันจะนำไปสู่วัตถุประสงค์ของการรถไฟฯ ในที่สุด

4. นอกจากจะพิจารณาในแง่ข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกายังเห็นว่า หากพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรถไฟฯ โดยตรง ซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 6* และมาตรา 9* มาพิจารณาประกอบกับข้อเท็จจริงต่าง ๆ ดังกล่าว

* มาตรา 6 ให้จัดตั้งการรถไฟขึ้น เรียกว่า "การรถไฟแห่งประเทศไทย" มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (1) รับโอนกิจการของกรมรถไฟจากกรมรถไฟ กระทรวงคมนาคม
- (2) จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินการอื่นอันเกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟ และธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟ

* มาตรา 9 ให้การรถไฟแห่งประเทศไทย มีอำนาจที่จะกระทำการต่างๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 6 อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

- (1) สร้าง ซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่า และดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องมือ วัสดุ บริการ และความสะดวกต่างๆ ของกิจการรถไฟ
- (2) ซื้อ จัดหา เช่า ให้เช่า ถูกรวมสิทธิ์ ครอบครอง จำหน่าย หรือดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใดๆ

ข้างต้นแล้ว ก็จะได้เห็นว่า การที่การรถไฟฯ ยอมให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
 เข้าที่ดินแห่งนี้ เพื่อจัดตั้งตลาดกลางเกษตรกรรมนั้น ไม่เป็นการนอกเหนือขอบ
 วัตถุประสงค์ของการดำเนินกิจการของการรถไฟฯ เพราะกิจการเช่นนี้เป็น
 การดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินของการรถไฟฯ อันจะเป็นประโยชน์แก่การรถไฟฯ
 ตามนัยแห่งบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการรถไฟแห่งประเทศไทยดังกล่าว

ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
 โดยความยินยอมและเห็นชอบต่อการรถไฟฯ ยอมเข้าที่ดินของการรถไฟฯ บริเวณรับส่ง
 สินค้าย่านพหลโยธิน เพื่อจัดตั้งตลาดกลางเกษตรกรรมได้ โดยให้ความเห็นว่าการ
 ดังกล่าวไม่อยู่นอกขอบวัตถุประสงค์ของกิจการรถไฟ

ด้วยความเคารพต่อความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาผู้เขียน
 ไม่เห็นด้วยกับความเห็นดังกล่าวข้างต้น ตามเหตุผลดังต่อไปนี้

จากความเห็นในประเด็นที่ 1 ผู้เขียนเห็นว่า ในการที่รัฐจะ
 เว้นคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น จะต้องมีการระบุวัตถุประสงค์ในการเว้นคืนไว้อย่างชัดเจน
 ทั้งนี้ เพื่อให้สภาพนิติบัญญัติเป็นผู้พิจารณาว่า เป็นการเหมาะสมหรือไม่เพียงใด ที่จะให้มี
 การเว้นคืนอสังหาริมทรัพย์ตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวตั้งนั้น จึงถือได้ว่า การระบุ
 วัตถุประสงค์ในการเว้นคืนนั้น เป็นความชอบธรรมของกฎหมายในการเว้นคืน และเมื่อ
 เว้นคืนมาแล้ว ก็จะต้องนำทรัพย์สินไปใช้ตามวัตถุประสงค์นั้น การที่บทบัญญัติมาตรา 32
 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเว้นคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 กำหนดเป็นข้อยกเว้น
 มิให้มีการเรียกคืนที่ดินในกรณีการรถไฟฯ ได้ เว้นคืนมานั้น การรถไฟฯ ก็ยังมีพันธะที่จะต้องนำ
 อสังหาริมทรัพย์ที่ เว้นคืนมาไปใช้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติ เว้นคืน
 มิได้หมายความว่า การรถไฟฯ จะใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ เว้นคืนอย่างใดก็ได้ เพราะถ้า

