

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดหาและการบริหารจัดการที่ดิน
ของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย

นางสาวเบญจางค์ เกษวิเชียร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2552
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Legal Problems on Land Providing and Management of
Expressway Authority of Thailand

Miss Benjang Ketwichien

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2009

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดหาและบริหารจัดการที่ดิน
ของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย

โดย

นางสาวเบญจรงค์ เกษวิเชียร

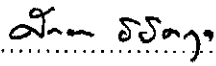
สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

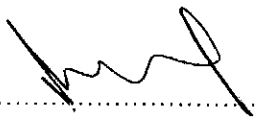
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์

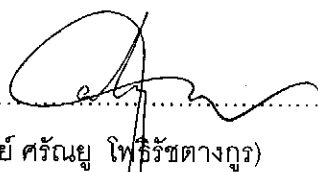
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

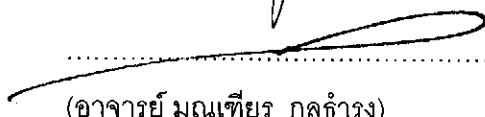

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร. ศักดา ธนิตกุล)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์)


..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์)


..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(อาจารย์ ศรัณยู ไพโรรัชต์ถาวร)


..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(อาจารย์ มณฑิยา กุลธำรง)

เบญจรงค์ เกษวิเชียร : ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดหาและการบริหารจัดการที่ดินของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย. (Legal Problems on Land Providing and Management of Expressway Authority of Thailand) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อธิพิณ ศรีเสาวลักษณ์, 173 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดหาและการบริหารจัดการที่ดินของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 290 และพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 เพื่อให้ทราบปัญหาและอุปสรรค รวมถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดทั้งแก่ประชาชนและการทางพิเศษแห่งประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่า แต่เดิมนบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยยังไม่มี ความชัดเจนเพียงพอ ทั้งในเรื่องของการจัดหาและการบริหารจัดการที่ดิน จึงก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 ใช้บังคับและให้อำนาจในการจัดหาและบริหารจัดการที่ดินซึ่งรวมถึงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เพิ่มขึ้น ทำให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยสามารถบริหารจัดการที่ดินที่ได้จัดหามาได้กว้างขวางขึ้น แต่เนื่องจากเป็นรัฐวิสาหกิจที่ต้องอยู่ภายใต้ระบบราชการ การจัดหาและการบริหารจัดการที่ดินจึงมีข้อจำกัดทั้งในเรื่อง การบริหารจัดการที่ดินที่จัดหามาโดยการเวนคืนอาจถูกเรียกคืนได้ การปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรี รวมทั้งขอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 การทางพิเศษแห่งประเทศไทย จึงต้องมีนโยบายที่แน่นอน มีความชัดเจนในการเสนอโครงการต่อคณะรัฐมนตรี และจะต้องมีการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายบางประการด้วย

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ปีการศึกษา 2552

ลายมือชื่อนิสิต

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

Benw
[Signature]

5085998834 : MAJOR LAWS

KEY WORD : ACQUISITION / LAND/PROVIDING/MANAGEMENT

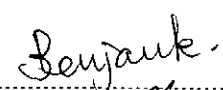
BENJANG KETWICHIEEN : THE LEGAL PROBLEMS ON LAND PROVIDING
AND MANAGEMENT OF THE EXPRESSWAY AUTHORITY OF THAILAND.
THESIS ADVISOR : ASSISTANT PROFESSOR EATHIPOL SRISAWALUCK, 173 pp.

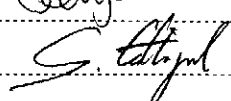
This thesis is the research of the legal problems on land providing and management of the Expressway Authority of Thailand (EXAT), a state enterprise established by the virtue of the National Executive Council Announcement No. 290 and substituted by the Expressway Authority of Thailand Act, B.E. 2550, in order to know the problems and obstacles of such proceedings as well as to propose their solutions to maximize the benefit of the public and the EXAT.

According to the research, it is found that the provisions of law concerning land providing and management according to the National Executive Council Announcement No. 290 is rather obvious, resulting to the difficulties to the officials to perform their duties. Then after the Expressway Authority of Thailand Act, B.E. 2550, authorizing the EXAT to procure and manage lands including to develop real properties has been substituted to the old law, the EXAT has been able to manage the acquired lands in more intensive ways. Nevertheless, the EXAT is a state enterprise under the bureaucracy; there are still some limitations both in the acquisition and the management of acquired lands. Accordingly, in order to perform duties in accordance with law, regulations and the resolutions of the cabinet to achieve the objectives of the EXAT, the EXAT has to have a clear and certain policy when proposing a project for the approval of the cabinet and some provisions of law have to be revised.

Field of Study : Laws.....

Academic Year : 2009.....

Student's Signature : 

Advisor's Signature : 

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยความอนุเคราะห์จากผู้มีพระคุณหลายท่าน ซึ่งผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ ที่ได้กรุณารับเป็นประธาน กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และได้ให้ข้อเสนอแนะซึ่งเป็นประโยชน์อันทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอกราบขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ ที่กรุณา สละเวลาอันมีค่ามารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และได้ให้คำปรึกษาชี้แนะจนทำให้ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยดี

ขอกราบขอบพระคุณอาจารย์มณฑิยา กุลธำรง ที่ได้ถ่ายทอดความรู้และ ประสบการณ์จากการปฏิบัติงานที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยที่เป็นประโยชน์ให้ผู้เขียนได้ ค้นคว้า รวบรวม ตลอดจนเป็นกำลังใจที่ดีมาโดยตลอด

ท้ายนี้ขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา ที่เป็นแรงบันดาลใจและให้ชีวิตที่มี โอกาสทางการศึกษา ขอขอบคุณทุกคนในครอบครัว พี่ ๆ ที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทย และ เพื่อน ๆ ทุกคนที่คอยช่วยเหลือและเป็นกำลังใจในความสำเร็จครั้งนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มี ประโยชน์ต่อผู้อื่น ผู้เขียนขอมอบคุณความดีให้กับทุกท่านที่กล่าวมาแล้ว แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฎ
สารบัญภาพ.....	ฐ
บทที่ 1	
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	7
1.3 สมมติฐานของการวิจัย.....	8
1.4 ขอบเขตของการวิจัย.....	8
1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย.....	8
1.6 ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย.....	8
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีในการจัดหาและการบริหารจัดการที่ดินของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย	10
2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล	10
2.1.1 วิวัฒนาการว่าด้วยแนวความคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน.....	11
2.1.1.1 ความหมายของกรรมสิทธิ์.....	13
2.1.1.2 ลักษณะของกรรมสิทธิ์.....	14
2.1.1.3 การบังคับทางกฎหมายของหลักกรรมสิทธิ์.....	15
2.1.1.4 การจำกัดกรรมสิทธิ์.....	16
2.1.1.5 รูปแบบของการจำกัดกรรมสิทธิ์.....	19
2.1.1.5.1 การกำหนดข้อมูลมัดกรรมสิทธิ์.....	19
2.1.1.5.2 การเวนคืน.....	20

2.1.2	หลักรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล.....	20
2.1.2.1	ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ.....	20
2.1.2.2	การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล.....	21
2.1.2.3	การจำกัดการใช้สิทธิในที่ดินของเอกชน.....	22
2.2	แนวคิดเกี่ยวกับวิธีการจัดหาที่ดิน.....	23
2.2.1	การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์	23
2.2.1.1	ความหมายของการเวนคืน.....	23
2.2.1.2	วัตถุประสงค์ของการเวนคืน.....	24
2.2.1.3	การใช้อำนาจรัฐในการเวนคืน.....	25
2.2.1.4	ขั้นตอนและกระบวนการในการเวนคืน.....	26
2.2.1.4.1	การสำรวจที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนโดยการตราพระราชกฤษฎีกา.....	26
2.2.1.4.2	การโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์โดยการตราพระราชบัญญัติเวนคืนเฉพาะ.....	30
2.2.1.4.3	การกำหนดค่าทดแทน.....	31
2.2.2	การจัดหาที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.....	37
2.2.2.1	การทำสัญญาซื้อขายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.....	37
2.2.2.2	การทำสัญญาเช่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.....	38
2.2.2.2.1	สัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์.....	38
2.2.2.2.2	สัญญาเช่าต่างตอบแทนพิเศษยิ่งกว่าสัญญาเช่าธรรมดา.....	39
2.2.2.2.3	สัญญาเช่าระยะยาว.....	39
2.2.3	การขอใช้ที่ดินจากเอกชนหรือหน่วยงานรัฐด้วยกัน.....	40
2.2.3.1	การขอใช้ที่ดินของเอกชน.....	40
2.2.3.2	การขอใช้ที่ดินของหน่วยงานรัฐ.....	40
2.2.4	การจัดหาที่ดินโดยประการอื่น.....	40
2.2.4.1	การรับบริจาค หรือการรับการอุทิศให้.....	40
2.2.4.2	การรับชำระหนี้เป็นอย่างอื่นแทนการชำระหนี้ที่ได้ตกลงกันได้.....	41
2.2.4.3	การรับมรดกโดยพินัยกรรม.....	41
2.3	แนวคิดในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐวิสาหกิจ.....	42
2.3.1	สถานะทางกฎหมายของที่ดิน	42