กฎหมายประสงค์ให้มีความหมายเช่นนั้นแล้ว ในการเวนคืนโดยเฉพาะกรณีของการรถไฟ ก็ไม่จำเป็นต้องมีการระบุวัตถุประสงค์อีกต่อไป เพราะเมื่อเวนคืนมาแล้ว สามารถนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปใช้ประโยชน์อย่างใดก็ได้ ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว จะกระทำเช่นนั้นมิได้ เพราะเป็นการขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายอย่างชัดแจ้ง นอกจากนี้ หากพิจารณาตามบทบัญญัติในมาตรา 32 แล้ว จะเห็นว่าเป็นการห้ามมิให้เรียกคืนในกรณีที่มีได้เคยใช้ หรือกำลังใช้ตามวัตถุประสงค์ในการเวนคืน ภายใน 5 ปี แต่กฎหมายมิได้ห้ามมิให้เรียกคืนในกรณีที่มีได้ใช้ทรัพย์สินนั้นตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนมา

จากความเห็นในประเด็นที่ 2 ผู้เขียนก็ไม่เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เพราะถึงแม้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 จะไม่มีบทบัญญัติทำนองเดียวกับมาตรา 32 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน พ.ศ. 2477 แต่ก็ไม่มีบทกฎหมายใดห้ามมิให้เรียกคืนแต่อย่างใด ดังนั้นจะอาศัยเหตุผลดังกล่าวเพื่อนำทรัพย์สินไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น จึงไม่สามารถกระทำได้

จากความเห็นในประเด็นที่ 3 ถึงแม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่าการขอเช่าที่ดินจะเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของการรถไฟ อันจะนำไปสู่วัตถุประสงค์ของการรถไฟในท้ายที่สุดนั้น ในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่าในการเวนคืนก็ได้ระบุวัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดแจ้งแล้ว ดังนั้น จึงต้องมีการใช้ทรัพย์สินตามวัตถุประสงค์ การที่จะนำทรัพย์สินไปใช้ในวัตถุประสงค์อื่น เช่น การให้เช่าในกรณีนี้ แล้วนำผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ประโยชน์มาสู่การรถไฟอีกทอดหนึ่งนั้น โดยตีความว่าการใช้ประโยชน์ดังกล่าวนั้น เกี่ยวข้องกับการรถไฟ อันจะไปสู่

วัตถุประสงค์ของการรถไฟนั้น ผู้เขียนเห็นว่า การใช้ประโยชน์ในลักษณะเช่นนี้ ไม่น่าจะสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืน เพราะมิได้ เป็นการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์โดยตรงแต่เป็นการใช้ประโยชน์โดยอ้อม

ด้วยความเคารพต่อความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อพิจารณา จากความเห็นในประเด็นที่ 4 แล้ว ผู้เขียนเห็นว่า หากพิจารณาตามมาตรา 6 แล้ว การรถไฟไม่สามารถนำที่ดินดังกล่าวไปให้เข้าได้ เพราะเป็นการนอกเหนือวัตถุประสงค์ ที่เวนคืน และเมื่อพิจารณาจากหลักกฎหมายในมาตรา 9 ที่ว่า การรถไฟมีอำนาจ กระทำการต่าง ๆ ได้ หากเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินของการรถไฟตาม มาตรา 9(2) ซึ่งจะเห็นว่าตามบทบัญญัตินี้ได้กำหนดไว้มีความหมายกว้างมาก ซึ่ง หมายรวมถึง การรถไฟสามารถนำทรัพย์สินที่เวนคืนมาไปดำเนินการอย่างใด ๆ ก็ได้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวนี้ น่าจะขัดกับรัฐธรรมนูญ เพราะในการ เวนคืนนั้น จะต้องมีการใช้ที่ดิน ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายเท่านั้น และ รัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติหลักการเรื่องวัตถุประสงค์ในการเวนคืนไว้อย่างชัดเจนแล้ว

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า การรถไฟไม่สามารถให้กระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ เข้าที่ดินของการรถไฟฯ เพื่อจัดตั้งตลาดกลางเกษตรกรรมตามความเห็นของ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ เพราะกิจการดังกล่าวไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด ไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนดังเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น

2. เรื่อง กรุงเทพมหานครขอใช้ที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย³⁵

³⁵ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, บันทึกเรื่อง เรื่อง กรุงเทพมหานคร ขอใช้ที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย (มกราคม 2524), หน้า 1-6.

ในเรื่องนี้มีข้อเท็จจริงว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยได้ทำการเวนคืนที่ดินโดยตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอบางเขน อำเภอดุสิต และอำเภอพระโขนง จังหวัดพระนคร พุทธศักราช 2485 โดยในพระราชกฤษฎีกากำหนดว่าเพื่อประโยชน์ในการสร้างทางรถไฟและในเวลาต่อมาก็ได้ทำการเวนคืนที่ดินดังกล่าว โดยออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่อำเภอบางเขน จังหวัดพระนคร พุทธศักราช 2486

ต่อมากรุงเทพมหานครได้ขอใช้ที่ดินของการรถไฟเพื่อทำลานจอดรถและประโยชน์อย่างอื่น โดยขอให้การรถไฟมอบที่ดินบริเวณดังกล่าวให้แก่กรุงเทพมหานครเพื่อใช้ในกิจการของกรุงเทพมหานครต่อไปโดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ นายกรัฐมนตรีเห็นว่ากรณีนี้อาจจะเป็นปัญหาข้อกฎหมาย เพราะที่ดินของการรถไฟฯ ที่จะมอบให้กรุงเทพมหานครใช้ประโยชน์ดังกล่าวเป็นที่ดินที่เวนคืนมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการสร้างทางรถไฟจึงมีบัญชาให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเสนอความเห็นก่อน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นออกเป็น 2 ฝ่ายคือ

ฝ่ายที่หนึ่งซึ่งเป็นกรรมการร่างกฎหมายฝ่ายข้างมาก เห็นว่า

1. เนื่องจากกฎหมายเวนคืนที่ใช้อยู่ในขณะที่มีการเวนคืนที่ดินรายนี้คือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช 2477 ซึ่งได้บัญญัติว่าการเวนคืนที่ดินของเอกชนมาเป็นของรัฐจะกระทำได้เพื่อการสาธารณูปโภคและการเหมืองแร่ ดังนั้นจึงต้องถือว่า วัตถุประสงค์ในการเวนคืนครั้งนี้เป็นการเวนคืน

เพื่อการสาธารณูปโภคซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ที่กว้างกว่าที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน* ในกรณีนี้ ซึ่งกำหนดว่าเพื่อประโยชน์ในการสร้างทางรถไฟและการมอบให้กรุงเทพมหานครใช้ที่ดินของการรถไฟฯ เพื่อการตลาดนัดและทำเป็นลานจอดรถก็ถือได้ว่าเป็นการใช้ที่ดินเพื่อการสาธารณูปโภค

2. ที่ดินดังกล่าวได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของการรถไฟฯ แล้ว การรถไฟฯ จึงมีอำนาจที่จะจำหน่ายจ่ายโอนให้ผู้อื่น ไปได้ภายในขอบวัตถุประสงค์ ของการรถไฟฯ ซึ่งเมื่อวัตถุประสงค์ข้อหนึ่งของการรถไฟฯ กำหนดไว้ว่า "ดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญแก่กิจการรถไฟเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน" การที่การรถไฟฯ ให้กรุงเทพมหานครใช้ที่ดินจึงถือได้ว่าเป็นการกระทำที่อยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ดังกล่าว การรถไฟฯ จึงมีอำนาจกระทำได้ แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการให้กรุงเทพมหานครใช้ประโยชน์ในที่ดินรายนี้มีลักษณะเป็นการจำหน่ายทรัพย์สินของการรถไฟฯ (เพราะกรุงเทพมหานครขอใช้ที่ดินตลอดไป) ดังนั้น จึงต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการของการรถไฟฯ และคณะรัฐมนตรีก่อนตาม มาตรา 25 ประกอบกับมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494