2.3.1.1	สถานะทางกฎหมายของที่ดินของรัฐ.....	42
2.3.1.2	สถานะทางกฎหมายของที่ดินของรัฐวิสาหกิจ.....	45
2.3.2	เหตุผลในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ.....	49
2.3.2.1	เหตุผลทั่วไป.....	50
2.3.2.2	เหตุผลเฉพาะสำหรับประเทศไทย.....	51
2.3.2.3	เหตุผลในการจัดตั้ง กทพ. เป็นรัฐวิสาหกิจ.....	53
2.3.3	สิทธิพิเศษในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ.....	54
2.3.4	การให้เอกชนเป็นผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินที่เวนคืน.....	55
2.3.4.1	กรณีกฎหมายอนุญาตให้เอกชนเป็นผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เวนคืน	56
2.3.4.2	การให้เอกชนเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เวนคืนโดยการทำข้อตกลง ตามสัญญา.....	56
2.3.5	หลักการให้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐวิสาหกิจ.....	56
2.3.5.1	การใช้สิทธิในที่ดินของเอกชน.....	57
2.3.5.2	หลักการอนุญาตหรือยินยอมให้รัฐสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชน	57
2.3.5.3	หลักประโยชน์นิยม หรือหลักการที่ถูกนำมาปรับและพัฒนาใน กฎหมายมหาชน.....	58
2.3.5.4	หลักการพัฒนาทรัพย์สินผ่านการจัดเขตพื้นที่ (Invasion Theory)	59
2.3.5.5	หลักพื้นฐานของราคาทางเศรษฐศาสตร์ (The Diminution of Value Theory)	59
บทที่ 3 การจัดหาและการบริหารจัดการที่ดินของ กทพ.....		60
3.1	การทางพิเศษแห่งประเทศไทย.....	60
3.1.1	ประวัติความเป็นมา.....	60
3.1.2	ขอบเขต วัตถุประสงค์ และภารกิจหน้าที่.....	60
3.1.3	แนวนโยบายและการบริหารงานภายในของ กทพ.	62
3.1.4	การบริหารและการดำเนินบริการสาธารณะของ กทพ.....	66
3.1.4.1	การดำเนินการในการสร้างทางพิเศษ.....	67
3.1.4.1.1	หลักเกณฑ์ในการกำหนดเส้นทาง.....	67
3.1.4.1.2	โครงการระบบทางพิเศษในอดีตถึงปัจจุบัน(พ.ศ. 2515-พ.ศ. 2552)	71
3.1.4.1.3	โครงการระบบทางพิเศษที่อยู่ระหว่างการดำเนินการ	73
3.1.4.1.4	โครงการระบบทางพิเศษในอนาคต	73

3.1.4.2 การบริหารจัดการที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะ	74
3.2 หลักเกณฑ์และแนวทางในการจัดหาที่ดิน.....	76
3.2.1 การได้มาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530	76
3.2.2 การได้มาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.....	80
3.3 ลักษณะของที่ดินในความครอบครองของ กทพ.....	80
3.3.1 ลักษณะทางกายภาพ	80
3.3.2 ลักษณะการใช้ประโยชน์	81
3.4 แนวทางการบริหารจัดการที่ดินของ กทพ.	84
3.4.1 แนวคิดในการบริหารจัดการที่ดิน.....	84
3.4.2 การบริหารจัดการที่ดินเพื่อการพาณิชย์.....	87
3.4.2.1 การบริหารจัดการที่ดินในเรื่องของการให้เช่า.....	87
3.4.2.2 การอนุญาตให้ใช้พื้นที่	90
3.4.2.2.1 หลักเกณฑ์การขอใช้พื้นที่ในเขตทางพิเศษ.....	90
3.4.2.2.2 วิธีการเก็บค่าใช้พื้นที่.....	91
3.4.2.2.3 อัตราการเก็บค่าใช้พื้นที่.....	91
3.4.2.2.4 ตัวอย่างการเก็บค่าใช้พื้นที่.....	94
3.4.2.3 การทำสัญญาใช้ที่ดินในเขตทางพิเศษ	96
3.4.2.4 การให้เอกชนจัดหาผลประโยชน์ในเขตทางพิเศษ.....	98
3.4.2.4.1 โครงการก่อสร้างอาคารศูนย์บริหารทางพิเศษ.....	98
3.4.2.4.2 โครงการจัดหาผลประโยชน์ในเขตทางพิเศษ บริเวณ คลองแสนแสบ.....	98
3.4.2.4.3 โครงการที่ กทพ. มีพันธะกับเอกชนตามสัญญา.....	102
บทที่ 4 ปัญหากฎหมายในการจัดหาและบริหารจัดการที่ดินของ กทพ.	105
4.1 วิเคราะห์ปัญหาในการจัดหาที่ดิน.....	105
4.1.1 กฎเกณฑ์และนโยบายของฝ่ายบริหารเกี่ยวกับการเวนคืน.....	105
4.1.2 ปัญหาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง.....	115
4.1.2.1 วัตถุประสงค์ในการเวนคืน.....	115
4.1.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530	116

4.2	วิเคราะห์ปัญหาในการบริหารจัดการที่ดิน.....	120
4.2.1	บทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจในการบริหารจัดการที่ดิน.....	121
4.2.2	รูปแบบการบริหารจัดการที่ดิน.....	123
4.2.2.1	การให้เช่าหรือพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ตามความจำเป็นโดยคำนึงถึง ประโยชน์สาธารณะ.....	126
4.2.2.2	การให้สิทธิเอกชนในการบริหารโครงการเพื่อจัดหาลประโยชน์ในที่ดิน	126
4.2.3	ข้อจำกัดในการบริหารจัดการที่ดินที่เวนคืนมาตามกฎหมาย.....	128
4.2.3.1	การบริหารจัดการที่ดินตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน.....	128
4.2.3.2	กำหนดระยะเวลาที่ใช้ในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์.....	132
4.2.3.3	สิทธิในการดำเนินการพัฒนาที่ดินที่หน่วยงานอื่นของรัฐได้จัดกรรมสิทธิ์ไว้	141
บทที่ 5	บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	146
5.1	บทสรุป.....	146
5.2	ข้อเสนอแนะ.....	152
	รายการอ้างอิง.....	158
	ภาคผนวก.....	160
	ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	173

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	สรุปข้อมูลพื้นที่ในเขตทางพิเศษที่ กทพ. ให้ใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ แยกตาม วัตถุประสงค์.....	75
2	ที่ดินในเขตเมืองที่ กทพ. อนุญาตให้ใช้ประโยชน์.....	82
3	ที่ดินนอกเขตเมืองที่ กทพ. อนุญาตให้ใช้ประโยชน์.....	83
4	อัตราการเก็บค่าใช้พื้นที่จากหน่วยงานของรัฐและองค์กรอื่น ๆ ที่ขอใช้พื้นที่.....	92
5	สรุปข้อหารือของ กทพ.	100

สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
1	พื้นที่บริเวณสวนเฉลิมพระเกียรติ สะพานพระราม 9 ฝั่งพระนคร เนื้อที่ 11,965 ตารางวา.....	161
2	พื้นที่บริเวณสวนพรวนภิรมย์ บริเวณต่างระดับถนนพระราม 9 ตัดถนนประดิษฐ์มนูธรรม เนื้อที่ 5,225 ตารางวา.....	162
3	พื้นที่บริเวณทางเข้าสวนสมเด็จพระศรีนครินทร์ ด้านเมืองทองธานี เนื้อที่ 18,551 ตารางวา.....	163
4	พื้นที่บริเวณต่างระดับพญาไท (สวนพญาไทภิรมย์) เนื้อที่ 4,000 ตารางวา.....	164
5	พื้นที่บริเวณต่างระดับศรีนครินทร์ เนื้อที่ 28,000 ตารางวา.....	165
6	พื้นที่บริเวณลานกีฬาใต้สะพานพระราม 9 ฝั่งธนบุรี เนื้อที่ 9,200 ตารางวา....	166
7	พื้นที่บริเวณลานกีฬาแสงทิพย์.....	167
8	พื้นที่ที่ กทพ. อนุญาตให้เช่าเพื่อจัดทำทางเข้า-ออก.....	168
9	พื้นที่ที่ กทพ. อนุญาตให้เช่าเพื่อจอดรถยนต์.....	169
10	พื้นที่ที่ กทพ. อนุญาตให้เช่าเพื่อจัดทำสวนหย่อมและดูแลรักษา.....	170
11	พื้นที่เช่าเพื่อติดตั้งป้ายแนะนำทางในเขตทางพิเศษ.....	171
12	พื้นที่เช่าเพื่อติดตั้งป้ายแนะนำทางบนทางพิเศษ.....	172

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) เป็นรัฐวิสาหกิจที่ก่อตั้งขึ้นโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ประกาศ ณ วันที่ 27 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2515 เนื่องจากคณะปฏิวัติเห็นว่า ในขณะนั้นเส้นทางคมนาคมต่าง ๆ ในประเทศยังมีไม่เพียงพอที่จะอำนวยความสะดวกและรวดเร็วแก่การจราจรและการขนส่ง อันเป็นอุปสรรคต่อความเจริญและการพัฒนาประเทศ จึงได้มีการออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างหรือจัดให้มีด้วยวิธีการใด ๆ ตลอดจนบำรุงและรักษาทางพิเศษ ดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับทางพิเศษ และครอบคลุมถึงการจัดดำเนินการหรือควบคุมธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งโดยรถรางเดียว และรถใต้ดิน แต่ กทพ. ยังไม่ได้ดำเนินการใด ๆ ในส่วนนี้

กทพ. มีอำนาจหน้าที่และภารกิจที่สำคัญในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะประเภททางพิเศษให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ แต่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจในการให้สัมปทานแก่เอกชนเพื่อให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนและเสี่ยงภัยด้วยตนเองได้ จึงต้องดำเนินการโดยการร่วมลงทุนกับเอกชน อย่างเช่น ในโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 2ⁱⁱ เป็นเหตุให้เกิดคดีพิพาทระหว่าง กทพ. และเอกชน โดยบริษัทเอกชนเรียกร้องที่จะเข้าบริหารจัดการและทำประโยชน์ในเขตทางพิเศษⁱⁱⁱ

ⁱ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ประกาศ ณ วันที่ 27 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2515

ⁱⁱ โครงการทางด่วนขั้นที่ 2 กทพ. ร่วมลงทุนกับบริษัท ทางด่วนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) โดย กทพ. เป็นผู้ลงทุนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ บริษัท ทางด่วนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ลงทุนก่อสร้างทางพิเศษและเป็นผู้บริหารโครงการ

ⁱⁱⁱ คำเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการ คดีหมายเลขดำที่ 8/2543 คดีหมายเลขแดงที่ 71/2543 บริษัท ทางด่วนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) เรียกร้องให้ กทพ. ดำเนินการกำหนดค่าเช่าที่บริษัทฯ จะเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ในเขตทางได้ทางด่วนขั้นที่ 2 ตามสัญญา ยกเลิกการดำเนินการให้เอกชนรายย่อยเช่าพื้นที่ในเขตทางและขอให้ค่าเสียหายแก่บริษัทฯ ในอัตราเดือนละ 967,000 บาท ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 จนถึงวันยื่นคำเสนอข้อพิพาทเป็นเงิน 39,647,000 บาท และในอัตราเดือนละ 967,000 บาท จนกว่าจะปฏิบัติตามสัญญา ซึ่งคณะอนุญาโตตุลาการได้มีคำชี้ขาดยกคำเสนอข้อพิพาทและห้ามบริษัทฯ และบริวารดำเนินการใด ๆ ที่เป็นการกระทบสิทธิของ กทพ.