ฝ่ายที่สองซึ่งเป็นกรรมการร่างกฎหมายฝ่ายข้างน้อย เห็นว่าวัตถุประสงค์ในการเวนคืนที่ดินนี้ คือเพื่อประโยชน์ในการสร้างทางรถไฟตามที่กำหนดไว้ใน

-
- * 1. พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่อำเภอบางเขน อำเภอดุสิต และอำเภอพระโขนง จังหวัดพระนคร พุทธศักราช 2484
2. พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่อำเภอบางเขน อำเภอดุสิต และอำเภอพระโขนง จังหวัดพระนคร พุทธศักราช 2485

พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินฯ “การใช้ที่ดินนี้จึงต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวจะนำไปใช้ในกิจการอื่นไม่ได้” และแม้ว่าการรถไฟฯจะมีอำนาจกระทำการใด ๆ ได้ภายในขอบวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 6* และมาตรา 9* แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ก็ตาม แต่อำนาจที่จะกระทำการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 นั้นจะต้องเป็นการกระทำที่อยู่ภายใต้บังคับของวัตถุประสงค์ในมาตรา 6 ซึ่งกำหนดว่าต้องเป็นการนำมาซึ่งความเจริญแห่งกิจการรถไฟด้วยการให้กรุงเทพมหานครใช้ที่ดินนี้ได้เป็นการกระทำที่จะนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟแต่อย่างใด กรรมการร่างกฎหมายฝ่ายข้างน้อยจึงเห็นว่าการรถไฟฯ ไม่มีอำนาจที่จะให้กรุงเทพมหานครใช้ที่ดินได้ และเมื่อการดังกล่าวเป็นกิจการที่อยู่นอกวัตถุประสงค์ของการรถไฟฯ แล้ว ทั้งคณะกรรมการของ

* มาตรา 6 ให้จัดตั้งการรถไฟขึ้น เรียกว่า “การรถไฟแห่งประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (1) รับโอนกิจการของกรมรถไฟจากกรมรถไฟ กระทรวงคมนาคม
- (2) จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินการอันเกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟ และธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟ

* มาตรา 9 ให้การรถไฟแห่งประเทศไทย มีอำนาจที่จะกระทำการต่างๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 6 อำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง

- (1) สร้าง ซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่า และดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้ บริการ และความสะดวกต่างๆ ของกิจการรถไฟ
- (2) ซื้อ จัดหา เช่า ให้เช่า ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครอง จำหน่าย หรือดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใดๆ

การรถไฟฯ และคณะรัฐมนตรีจึงไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะให้ความเห็นชอบได้

เนื่องจากกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2 มีความเห็นแตกต่างกันใน ปัญหาข้อกฎหมายอันเป็นสาระสำคัญเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้นำเรื่อง เสนอที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายพิจารณาให้ความเห็น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณา ปัญหาดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่า

1. ตามหลักทั่วไปในการเวนคืนที่ดินของเอกชนมาเป็นของรัฐนั้น รัฐบาลจะต้องดำเนินการโดยเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติให้สภานิติบัญญัติพิจารณา และในร่างพระราชบัญญัตินั้นจะต้องระบุวัตถุประสงค์ในการเวนคืนไว้ด้วยอย่างชัดเจน เพื่อให้สภานิติบัญญัติได้พิจารณาถึงเหตุผลและความจำเป็นในการใช้ที่ดินนั้น เมื่อได้เวนคืนที่ดินมาแล้ว รัฐบาลจึงมีความผูกพันที่จะต้องใช้ที่ดินนั้นตามวัตถุประสงค์ในการเวนคืน เพราะการที่สภานิติบัญญัติยินยอมให้ตราพระราชบัญญัติเวนคืนดังกล่าวขึ้นก็เนื่องจากเห็นชอบกับวัตถุประสงค์ในการเวนคืนนั้น ดังนั้น การนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่นนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติเวนคืน จึงเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย และขัดต่อความประสงค์ของสภานิติบัญญัติ