ที่ดินที่ กทพ. ได้จัดหามาโดยการเวนคืนตามกฎหมายมีจำนวนมาก ส่วนใหญ่อยู่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลซึ่งเป็นที่ดินที่มีศักยภาพในการพัฒนา และมีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูง ที่ดินได้เขตทางพิเศษหรือบริเวณเขตทางพิเศษ ตลอดจนถึงยังไม่ได้ก่อสร้างทางพิเศษ แต่โครงการก่อสร้างยังไม่ได้ยกเลิกไป หากปล่อยให้อยู่ในสภาพรกร้างขาดการบำรุงรักษา อาจก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรม ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรม หรือปัญหาการบุกรุก จนกลายเป็นภาระที่หน่วยงานรัฐจะต้องเข้าไปดูแลอันเป็นการเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายให้แก่รัฐ ซึ่งแต่เดิม กทพ. ยังไม่สามารถดำเนินการใด ๆ เพื่อพัฒนาหรือทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ที่ดินดังกล่าวได้ เพราะประกาศคณะปฏิวัติไม่ได้ให้อำนาจไว้

ต่อมามีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ. 2535 แยกงานส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่ในการจัดดำเนินการหรือควบคุมธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งโดยสารทางเดียว และรถใต้ดิน ของ กทพ. ตามประกาศคณะปฏิวัติมาดำเนินการ และยกฐานะจากองค์การรถไฟฟ้ามหานคร มาเป็น การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย (รฟม.) ตามพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 ที่กำหนดอำนาจและหน้าที่ของ รฟม. ให้สามารถบริหารจัดการที่ดินได้กว้างขวางกว่าอำนาจหน้าที่เดิมของ กทพ. มาก เป็นผลให้ รฟม. สามารถบริหารจัดการที่ดินที่รับโอนไปจาก กทพ. ได้อย่างดีและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม กทพ. ก็มีความพยายามและตระหนักถึงการบริหารจัดการที่ดินให้เกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุดโดยได้ว่าจ้างจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นที่ปรึกษาจัดทำแผนกลยุทธ์เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ ตั้งแต่ในช่วงที่ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ยังใช้บังคับอยู่ แต่ก็ไม่อาจดำเนินการได้เนื่องจากติดขัดในปัญหาข้อกฎหมาย และมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 7 กันยายน 2547^๖

เมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 และยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 กำหนดอำนาจและหน้าที่ให้แก่ กทพ. กว้างขวางขึ้นทำนองเดียวกับ รฟม. โดยอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ได้แก่ ให้ กทพ. มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างหรือจัดให้มีทางพิเศษด้วยวิธีใด ๆ ตลอดจนบำรุงและรักษาทางพิเศษ และดำเนินงานหรือธุรกิจเกี่ยวกับทางพิเศษ และ

^๖ แผนกลยุทธ์เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ โดยคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๗ มติ ค.ร.ม. ลงวันที่ 7 กันยายน 2547 ให้ กทพ. ดำเนินการจัดทำระบบการใช้ประโยชน์พื้นที่บริเวณใต้ทางด่วนต่าง ๆ ให้เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ และเกิดประโยชน์สาธารณะสูงสุด โดยไม่นำไปใช้ในกิจการเชิงพาณิชย์ เช่น การจัดทำเป็นสวนสาธารณะ ลานกีฬา ที่จอดรถ เส้นทางลัดเพื่อระบายรถยนต์ และเส้นทางรถโดยสารใต้ทางด่วน เท่านั้น

ธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับทางพิเศษหรือที่เป็นประโยชน์แก่ กทพ. และมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจและหน้าที่แก่ กทพ. ในการกระทำกิจการภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ ซึ่งรวมถึงการให้เช่าหรือพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ของ กทพ. ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ กทพ. โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะควบคู่ไปด้วย

พระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 8 ให้ กทพ. เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (1) สร้างหรือจัดให้มีทางพิเศษด้วยวิธีใด ๆ ตลอดจนบำรุงและรักษาทางพิเศษ
- (2) ดำเนินงานหรือธุรกิจเกี่ยวกับทางพิเศษ และธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับทางพิเศษหรือที่เป็นประโยชน์แก่ กทพ.

พระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 10 ให้ กทพ. มีอำนาจหน้าที่กระทำการกิจการภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา 8 และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

- (1) ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง หรือมีทรัพย์สินสิทธิต่าง ๆ
- (2) ก่อตั้งสิทธิหรือทำนิติกรรมใด ๆ ทั้งในและนอกราชอาณาจักร
- (3) เรียกเก็บค่าผ่านทางพิเศษ หรือค่าบริการอื่น ตลอดจนค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพย์สิน การให้บริการและการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในเขตทางพิเศษ
- (4) กำหนดมาตรการเพื่อความปลอดภัยเกี่ยวกับการใช้และการรักษาทางพิเศษตลอดจนการใช้และการรักษาทรัพย์สิน การให้บริการ และการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในเขตทางพิเศษ
- (5) กู้หรือยืมเงินภายในและภายนอกราชอาณาจักร
- (6) ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุนหรือเพื่อประโยชน์แก่กิจการของ กทพ.
- (7) จัดตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับหรือเกี่ยวข้องกับกิจการของ กทพ.
- (8) ลงทุนหรือเข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่นเพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับหรือเกี่ยวข้องกับกิจการของ กทพ.
- (9) ให้สัมปทานในการสร้างหรือขยายทางพิเศษ ต่ออายุสัมปทาน โอนสัมปทาน หรือเพิกถอนสัมปทาน
- (10) ว่าจ้างหรือมอบให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดประกอบกิจการส่วนหนึ่งส่วนใดของ กทพ. แต่หากกิจการนั้นมีรัฐวิสาหกิจใดมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการ และคณะกรรมการเห็นว่ารัฐวิสาหกิจนั้นสามารถจะดำเนินการให้บังเกิดผลและมีประสิทธิภาพได้ ให้ กทพ. ว่าจ้างหรือมอบให้รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นผู้ประกอบกิจการก่อนผู้อื่น
- (11) ทำการค้าและให้บริการต่าง ๆ เกี่ยวกับอุปกรณ์และเครื่องใช้เกี่ยวกับทางพิเศษ
- (12) ให้เช่าหรือพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ของ กทพ. ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ กทพ. โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะควบคู่ไปด้วย
- (13) วางแผน สืบราคา และออกแบบเกี่ยวกับการสร้างหรือขยายทางพิเศษ
- (14) กระทำการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของ กทพ.

จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 ทำให้ กทพ. สามารถที่จะบริหารจัดการที่ดินได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และอาจจัดหารายได้เพิ่มเติมให้แก่ กทพ. พัฒนาคุณภาพชีวิตชุมชน สิ่งแวดล้อม และสาธารณประโยชน์ ป้องกันปัญหาอาชญากรรมปัญหาแหล่งเสื่อมโทรมและการบุกรุกพื้นที่ในเขตทางพิเศษ ป้องกันโครงสร้างทางพิเศษ และรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมในเขตทางให้อยู่ในสภาพที่ดี

ในปัจจุบัน กทพ. มีที่ดินที่สามารถใช้ประโยชน์ได้มากถึง 1,160,369 ตารางวา และมีรายได้จากการบริหารจัดการที่ดินในรูปแบบเฉพาะการให้เช่าพื้นที่ในเขตทางพิเศษ ปีงบประมาณ 2552 เป็นเงินจำนวน 115,392,591.25 บาท แต่การดำเนินการบริหารจัดการที่ดินที่จัดหามาตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ยังติดขัดในปัญหาข้อกฎหมายว่า กทพ. ต้องทำอย่างไร เนื่องจากรัฐธรรมนูญคุ้มครองสิทธิในที่ดินที่บุคคลจะต้องถูกเวนคืนไว้ ให้นหน่วยงานของรัฐจะต้องเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะ และต้องใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด แต่เมื่อไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดระยะเวลาการเช่าใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ประกอบกับการนำที่ดินที่เวนคืนมาบริหารจัดการในเชิงพาณิชย์อาจทำให้ประชาชนที่ถูกเวนคืนเข้าใจได้ว่ารัฐใช้อำนาจตามกระบวนการเวนคืนเพื่อเป็นการเอื้อประโยชน์ให้เอกชนบางกลุ่มที่จะเข้ามาบริหารจัดการที่ดินที่เคยเป็นกรรมสิทธิ์ของตน จนต้องให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญในการเรียกคืนที่ดิน ซึ่งการเรียกคืนที่ดินและการคืนค่าทดแทนนั้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 42 การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะกิจการของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถาน และแหล่งทางประวัติศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับ ความเสียหายจากการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนและประโยชน์ที่รัฐและผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเช่าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดแจ้ง ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าวต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสามและการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไปให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เป็นไปตามที่กฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้ แต่ก็ยังไม่มียกเว้นของกฎหมายดังกล่าว