2. การมอบให้กรุงเทพมหานครใช้ที่ดินที่ได้มาเพราะการเวนคืนในกิจการของกรุงเทพมหานครตลอดไปนั้น เป็นการขัดกับหลักการแห่งพระราชบัญญัติเวนคืนฯ ที่เวนคืนมาเพื่อประโยชน์ในการสร้างทางรถไฟ เพราะที่ดินรายนี้จะมิอาจนำกลับมา

เพื่อใช้ในกิจการรถไฟอีกต่อไป ข้อที่อ้างว่าที่ดินรายนี้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของการรถไฟฯ แล้ว การรถไฟฯ จึงมีอำนาจจะจำหน่ายจ่ายโอนให้ผู้อื่นไปได้ภายในขอบวัตถุประสงค์ของการรถไฟฯ นั้น เห็นว่าที่ดินรายนี้เวนคืนมาเพื่อใช้ในกิจการสร้างทางรถไฟ อยู่ภายใต้บังคับแห่งวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติเวนคืนฯ การรถไฟฯ จะจำหน่ายจ่ายโอนไปโดยมิได้ใช้ในกิจการเพื่อประโยชน์ในการสร้างทางรถไฟหาได้ไม่ถึงแม้ว่าการมอบให้กรุงเทพมหานครใช้ที่ดินรายนี้ จะเป็นสาธารณประโยชน์ตามที่ปรากฏจากคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคมและผู้แทนกระทรวงมหาดไทยว่าจะนำไปใช้ทำเป็นตลาดนัดและลานจอดรถก็ตาม แต่ก็เป็นการของกรุงเทพมหานคร ใช้เพื่อกิจการของกรุงเทพมหานครตลอดไป ไม่ใช่เพื่อใช้ในกิจการของการรถไฟฯ จึงไม่อาจทำได้

3. แม้การรถไฟฯ จะมอบหมายที่ดินที่ได้มาตามพระราชบัญญัติเวนคืนฯ ให้กรุงเทพมหานครใช้ในกิจการสาธารณประโยชน์ดังกล่าวตลอดไปไม่ได้ แต่คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ขอเสนอเป็นข้อสังเกตว่าการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ในการสร้างทางรถไฟนั้น อาจตีความอย่างกว้างได้ว่า มิใช่เฉพาะแต่ใช้ที่ดินสำหรับสร้างทางรถไฟเท่านั้น แต่อาจใช้ที่ดินเพื่อการอื่นอันเป็นการเกี่ยวพันกับกิจการของการรถไฟด้วย เช่น ลานจอดรถสำหรับรับขนส่งช่วงต่อจากรถไฟหรือชุมนุมสินค้าที่จะขนส่งมาโดยทางรถไฟ เป็นต้น แต่ที่ดินนั้นจะต้องเป็นของการรถไฟฯ สำหรับใช้ในกิจการของการรถไฟฯ ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา โดยที่ประชุมใหญ่จึงได้ให้ความเห็นไว้ 2 ประการ คือ

1. การรถไฟฯ ในฐานะผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินรายนี้ย่อมมีอำนาจให้กรุงเทพมหานครเช่าหรือใช้ประโยชน์ในที่ดิน เพื่อทำกิจการซึ่งจะเป็นการเกี่ยวพันแก่กิจการของการรถไฟฯ เป็นการชั่วคราวได้

2. คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า "การกระทำดังกล่าวจะไม่เกิดปัญหาเกี่ยวกับการเรียกร้องที่ดินคืนโดยเจ้าของเดิมแต่อย่างใด เพราะที่ดินของการรถไฟฯ มีบทบัญญัติพิเศษที่จำกัดสิทธิเจ้าของที่ดินและทายาทของเจ้าของที่ดินหรือผู้รับโอนมิให้เรียกร้องที่ดินคืน เพราะเหตุการรถไฟฯ มิได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ในการเวนคืนได้" ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น

ด้วยความเคารพต่อความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา(ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) กระผมไม่เห็นด้วยกับความเห็นดังกล่าวข้างต้นด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

1. จากความเห็นในข้อ 3. กรณีที่ 1 ผู้เขียนเห็นว่า ในการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนนั้น ต้องใช้ตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืน การที่การรถไฟฯ นำทรัพย์สินที่เวนคืนให้หน่วยงานอื่นใช้ประโยชน์ ซึ่งไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือให้ใช้ตลอดไป ก็เป็นการไม่ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดนั่นเอง เพราะในเรื่องการใช้ประโยชน์นั้น กฎหมายมิได้พิจารณาว่าถ้าทรัพย์สินที่เวนคืนมาแล้ว หน่วยงานอื่นนำไปใช้ตลอดไป และไม่สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์เดิมได้แล้ว จะมีได้เป็นการใช้ตามวัตถุประสงค์แต่กฎหมายกำหนดว่า เมื่อเวนคืนมาแล้วต้องนำมาใช้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด หากมีการนำทรัพย์สินไปใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่น ไม่ว่าจะชั่วคราวหรือตลอดไป ก็เป็นการไม่ใช้ตามวัตถุประสงค์ในกรณีนี้ผู้เขียนจึงเห็นว่า การรถไฟฯ ไม่สามารถให้กรุงเทพมหานคร เช่า หรือใช้ประโยชน์ในที่ดินไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือตลอดไปก็ตาม



2. จากความเห็นในกรณีที่ 2. ถึงแม้ว่าบทบัญญัติในมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 จะกำหนดยกเว้นมิให้เรียกคืนที่ดินที่การรถไฟเวนคืนมา แต่ก็ได้หมายความว่า การรถไฟจะนำที่ดินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์อย่างใดๆ ซึ่งเป็นการนอกเหนือวัตถุประสงค์ที่เวนคืนได้ บทบัญญัติมาตรา 32 ห้ามมิให้เรียกคืนเฉพาะกรณีที่ได้ใช้หรือกำลังใช้ภายใน 5 ปี เท่านั้นแต่มิได้ห้ามมิให้เรียกคืนกรณีที่ได้ใช้ตามวัตถุประสงค์ ดังนั้น หากนำไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ เจ้าของเดิมหรือทายาทย่อมมีสิทธิเรียกคืนได้

จากการศึกษาวิเคราะห์ กรณีที่การรถไฟฯ ได้ให้หน่วยงานอื่นใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เวนคืนมาตามวัตถุประสงค์ของการรถไฟฯ นั้น จากตัวอย่างปัญหาข้างต้นนั้นอาจสรุปได้ว่า การรถไฟฯ ไม่มีอำนาจนำที่ดินที่เวนคืนมาเพื่อใช้ตามวัตถุประสงค์ของการรถไฟฯ ไปให้หน่วยงานอื่นใช้ประโยชน์หรือ ขาย ให้เช่า ให้ยืมให้แก่เอกชนหรือบุคคลอื่นใด ทั้งนี้ เพราะว่าการใช้ประโยชน์ลักษณะดังกล่าวมิได้เป็นการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตามถ้าหากมีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจน ให้การรถไฟฯ สามารถใช้ประโยชน์ในลักษณะดังกล่าวได้ การรถไฟฯ ก็สามารถนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ในลักษณะดังกล่าวได้

3. เรื่อง การนำที่ดินที่เวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นนอกเหนือวัตถุประสงค์ที่เวนคืน³⁶

³⁶ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, บันทึกเรื่องการนำที่ดินที่เวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นนอกเหนือวัตถุประสงค์ที่เวนคืน (ตุลาคม 2529), หน้า 1-5.

ในเรื่องนี้มีข้อเท็จจริงว่ากระทรวงคมนาคม ได้ตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลบางโจลง ตำบลราชาเทวะ และตำบลหนองปรือ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. 2516 มีวัตถุประสงค์ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์บริเวณหนองงูเห่าเพื่อดำเนินการก่อสร้างท่าอากาศยานพาณิชย์ แต่คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2529 ได้มีมติอนุมัติในหลักการให้ใช้พื้นที่บริเวณหนองงูเห่าเป็นที่ตั้งโครงการเมืองเฉลิมพระเกียรติฯ และคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2529 ได้มีมติอนุมัติในหลักการให้ใช้พื้นที่บริเวณดังกล่าวเพื่อสร้างอ่างเก็บน้ำตามโครงการจัดหาน้ำเพื่อการอุตสาหกรรม จังหวัดสมุทรปราการด้วย

จึงมีปัญหาว່ว่า จะใช้ที่ดินที่เวนคืนดังกล่าว มาจัดทำโครงการตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) เห็นว่า เมื่อมีการเวนคืนที่ดินโดยพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลบางโจลง ฯลฯ เพื่อก่อสร้างท่าอากาศยานพาณิชย์ (หนองงูเห่า) แล้ว รัฐก็มีความผูกพันที่จะต้องสร้างท่าอากาศยานพาณิชย์ในที่ดินดังกล่าวตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนนั้น การที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้จัดสร้างเมืองเฉลิมพระเกียรติฯ และอ่างเก็บน้ำเพื่อการอุตสาหกรรมในบริเวณที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนเพื่อก่อสร้างท่าอากาศยานพาณิชย์นั้นย่อมไม่สามารถกระทำได้

สรุป จะเห็นว่า คณะรัฐมนตรีไม่สามารถจะนำที่ดินดังกล่าวไปจัดสร้างเมืองเฉลิมพระเกียรติฯ ได้ เพราะเป็นการไม่ได้ใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืน คือใช้สร้างท่าอากาศยานพาณิชย์แต่ยังมีได้มีการก่อสร้างท่า

อากาศยานพาณิชย์นั้น จึงเป็นการมิได้ใช้ที่ดินเพื่อการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนดังกล่าว แต่การที่จะนำที่ดินนั้นไปใช้เพื่อการอื่น จะกระทำได้เฉพาะเพื่อการอื่นตามที่ระบุไว้ในมาตรา 33* วรรคสามของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย และโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายคือ ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ ตามมาตรา 33 วรรค 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 33 วรรคห้า บัญญัติว่า อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการเวนคืนเพื่อการใด ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่น ตามมาตรา 33 วรรคสาม และโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายกรณีตามที่หารือมา ถ้าการนำอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืนนี้ ไปจัดสร้างเมืองเฉลิมพระเกียรติ และอ่างเก็บน้ำ เป็นการนำไปใช้เพื่อการอื่นตามมาตรา 33 วรรคสาม ก็จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติโดยกำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้ที่ดินเวนคืนเสียใหม่

* มาตรา 33 วรรคสาม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อการอื่นเป็นสาธารณูปโภคหรือการอื่นจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับ ความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

เมื่อได้ทราบถึงการใช้ประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาจากการเวนคืน
ของรัฐในลักษณะต่าง ๆ ตลอดจนปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์แล้ว ต่อไปจะได้
ศึกษาถึงสิทธิในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกวเวนคืนของผู้ถูกเวนคืนในบทที่ 5 ว่า
เมื่อรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้ประโยชน์ในลักษณะต่าง ๆ แล้ว ผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิ
ในการเรียกคืนในกรณีใดได้บ้าง