ดังนั้น แม้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะเห็นความสำคัญและจำเป็นที่จะต้องบริหารจัดการที่ดิน แต่การดำเนินงานของหน่วยงานรัฐก็ยังคงต้องอยู่ภายใต้หลักการเดียวกัน คือ หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย และจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายลำดับสูงกว่าไม่ได้ กฎหมายนั้น ได้แก่ รัฐธรรมนูญ กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร ที่เป็นที่มาของอำนาจหน้าที่ ดังนั้น การดำเนินการต่าง ๆ ของ กทพ. จึงควรอยู่ในกรอบของกฎหมายด้วย แต่ทางปฏิบัติ กลับปรากฏว่า มีหลายกรณีที่มีการกระทำของ กทพ. ยังถูกพิจารณาว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยศาล เช่น ในเรื่องที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินที่เวนคืนมาตามวัตถุประสงค์ แล้วนำที่ดินนั้นไปเรียกเก็บค่าเช่าจากประชาชนโดยไม่ชอบ การนำที่ดินที่เวนคืนไปโอนให้หน่วยงานรับโอนแล้วไม่มีการใช้ที่ดินนั้น ตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานที่โอนและหน่วยงานที่รับโอน แต่จะใช้ตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานอื่น จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย^๖ หรือกรณีที่ กทพ. ได้ดำเนินการจัดหา

^๖ คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ 722/2547 คดีหมายเลขแดงที่ 1892/2551 ศาลปกครองกลาง วินิจฉัยว่า การที่ กทพ. มิได้ใช้ประโยชน์ที่ดินตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ทั้งยังนำที่ดินส่วนนี้ไปเรียกเก็บค่าเช่าจากผู้เช่าที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนของผู้ฟ้องคดีอีก จึงเป็นการชี้ให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า กทพ. นำที่ดินที่บังคับเวนคืนมาไปหาประโยชน์อย่างอื่นมิใช่เพื่อวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. 2530 เมื่อ กทพ. เวนคืนที่ดินดังกล่าวเกินความจำเป็นจึงมีหน้าที่ต้องคืนที่ดินส่วนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าทดแทนที่ได้รับไปแล้วแก่ กทพ.

^๗ คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ 1160/2546 คดีหมายเลขแดงที่ 1956/2550 ซึ่ง กทพ. และ รฟม. เป็นผู้ถูกฟ้องคดี ศาลได้มีคำวินิจฉัยว่า ในประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างว่ามาตรา 49 วรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต้องเป็นกรณีการออกเป็นพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น การตกลงทำสัญญาซื้อขายไม่ตกอยู่ภายใต้บทบัญญัติตามมาตรา 49 จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่า ที่ดินในกรณีนี้มิได้ใช้หรือมิได้ใช้ภายในกำหนดระยะเวลาใด ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า หากจะแปลความตามที่ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้าง ก็เท่ากับว่าผู้ถูกเวนคืนที่ยินยอมตกลงทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ซึ่งถือได้ว่าให้ความร่วมมือกับรัฐกลับไม่ได้รับความคุ้มครอง แต่ผู้ถูกเวนคืนที่ไม่ตกลงยินยอมทำสัญญาซื้อขายจนกระทั่งต้องเป็นภาระแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการที่จะต้องตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาเป็นของรัฐกลับได้รับความคุ้มครอง และหากเป็นเช่นนั้นแล้ว ต่อไปผู้ถูกเวนคืนก็คงไม่ยินยอมที่จะทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน อันจะเป็นการเพิ่มภาระแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ และกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่า มีนโยบายที่จะใช้ที่ดินเป็นที่ตั้งสถานีดับเพลิงและกู้ภัยเพื่อสนับสนุนกิจการรถไฟฟ้า โดยได้มีการประสานงานกับสำนักงานเขตห้วยขวางแล้ว มิใช่กิจการที่เกี่ยวข้องกับระบบรถไฟฟ้าโดยตรง แต่เป็นวัตถุประสงค์ของกรุงเทพมหานคร และระยะเวลาที่ล่วงเลยมาหลายปี นับแต่เมื่อมีการเวนคืนจนกระทั่งโครงการรถไฟฟ้านี้ได้ดำเนินการสร้างเสร็จทั้งโครงการและเปิดดำเนินการแล้ว

ที่ดินตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว แต่ศาลปกครองยังถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบ เป็นต้น

หลักประกันที่สำคัญในเรื่องกรรมสิทธิ์ของบุคคลเป็นกรอบในการกำกับการทำงานของหน่วยงานรัฐที่จะต้องเวนคืนเฉพาะที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ ต้องชดใช้ค่าทดแทนอย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด กฎหมายเวนคืนต้องระบุวัตถุประสงค์และระยะเวลาการเข้าใช้ให้ชัดเจน ถ้าไม่ได้ใช้ภายในเวลาต้องคืนเจ้าของเดิมหรือทายาทตามกฎหมายบัญญัติ

การนำหลักการนี้มาใช้เป็นเรื่องยากที่จะกล่าวว่าการเวนคืนที่ดินนั้น เป็นการเวนคืนที่ดินเฉพาะที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ อย่างในกรณีที่ กทพ. จะดำเนินการเวนคืนที่ดิน แต่กลับมีกลุ่มผู้แสวงหาประโยชน์ เช่น เจ้าของหมู่บ้านจัดสรรขนาดใหญ่ ที่ไปจับจองที่ดินบริเวณข้างเคียงเพื่อให้ที่ดินขึ้นราคาเมื่อมีโครงการก่อสร้างทางด่วนผ่านหน้าที่ดินทำให้สามารถขายบ้านจัดสรรได้ในราคาสูงขึ้น เช่นนี้ อาจทำให้ประชาชนทั่วไปเข้าใจว่า มีการเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มคนบางกลุ่มและการเวนคืนไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองการใช้สิทธิเรียกคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนแล้วไม่ได้ใช้ตามวัตถุประสงค์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้ที่ดินที่เวนคืนของหน่วยงานที่ใช้อำนาจเวนคืน และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการคืนที่ดินที่เวนคืนมาแล้วไม่ได้ใช้ตามวัตถุประสงค์ รวมถึงการคืนเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนได้รับไปแล้ว ดังนั้น แม้จะยึดถือตามหลักที่ว่าเมื่อการดำเนินการไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการ

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 แต่ก็ยังมีได้มีการดำเนินการอย่างใด ๆ ในที่ดินพิพาท จึงเห็นว่า ที่ดินมิได้นำมาใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน จึงต้องคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ.234/2547 คดีหมายเลขแดงที่ อ.148/2548 ผู้ฟ้องคดีขอให้ชดเชยที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เนื่องจากที่ดินส่วนใหญ่ถูก กทพ. เวนคืนจนเหลือเนื้อที่ดิน 29 ตารางวา อยู่บริเวณลูบของทางด่วนไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ มีลักษณะเป็นสามเหลี่ยมรัศมีโค้งโดยมีด้านหนึ่งเว้าเข้าด้านในของแปลงที่ดิน แต่ไม่เข้าเงื่อนไขด้านใดด้านหนึ่งน้อยกว่า 5 วา หรือเนื้อที่ไม่ถึง 25 ตารางวา ตามที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีสามารถร้องขอให้ กทพ. ชดเชยที่ดินส่วนที่เหลือได้ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มุ่งคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้ถูกเวนคืนที่ดินบางส่วน และที่ดินส่วนที่เหลือมีสภาพและขนาดที่ไม่เหมาะสมที่จะใช้ประโยชน์ต่อไป และมาตรา 20 แปลความได้ว่า เป็นที่ดินที่มีขนาดเนื้อที่น้อยหรือมีด้านใดด้านหนึ่งแคบมากจนใช้ประโยชน์ตามปกติไม่ได้ “ด้าน” ควรจะแปลว่าด้านกว้างหรือด้านยาวน้อยกว่า 5 วาเป็นหลัก หากวัดจากส่วนที่เว้าเข้าหามุมของสามเหลี่ยมจะหนาหรือกว้างน้อยกว่า 5 วา ประกอบกับเนื้อที่ดินส่วนที่เหลืออยู่ได้ทางด่วนเป็นทางขึ้นลงเจ้าของไม่อาจใช้ประโยชน์ตามปกติได้ เจ้าของจึงมีสิทธิร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือชดเชยที่ดินส่วนที่เหลือได้

เวนคืนจะต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิม แต่หากมีข้อเท็จจริงบางอย่างเปลี่ยนแปลงสภาพของที่ดินไป เช่น มีการก่อสร้างสาธารณูปโภคอันเป็นสิ่งปลูกสร้างถาวรลงบนที่ดินนั้น หากจะรื้อถอนหรือทำลายก็จะทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้¹

จากกรณีดังกล่าวมา จะเห็นว่าการบริหารจัดการที่ดินของ กทพ. หากไม่กำหนดกรอบที่ชัดเจน การดำเนินการในทางปฏิบัติก็อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่หน่วยงานและประชาชนในภายหลัง เพราะต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจของ กทพ. โดยศาลปกครองว่า ได้ดำเนินการตามกฎหมายหรือไม่ และหากไม่มีการศึกษาอาจจะทำให้การดำเนินการของ กทพ. มีปัญหาและอุปสรรคอีกมาก ซึ่งผลจากการศึกษายังเป็นการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนด้วย เพราะหากหน่วยงานของรัฐดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายตั้งแต่แรก ก็ไม่มีกรณีที่ประชาชนจะฟ้องคดีต่อศาล อีกทั้ง การศึกษาถึงการบริหารที่ดินของ กทพ. ที่เป็นการสนับสนุนการเชื่อมต่อระบบคมนาคมขนส่งกับหน่วยงานอื่น เช่น รฟม. การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย โครงการรถไฟฟ้า BTS กรมการขนส่งทางน้ำ กรมทางหลวง เพื่อช่วยลดปัญหาการจราจรและก่อให้เกิดระบบการคมนาคมขนส่งที่มีประสิทธิภาพได้อีกทางหนึ่งด้วย

ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาว่าการที่ กทพ. ได้รับมอบอำนาจและหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 มีปัญหาและอุปสรรคในทางกฎหมายที่จะบริหารจัดการที่ดินที่จัดหามาจากการเวนคืนและที่ได้มาโดยทางอื่นอย่างไร และควรมีกรอบ ขอบเขตอำนาจหน้าที่และขั้นตอนการดำเนินการอย่างไร โดยจะศึกษาในแง่ของกฎหมายเป็นหลัก แต่ในส่วนของกรอบแบบและความคุ้มค่าของการบริหารทรัพยากร กทพ. ได้มอบหมายให้มีการทำวิจัยไว้แล้ว

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาขอบเขต วัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของ กทพ. ในการจัดหาและบริหารจัดการที่ดินตามพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550
2. ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดหาและบริหารจัดการที่ดินของ กทพ.
3. ศึกษาแนวทางการปฏิบัติ ปัญหาและอุปสรรคของ กทพ. ในการจัดหาและบริหารจัดการที่ดินภายใต้กรอบของกฎหมายที่เกิดขึ้นทั้งในอดีตและปัจจุบัน
4. ศึกษาหาแนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหาการจัดหาและบริหารจัดการที่ดินที่มีประสิทธิภาพ เหมาะสมและเป็นประโยชน์ร่วมกันทั้งแก่ กทพ. และประชาชน

¹ Rene Hostiou, "การบรรยายพิเศษการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ประเทศฝรั่งเศส," วารสารวิชาการศาลปกครอง 4, 1 (มกราคม - เมษายน 2547) หน้า 114-124.

² โครงการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาที่ดินของ กทพ. โดยคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1.3 สมมติฐาน

การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) มีอำนาจให้เช่าหรือพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์แก่ กทพ. แต่กฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาและบริหารจัดการที่ดินยังคงมีข้อจำกัด ทำให้ กทพ. ไม่อาจจะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาแนวคิดทฤษฎี นโยบาย และบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินที่ กทพ. ได้จัดทำมาโดยใช้อำนาจหน้าที่ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ประกาศ ณ วันที่ 27 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2515 และพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 ที่ได้ตราขึ้นใหม่ โดยจะศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง มติคณะรัฐมนตรี ระเบียบและมติภายในของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องของ กทพ. รวมทั้งศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลปกครอง และคำพิพากษาของศาลต่างประเทศที่มีอิทธิพลต่อระบบกฎหมายไทยบางประเทศที่สำคัญ ทั้งนี้ เพื่อจะได้นำผลการศึกษา มาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาในการจัดหาและบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินของ กทพ. ให้ชอบด้วยกฎหมาย และมีประสิทธิภาพต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้จะใช้วิธีการศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากบทบัญญัติของกฎหมาย รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา รายงานการประชุมกรมการรัฐสภา รายงานการประชุมคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการของ กทพ. หนังสือ บทความ รายงานการศึกษาวิจัย วิทยานิพนธ์ เอกสารภายในหน่วยงานของ กทพ. คำพิพากษาของ ศาลปกครอง และศาลต่างประเทศ รวมทั้งเอกสารที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ซึ่งบางส่วนอาจต้องใช้การสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นส่วนช่วยให้การศึกษานี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

1.6 ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหา ขอบเขต วัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่ ของ กทพ. และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในการจัดหาและบริหารจัดการที่ดินตามพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550
2. เพื่อให้ทราบปัญหา อุปสรรค และแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม มีประสิทธิภาพ ในการดำเนินการจัดหาและบริหารจัดการที่ดิน ที่เกิดขึ้นทั้งในอดีตและปัจจุบัน

3. เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องไป รวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะและอาจก่อให้เกิดปัญหาในการจัดหาและบริหารจัดการที่ดินนำไปเป็นข้อมูลในการศึกษาต่อไป

แนวคิดและทฤษฎีในการจัดหาและบริหารจัดการที่ดินของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย

เพื่อเป็นการวางพื้นฐานที่จะนำไปสู่ความเข้าใจในปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดหาและบริหารจัดการที่ดินของ กทพ. ให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น เนื้อหาในบทนี้จะกล่าวถึงเหตุผลในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายที่ให้อำนาจ กทพ. ในการจัดทำบริการสาธารณะและการตรวจสอบการใช้อำนาจตามหลักการกระทำทางปกครองหรือการกระทำของรัฐ หลักการใช้อำนาจรัฐในการเวนคืนที่ดิน และหลักการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะ อันเป็นหลักแนวคิดพื้นฐานทางกฎหมายมหาชนที่จะนำไปสู่การบริหารจัดการที่ดินที่จัดหาจากการเวนคืนของ กทพ. เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ของบุคคลตามกฎหมาย ในลักษณะที่ กทพ. เป็นหน่วยงานของรัฐที่เข้ามามีบทบาทจัดกิจกรรมเพื่อมหาชน ในการสร้างทางพิเศษแก้ปัญหการจราจรและการคมนาคมขนส่งที่เป็นอุปสรรคต่อความเจริญในการพัฒนาประเทศ และบริการสาธารณะอื่น ๆ อันจำเป็นต้องก้าวล่วงเข้าไปกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือเอกชน เพื่อบรรลุภารกิจในการบริการสาธารณะ

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล

มนุษย์เป็นเจ้าของสิทธิในทรัพย์สินมาตั้งแต่ยุคโบราณแล้ว ตามคำสอนทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติของจอห์น ล็อก ถือว่าสิทธิในทรัพย์สินเป็นสาระสำคัญของประการหนึ่งของความเป็นมนุษย์ที่ไม่อาจพรากไปเสียได้ และเป็นเรื่องที่ซื้อไม่ได้ ขายไม่ขาด¹ เมื่อมนุษย์เริ่มใช้กฎหมายมาควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ในสังคม สิทธิในทรัพย์สินก็ได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมาย ซึ่งในระยะแรกจะเป็นเรื่องความสัมพันธ์ทางทรัพย์สินระหว่างเอกชนที่ใช้ยืนยันกันระหว่างเอกชนด้วยกันเอง จะนำมาใช้ยืนยันกับรัฐไม่ได้ สิทธิในทรัพย์สินจึงเป็นเรื่องของกฎหมายเอกชน เมื่อใดที่รัฐต้องการทรัพย์สินของเอกชน เอกชนก็ไม่อาจขัดขืนได้ จนในที่สุดเมื่อปลายสมัยกลางที่ชนชั้นกลางได้ก่อกำเนิดขึ้นพร้อมแนวความคิดเสรีนิยมได้เรียกร้องให้รัฐคุ้มครองทรัพย์สินของเอกชน รัฐจะละเมิดกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมิได้ ในบรรดาสิทธิในทรัพย์สินนั้น กรรมสิทธิ์ถือได้ว่าเป็นสิทธิในทรัพย์สินซึ่งมีศักดิ์สูงสุดเหนือทรัพย์สินนั้น²

¹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญเยอรมัน, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2535), หน้า 41-44.

² นัยนา เกิดวิชัย, รายงานการวิจัยการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่รัฐเวนคืนจากประชาชน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2549), หน้า 10.

การที่มนุษย์สามารถสร้างแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานเพื่อใช้เป็นหลักประกันต่อการพัฒนาบุคลิกภาพของปัจเจกชนนั้น นับว่าเป็นวิวัฒนาการในประวัติศาสตร์ของชาติพันธุ์มนุษย์³ เพราะการยอมรับสิทธิดังกล่าวเท่ากับเป็นการปฏิเสธอำนาจสิทธิ์ขาดของรัฐที่จะเข้าย่ำยีสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน เนื่องจากสิทธิขั้นพื้นฐานเกิดขึ้นเพื่อกันส่วนที่เรียกว่าเป็นเสรีภาพหรือแดนอิสระของปัจเจกชนให้พ้นจากการเข้ายุ่งเกี่ยวของรัฐ ซึ่งหากปล่อยให้รัฐเข้ามายุ่งเกี่ยวในส่วนนี้ได้รับรู้ก็อาจบงการชีวิตของประชาชนในที่สุด

สิทธิในทรัพย์สินของเอกชน จัดได้ว่าเป็นประเภทหนึ่งของเสรีภาพในกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่บรรดารัฐเสรีประชาธิปไตยให้การรับรองคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่รัฐก็สามารถจำกัดสิทธิดังกล่าวได้ เหตุผลสำคัญที่สุดเป็นเหตุผลเดียวกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพของเอกชนโดยทั่วไป นั่นคือเพื่อการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ⁴

2.1.1 วิวัฒนาการว่าด้วยแนวความคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน

ในอดีตกาลก่อนมนุษย์อยู่รวมกันเป็นสังคม มนุษย์ยังดำรงชีพด้วยการเร่ร่อน ล่าสัตว์จึงไม่มีใครสนใจในเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ต่อมาได้มีการเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ จึงเริ่มมีการยึดครองจับจองที่ดินเพื่อใช้ในการกสิกรรมและมีการแต่งตั้งหัวหน้ากลุ่มจนพัฒนามาเป็นจักรวรรดิซึ่งมีกษัตริย์เป็นผู้ปกครอง กษัตริย์ในสมัยนั้นก็ได้อ้างตนเป็นเจ้าของแผ่นดินทั้งหมดภายในจักรวรรดิโดยเรียกตนเองว่าพระเจ้าแผ่นดิน และมีการบัญญัติกฎหมายให้ที่ดินทั้งหมดตกเป็นกรรมสิทธิ์ของตนแต่ในภายหลังต่อมาเมื่อกษัตริย์ทำการกดขี่ข่มเหงราษฎรมากขึ้นจึงเกิดการรวมตัวกันต่อต้านอำนาจของกษัตริย์จนทำให้เกิดหลักการที่เรียกกันว่า “สิทธิธรรมชาติ” (Natural Right) อันเป็นผลผลิตสืบเนื่องมาจากหลักการกรรมสิทธิ์ของเอกชนอันเป็นสิทธิของบุคคลที่มีอยู่ตามธรรมชาติ และจากแนวคิดนี้เองเป็นผลทำให้เกิดความต้องการที่จะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งถือได้ว่าเป็นที่มาของสิทธิตามธรรมชาติ ทำให้การต่อต้านอำนาจของกษัตริย์ในสมัยนั้นสัมฤทธิ์ผล อำนาจของกษัตริย์ถูกจำกัดลงไป ทำให้ที่ดินที่เคยถือได้ว่าเป็นกรรมสิทธิ์ของกษัตริย์ได้เปลี่ยนแปลงมาเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลของเอกชนเป็นรายบุคคลไป หลักกรรมสิทธิ์ของเอกชนเป็นหลักที่เน้นถึงสิทธิอันเด็ดขาดและอำนาจหวงกันตลอดจนสภาพอันถาวรของกรรมสิทธิ์ จึงถือได้ว่าหลักการกรรมสิทธิ์ของเอกชนนี้เองที่เป็นพื้นฐานสำคัญของการโต้แย้งการใช้อำนาจรัฐของกษัตริย์

³ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญเยอรมัน, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2535), หน้า 39.

⁴ ศุภเชษฐ์ คุสุวรรณ, “ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), หน้า 38-39.

กรรมสิทธิ์ได้รับการยืนยันอย่างหนักแน่นในยุคเสรีนิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายหลังจากปฏิวัติใหญ่ของฝรั่งเศส ในยุคศักดินาแม้ว่าหลักกรรมสิทธิ์จะเป็นที่ยอมรับแต่ก็มีข้อจำกัดอยู่มาก กษัตริย์หรือเจ้าศักดินาสามารถเกณฑ์ทรัพย์สินไปใช้ประโยชน์ได้ตลอดเวลา กรรมสิทธิ์จึงมีความสำคัญน้อย หลังจากการปฏิวัติ พัฒนาการความคิดเสรีนิยมนำไปสู่ความเห็นที่ว่า กรรมสิทธิ์ไม่ได้เป็นเครื่องมือในการทำให้มนุษย์มีเสรีภาพอย่างแท้จริง

ผลของทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติและทฤษฎีเสรีนิยมประชาธิปไตยทางการเมืองในยุคหลังระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในภายหลังได้พัฒนามาเป็นหลักสิทธิมนุษยชน ทำให้มีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของเอกชนไว้ในเอกสารสำคัญทางการเมืองของบรรดารัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลาย โดยการนำเอาปรัชญาอุดมการณ์ทางการเมืองและสิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติทั้งหลายมาบัญญัติเป็นสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายบ้านเมือง⁵ แนวความคิดดังกล่าวปรากฏหลักฐานชัดเจนในเอกสารสำคัญทางการเมืองต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) Magna Carta ของอังกฤษบัญญัติรับรองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนไว้ในมาตรา 39 ว่า “เสรีชนย่อมไม่ถูกจับกุมคุมขัง ถูกยึดทรัพย์สินสมบัติ ถูกประหารหรือถูกเนรเทศ หรือถูกกักขังด้วยวิธีอื่น และเราจะไม่ทำการหรือให้มีการดำเนินการเป็นปฏิปักษ์กับเสรีชน เว้นแต่ จะเป็นไปตามคำพิพากษาของสุรานันดรและสอดคล้องกับกฎหมายของแผ่นดิน”

(2) Bill of Rights ในปี ค.ศ. 1776 บัญญัติว่า “โดยธรรมชาติแล้วมนุษย์ทุกคนมีเสรีภาพและอิสรภาพเท่าเทียมกันและมีสิทธิบางประการติดตัวมาแต่กำเนิด แม้เมื่อได้ตกลงดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคม โดยสัญญาประชาคมใด ๆ แล้วก็ตาม มนุษย์ไม่อาจพรากสิทธิเหล่านี้ไปจากอนุชนรุ่นหลังได้ สิทธิเหล่านี้ได้แก่ สิทธิในชีวิต ในเสรีภาพ ในการแสวงหาและการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน และในการแสวงหาความสุขให้แก่ตน”⁶

(3) คำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 ที่มีขึ้นเพื่อยืนยันความศักดิ์สิทธิ์ของหลักกรรมสิทธิ์ กล่าวถึงสิทธิในทรัพย์สินไว้ในมาตรา 2 และมาตรา 17 ดังต่อไปนี้⁷

⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 347-348.

⁶ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538), หน้า 34-36.

⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 : วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2536), หน้า 67-68.

มาตรา 2 “วัตถุประสงค์ของสังคมการเมืองทุกสังคมย่อมเป็นไปเพื่อการคุ้มครองรักษาสิทธิตามธรรมชาติซึ่งไม่มีอายุความของมนุษย์ สิทธิเหล่านี้ ได้แก่ เสรีภาพ กรรมสิทธิ์ ความมั่นคงปลอดภัย และการต่อต้านการกดขี่ข่มเหง”

มาตรา 17 “กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิอันศักดิ์สิทธิ์และจะละเมิดมิได้ บุคคลไม่อาจถูกพรากกรรมสิทธิ์ไปจากตน เว้นแต่เมื่อมีความจำเป็นสาธารณะที่กำหนดโดยกฎหมายและภายใต้เงื่อนไขการให้ค่าทดแทนก่อนการเวนคืนและค่าทดแทนนั้นต้องเป็นธรรม”

(4) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ที่องค์การสหประชาชาติได้ประกาศรับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นมูลฐานของมนุษย์ไว้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 และสิทธิประการหนึ่งที่ได้กล่าวไว้ในปฏิญญานี้ คือ สิทธิในทรัพย์สิน โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 17 “(1) บุคคลมีสิทธิทั้งในฐานะลำพังตนเอง ตลอดจนการร่วมกับผู้อื่นในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน (2) การยึดเอาทรัพย์สินของบุคคลใดไปเสียโดยพลการจะกระทำมิได้”⁸

(5) ในส่วนประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจกรรมสิทธิ์ของเจ้าของไว้ใน “มาตรา 544 กรรมสิทธิ์ คือ สิทธิใช้สอย หาประโยชน์และจำหน่ายทรัพย์สินอย่างเต็มที่เด็ดขาด แต่การใช้สิทธินี้ต้องไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับใด ๆ”⁹

2.1.1.1 ความหมายของกรรมสิทธิ์

“กรรมสิทธิ์” มาจากคำว่า “Dominum” ในกฎหมายโรมันซึ่งปรากฏอยู่ใน Corpus Juris Civilis ของพระเจ้าจัสติเนียน (Justinian) ถือว่าเป็นสิทธิเหนือทรัพย์สินสมบูรณ์ที่สุดในสถาบันกฎหมายเอกชน เจ้าของกรรมสิทธิ์มีสิทธิครอบครอง (Jus Possidendi) สิทธิใช้สอย (Jus Utendi) สิทธิที่จะได้ดอกผล (Jus Fruendi) กับสิทธิที่จะจำหน่าย และทำลายทรัพย์สิน (Jus Abutendi) สิทธิดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้บ้าง แต่ยังคงถือว่ามีความสมบูรณ์อยู่ ศาสตราจารย์ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช กล่าวเกี่ยวกับเรื่องกรรมสิทธิ์ไว้ว่า โดยประมวลแพ่งและพาณิชย์ไม่มีบทวิเคราะห์ศัพท์คำว่า กรรมสิทธิ์ คืออะไร จึงตกเป็นภาระแก่ผู้ศึกษาที่จะต้องค้นคว้าหาความเข้าใจกันเองและการนิยามศัพท์ก็ไม่ใช่ว่าเรื่องที่ทำได้โดยง่าย โดยท่านได้หยิบยกเอาคำอธิบายคำว่า กรรมสิทธิ์ ซึ่งท่านออกสติน (Austin) นักนิติศาสตร์อังกฤษได้กล่าวว่า กรรมสิทธิ์ หมายถึง สิทธิในทรัพย์สินซึ่งไม่มีจำกัดในการใช้ ไม่มีข้อกำหนดห้ามในการจำหน่าย ไม่มีกำหนดเวลาจำกัด แต่ ศาสตราจารย์ ม.ร.ว. เสนีย์

⁸ สุวรรณ มหัตเตชกุล. “การกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์,” (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 10

⁹ นัยนา เกิดวิชัย, รายงานการวิจัยการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่รัฐเวนคืนจากประชาชน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2549), หน้า 12.

ปราโมช เห็นว่าที่ท่านออสตินกล่าวนั้นกว้างเกินไป เพราะสิทธิใด ๆ ทั้งสิ้นทุกอย่างต้องมีข้อจำกัด ตามกฎหมายอยู่บ้างไม่มากนักน้อย การที่เราเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในก้อนอิฐก้อนหนึ่งไม่หมายความว่า กฎหมายจะรับรองให้เรามีอำนาจโดยไม่จำกัดในการใช้ถึงแก่จะเอาไปขว้างใส่ใครเล่นได้ ตามชอบใจ¹⁰

2.1.1.2 ลักษณะของกรรมสิทธิ์

เมื่อพิจารณากรรมสิทธิ์จากมาตรา 1336 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะเห็นลักษณะของกรรมสิทธิ์พิเศษยิ่งกว่าทรัพย์สินประการอื่น ๆ 3 ประการดังต่อไปนี้ คือ

(1) กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิอันเด็ดขาด

กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิอันเด็ดขาด แต่เป็นเพียงสิทธิเด็ดขาดภายใต้บังคับบทบัญญัติ แห่งกฎหมาย ทั้งนี้ เพราะเป็นนโยบายของกฎหมายที่จะสร้างให้เกิดความสงบและสันติสุขในสังคม ตามที่ทราบกันมาแล้วว่าสังคมประกอบขึ้นจากประชาชนพลเมือง ที่เรียกว่า บุคคลในทางกฎหมาย ดังนั้น หัวใจของกฎหมายก็คือสิทธิและหน้าที่ ฉะนั้น บุคคลจึงต้องใช้สิทธิและปฏิบัติตามหน้าที่ เพราะถ้าบุคคลแต่ละคนใช้สิทธิโดยปราศจากขอบเขตและไม่ปฏิบัติตามหน้าที่สังคมก็จะมีแต่ ความวุ่นวายไม่สงบสุข ด้วยเหตุนี้การที่จะปล่อยให้บุคคลใช้สิทธิโดยไม่มีขอบเขตก็ดี การที่จะ ปล่อยให้บุคคลละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ก็ดี ย่อมจะทำให้บุคคลอื่นหรือสังคมดำรงอยู่ด้วยความ สงบสุขไม่ได้ ดังนี้ จึงเกิดหลักในทางกฎหมายว่าการใช้สิทธิที่ดี การปฏิบัติตามหน้าที่ที่ดี บุคคล ทุกคนต้องกระทำการโดยสุจริตเสมอ

อนึ่งก่อนที่มาตรา 1336 จะบัญญัติถึงสิทธิต่าง ๆ อันประกอบเป็นกรรมสิทธิ์ กฎหมายจึงต้องบัญญัติไว้ล่วงหน้าก่อนว่า "ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย" เพราะฉะนั้นจากหลักที่ว่า กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิเด็ดขาดย่อมหมายความว่า เป็นสิทธิเด็ดขาดภายใต้บังคับของกฎหมาย ซึ่งกฎหมาย ในที่นี้รวมทั้งกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญา แต่ถ้าไม่เข้าข้อบังคับหรือข้อจำกัดตามกฎหมายอื่น แล้วผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินย่อมมีอำนาจที่จะใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สิน ของตน และได้มาซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตาม และเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตน จากบุคคลอื่นผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าไปเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้น โดยมีขอบด้วยกฎหมายได้โดยเด็ดขาดเสมอ และจากการที่มีการถือกันว่ากรรมสิทธิ์เป็นสิทธิเด็ดขาด เป็นผลทำให้เจ้าของกรรมสิทธิ์สามารถดำเนินการตามมาตรา 1336 ได้ทันทีและเต็มภาคภูมิโดยไม่ จำต้องขอความคุ้มครองจากเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อน รวมทั้งไม่จำเป็นต้องขออำนาจศาลเสียก่อน

¹⁰ เสนีย์ ปราโมช, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์สิน, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พลสยาม, 2551), หน้า 186.

(2) กรรมสิทธิ์ก่อให้เกิดอำนาจหวงกันโดยเฉพาะ

อำนาจหวงกัน หรืออำนาจในการห้ามมิให้บุคคลอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องกับ หรือรบกวน ขัดขวางการใช้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคลก็เป็นไปเช่นเดียวกับลักษณะของทรัพย์สินโดยทั่วไป นั่นเอง แต่สำหรับกรรมสิทธิ์นั้นอำนาจหวงกันมีลักษณะพิเศษที่กฎหมายให้ไว้โดยเฉพาะผู้ถือกรรมสิทธิ์เท่านั้น ส่วนทรัพย์สินประเภทอื่นไม่มีอำนาจหวงกันโดยเฉพาะเหมือนกรรมสิทธิ์ เช่น ผู้ทรงสิทธิในภาระจำยอมในที่ดิน อันเป็นสามยทรัพย์แปลงหนึ่งต้องยอมให้ผู้ทรงสิทธิในภาระจำยอมโดยเจ้าของสามยทรัพย์แปลงอื่นเข้ามาแสวงสิทธิ หรือใช้สิทธิในการยทรัพย์แปลงเดียวกันได้ จะหวงกันไว้ใช้สิทธิตนแต่ผู้เดียวไม่ได้ และผู้ทรงสิทธิในภาระจำยอมหรือเจ้าของสามยทรัพย์จะใช้สิทธิของตนแต่ผู้เดียวโดยไม่ยอมให้ผู้เป็นเจ้าของภาระทรัพย์ใช้สิทธินั้นก็ไม่ได้ เช่น เจ้าของสามยทรัพย์ที่มีสิทธิเดินผ่านที่ดินอันเป็นภาระทรัพย์ต้องยอมให้เจ้าของภาระทรัพย์ใช้สิทธิเดินผ่านทางเดินนั้นได้ด้วย แต่สำหรับกรรมสิทธิ์ที่ไม่มีข้อจำกัดขีดชั้นโดยทรัพย์สินอย่างอื่น กล่าวคือ ถ้าเป็นกรรมสิทธิ์ที่บริบูรณ์ปลอดจากข้อจำกัดสิทธิอันชอบด้วยกฎหมายอย่างอื่นแล้ว ผู้ที่เป็นเจ้าของหรือผู้ถือกรรมสิทธิ์ย่อมมีอำนาจหรือสิทธิที่จะห้ามมิให้บุคคลอื่นเข้าเกี่ยวข้องกับรบกวนกรรมสิทธิ์ของเขาได้ โดยเต็มภาคภูมิแต่ผู้เดียว

(3) กรรมสิทธิ์มีลักษณะถาวรโดยแท้

ทรัพย์สินทุกประเภท โดยทั่วไปถือเป็นสิทธิที่มีลักษณะมั่นคงและถาวรโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรรมสิทธิ์นั้น ถือเป็นสิทธิที่คงทนถาวรโดยแท้กล่าวคือ กรรมสิทธิ์มีลักษณะถาวรยิ่งกว่าทรัพย์สินประเภทอื่น ๆ โดยในทางทฤษฎีกฎหมายหลักกรรมสิทธิ์ไม่มีกำหนดเวลาสิ้นสุด เพราะไม่มีบทกฎหมายใดที่บัญญัติไว้เลยว่ากรรมสิทธิ์สิ้นสุดไปโดยกาลเวลา แต่ทรัพย์สินอย่างอื่นอาจสิ้นไปโดยผลแห่งกาลเวลาได้ เช่น ภาระจำยอม เป็นต้น นอกจากนี้กรรมสิทธิ์ยังมีความมั่นคง กล่าวคือ แม้ผู้ทรงกรรมสิทธิ์จะตายไปกรรมสิทธิ์ก็ยังคงทอดไปยังทายาทเสมอและยังคงอยู่ตลอดไป ตราบเท่าที่ยังมีทายาทสืบทอดต่อไปซึ่งต่างกับทรัพย์สินบางประเภท เช่น สิทธิอาศัยที่ผู้ทรงสิทธิตาย สิทธิอาศัยก็ไม่ตกทอดไปยังทายาท เป็นต้น ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่ากรรมสิทธิ์เป็นสิทธิที่คงอยู่ตลอดไป และมีลักษณะเป็นสิทธิที่มีความคงทนถาวรโดยแท้

2.1.1.3 การบังคับทางกฎหมายของหลักกรรมสิทธิ์

ในรัฐเสรีประชาธิปไตยจะบัญญัติในเรื่องของกรรมสิทธิ์ไว้ในรัฐธรรมนูญ การออกกฎหมายใดขึ้นมาปฏิเสธรื้อหรือลบล้างหลักกรรมสิทธิ์ไปโดยสิ้นเชิงจากระบบกฎหมายจะกระทำไม่ได้ ซึ่งกรรมสิทธิ์มีองค์ประกอบ ดังนี้

- (1) ผู้ทรงกรรมสิทธิ์ ได้แก่ เอกชนทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล
- (2) วัตถุประสงค์แห่งกรรมสิทธิ์ ได้แก่ ตัวทรัพย์สิน แต่ที่มีปัญหามากที่สุดคือ อสังหาริมทรัพย์ หรือที่ดิน เพราะอาจถือได้ว่าการรับรองหลักกรรมสิทธิ์มีขึ้นก็เพื่อคุ้มครองความเป็นเจ้าของที่ดินของเอกชน และสิทธิในอสังหาริมทรัพย์เป็นสิทธิที่มีข้อจำกัดมากที่สุด
- (3) ขอบเขตของกรรมสิทธิ์ ได้มีการพัฒนาแนวความคิดทางสังคมจากปัจเจกชนนิยม ไปสู่แนวคิดที่มุ่งประโยชน์ต่อสังคมโดยส่วนรวมอันนำไปสู่การจำกัดการใช้อำนาจกรรมสิทธิ์ เช่น การเวนคืน การโอนเป็นของชาติในวิสาหกิจต่าง ๆ (Nationalization) ข้อจำกัดสิทธิในการก่อสร้างอาคาร และการเก็บภาษีทรัพย์สิน

กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมีทฤษฎีทางกฎหมายรับรองและคุ้มครองอย่างชัดเจนแน่นอน ดังนั้น แม้ว่ารัฐจะมีอำนาจมหาชนอันมีพื้นฐานมาจากหลักบริการสาธารณะซึ่งรัฐสามารถเวนคืนทรัพย์สินของเอกชนมาใช้เพื่อดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ก็ตามแต่รัฐจะดำเนินการไปกระทบสิทธิของเอกชนมากเกินไปไม่ได้ รัฐยังคงต้องเคารพกรรมสิทธิ์ในทางทรัพย์สินของเอกชนด้วยการจ่ายเงินค่าทดแทน หลักกรรมสิทธิ์ของเอกชนจึงเป็นพื้นฐานสำคัญของการได้แย่งการใช้อำนาจรัฐในการเวนคืน

2.1.1.4 การจำกัดกรรมสิทธิ์

ในปัจจุบันหลักกรรมสิทธิ์จะแสดงบทบาทพร้อมกันสองด้าน คือ ด้านหนึ่งเอกชนมีอิสระในการใช้สอยทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของตน อีกด้านหนึ่งกรรมสิทธิ์มีความผูกพันต่อสังคม กล่าวคือ การใช้สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสังคมโดยส่วนรวมด้วย ในฐานะที่เจ้าของกรรมสิทธิ์เป็นส่วนหนึ่งของสังคม ในการแสดงบทบาทด้านแรกได้เรียกร้องให้มีการประกันสิทธิดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ ขณะเดียวกันการแสดงบทบาทในด้านที่สองก็เรียกร้องให้รัฐสามารถออกกฎหมายมากำหนดขอบเขตการใช้สอยทรัพย์สินของเจ้าของเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะได้¹¹

เดิมหลักกฎหมายลักษณะทรัพย์สินของประเทศฝรั่งเศสให้ความสำคัญกับหลักสิทธิในทรัพย์สินหรือหลักกรรมสิทธิ์มากจนถึงกับถือว่าเป็นสิทธิอันศักดิ์สิทธิ์ ผู้ใดจะล่วงละเมิดมิได้ และให้หลักประกันไว้ในรัฐธรรมนูญอีกด้วย ต่อมาภายหลังแนวความคิดทางการเมืองแบบสังคมนิยมที่เข้ามามีบทบาทในประเทศฝรั่งเศส ได้ส่งผลกระทบต่อหลักสิทธิในทรัพย์สินเป็นอย่างมาก

¹¹ ศุภเชษฐ์ คุสุวรรณ, "ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), หน้า 38-39.

ลืออง ดูกีต์ (Leon Duguit) นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศสได้ปฏิเสธแนวความคิดที่ว่าสิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิตามธรรมชาติชนิดหนึ่งของมนุษย์ แต่เห็นว่าสิทธิในทรัพย์สินจะต้องมีอยู่เนื่องจากหน้าที่ตามสังคมชนิดหนึ่ง กล่าวคือ เจ้าของสิทธิในทรัพย์สินจะปล่อยให้ทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของตนเองเท่านั้นหาได้ไม่ แต่ต้องปฏิบัติตามภาระที่มีต่อสังคมอีกด้วย รัฐจึงชอบที่จะเข้ามาแทรกแซงการใช้สิทธิทรัพย์สินของบุคคลเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมได้ ด้วยเหตุนี้จึงมีการวางข้อกำหนดจำกัดสิทธิในทรัพย์สินขึ้นเป็นจำนวนมาก ไม่เพียงแต่การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งมีลักษณะเป็นการขยายกรอบแนวคิดในเรื่องประโยชน์สาธารณะ แต่รัฐบาลในยุคต่อ ๆ มา เช่น ในช่วงสุดท้ายของสาธารณรัฐที่ 3 ในรัฐบาลชุดที่เรียกว่ารัฐบาล Front populaire ซึ่งเป็นรัฐบาลสังคมนิยมได้มีการกำหนดมาตรการใหม่ ๆ ขึ้นใช้ในลักษณะจำกัดตัดรอนกรรมสิทธิ์เพื่อประโยชน์สังคมมากขึ้น¹² เช่น กฎหมายที่กำหนดขอบเขตและข้อจำกัดเกี่ยวกับขนาดของอาคารและความหนาแน่นของอาคารในเขตที่กำหนด กรณีนี้แม้สิทธิในการก่อสร้างอาคารจะยังเป็นของเจ้าของที่ดิน แต่เมื่อการก่อสร้างอาคารอาจจะก่อให้เกิดอาคารที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งผิดไปจากขอบเขตที่กำหนด เจ้าของสิทธิในที่ดินก็ไม่อาจก่อสร้างได้ เว้นแต่จะได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้เสียก่อน นอกจากนี้ยังมีกฎหมายจำกัดการใช้สิทธิในอสังหาริมทรัพย์ที่มีอยู่ในเมืองและชนบทเพื่อการต่าง ๆ อาทิ เพื่อการคุ้มครองผู้เช่าที่เป็นเกษตรกรหรือเพื่อการอนุรักษ์สภาพแวดล้อม เป็นต้น

แม้จะปรากฏว่ามีการตรากฎหมายขึ้นเป็นจำนวนมากเพื่อจำกัดการใช้กรรมสิทธิ์ แต่ก็มิได้หมายความว่าขนาดของหลักกรรมสิทธิ์มิได้มีสวัสดิภาวะในตัวของมันเองอีกต่อไป หลักกรรมสิทธิ์ยังคงได้รับการยืนยันอยู่โดยคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ซึ่งรัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองโดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาความ ในเรื่องการรับรองกรรมสิทธิ์คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel) ได้วินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัย ลงวันที่ 5 มิถุนายน 1982 และ 16 มกราคม 1982 ว่าหลักกรรมสิทธิ์ยังทรงคุณค่าอยู่อย่างบริบูรณ์ในฐานะหลักการพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ¹³ การจำกัดสิทธิในทรัพย์สินที่เกินขอบเขตหรือเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจชอบที่จะถูกตรวจสอบและหักล้างได้จากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

¹² นัยนา เกิดวิชัย, รายงานการวิจัยการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่รัฐเวนคืนจากประชาชน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2549), หน้า 14.

¹³ นัยนา เกิดวิชัย, รายงานการวิจัยการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่รัฐเวนคืนจากประชาชน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2549), หน้า 15.

ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ก็ยอมรับว่าสิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิที่มีมาแต่กำเนิด แต่ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าสิทธิในทรัพย์สินนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อการบรรลุถึงสิ่งที่ดีที่สุดของประชาคมทางการเมืองด้วย กรณีจึงได้รับการมองว่าการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินคงมีอยู่เพียงบางส่วนเท่านั้น กล่าวคือ ไม่ห้ามที่รัฐจะพรากกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไปจากเอกชน แต่รัฐต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่เอกชนนั้นด้วย ซึ่งเป็นหลักประกันเพียงหนทางเดียวที่เหลืออยู่¹⁴

กฎหมายแพ่งของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (Bürgerliches Gesetzbuch) ซึ่งใช้บังคับเมื่อปี ค.ศ. 1900 ก็มีได้ให้ความสำคัญกับสิทธิในทรัพย์สินจนถึงขนาดว่าเป็นสิทธิที่ไม่มีเงื่อนไขหรือไม่อาจถูกละเมิดได้ มาตรา 903 ของกฎหมายนี้ได้วางหลักการเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินว่าเจ้าของทรัพย์สินสามารถที่จะใช้สอย จำหน่ายจ่ายโอน ทำลายและหวงกั้นทรัพย์สินของตนจากการเข้าเกี่ยวข้องกับผู้อื่น ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายและสิทธิของผู้อื่นด้วย ในรัฐธรรมนูญฉบับไวมาซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 1919 ก็ได้วางหลักประกันในหลักกรรมสิทธิ์ไว้ท่ามกลางการต่อสู้ทางแนวความคิดระหว่างระบบสังคมนิยมและทุนนิยมในขณะนั้น จึงได้มีการประนีประนอมทางแนวความคิดของทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ กรรมสิทธิ์ไม่ใช่สิทธิเด็ดขาดแต่จะมีการวางเงื่อนไขไว้ว่ากรรมสิทธิ์ย่อมก่อปรด้วยหน้าที่ การใช้กรรมสิทธิ์ควรเป็นไปในแนวทางที่ส่งเสริมประโยชน์สาธารณะพร้อมกันไปด้วย (มาตรา 153 อนุมาตรา 3) นอกจากนี้ รัฐยังสามารถทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชนที่มีความเหมาะสมให้เป็นกิจกรรมของส่วนรวมได้โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ของการใช้ค่าทดแทนเช่นเดียวกับการเวนคืน (มาตรา 156 อนุมาตรา 1 ประโยคที่ 1)¹⁵

ปัจจุบันสิทธิการเป็นเจ้าของทรัพย์สินถูกรับรองไว้ในมาตรา 14 วรรค 1 ของกฎหมายพื้นฐาน (Basic Law หรือ Grundgesetz) โดยวางหลักว่าเอกชนชอบที่จะใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่และได้รับประโยชน์สูงสุดจากทรัพย์สินของตนในทุกกรณีที่กฎหมายอนุญาตไว้ แต่ในขณะเดียวกันกฎหมายพื้นฐานได้กำหนด "หน้าที่ในทางสังคม" (social obligation) ของสิทธิในทรัพย์สินไว้ในวรรคสองของมาตราเดียวกันว่า "ทรัพย์สินก่อให้เกิดหน้าที่ การใช้สอยทรัพย์สินต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม" หมายความว่า สิทธิในการจัดการทรัพย์สินของเอกชนได้ถูกจำกัดไว้โดย "ประโยชน์ของคนทั้งชาติ" (commonweal) ซึ่งมีผลทำให้สิทธิในทรัพย์สินได้สูญเสียความสำคัญและหมดสภาพของการเป็นสิทธิสูงสุดและเด็ดขาดและเป็นที่ยอมรับกันว่าสิทธิในทรัพย์สินที่ไม่มี

¹⁴ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญเยอรมัน, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2535), หน้า 49-50.

¹⁵ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญเยอรมัน, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2535), หน้า 51.

เงื่อนงำและละเมิดมิได้นั้นไม่สามารถเป็นไปได้อีกต่อไปในความเป็นจริง การใช้สอยทรัพย์สินของเอกชนต้องคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและไม่ไปกระทบต่อประโยชน์ของเอกชนอื่น รัฐมีความชอบธรรมในอันที่จะจำกัดสิทธิในทรัพย์สินผ่านทางบทบัญญัติแห่งกฎหมายและสร้างความสมดุลของสิทธิในทรัพย์สินเข้ากับประโยชน์สาธารณะ¹⁶

2.1.1.5 รูปแบบของการจำกัดกรรมสิทธิ์

ทรัพย์สินทุกชนิดต่างอยู่ภายใต้ข้อจำกัดการใช้ที่ว่า "Sic utere tuo ut non alienum laedus" หมายความว่า ทุกคนย่อมมีสิทธิใช้สอยทรัพย์สินของตนได้ทราบเท่าที่ไม่ทำความเสียหายให้แก่บุคคลอื่นและสังคม ด้วยเหตุนี้รัฐมีอำนาจที่จะออกกฎหมายควบคุมการใช้สอยทรัพย์สินเพื่อปกป้องความมั่นคงปลอดภัยสาธารณะ และเพื่อการส่งเสริมสวัสดิการอันดีของรัฐสวัสดิภาพ ความดีงามร่วมกันและศีลธรรมอันดีของชุมชน ดังนั้น การใช้อำนาจเช่นนี้ของรัฐสิทธิในทรัพย์สินย่อมอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ใน 2 รูปแบบ คือ

2.1.1.5.1 การกำหนดข้อผูกมัดกรรมสิทธิ์

การกำหนดข้อผูกมัดกรรมสิทธิ์เป็นกรณีที่รัฐยังปล่อยให้เอกชนเป็นเจ้าของสิทธิในทรัพย์สินได้ แต่มีการวางเงื่อนงำอันจำเป็นโดยฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อจำกัดตรวนสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน โดยปกติมักเป็นการจำกัดสิทธิใช้สอยทรัพย์สินในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันเองเพื่อมิให้เอกชนคนหนึ่งคนใดใช้สอยทรัพย์สินของตนในทางที่จะทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น หรือในบางกรณีเจ้าของทรัพย์สินยังอาจต้องยอมให้ผู้อื่นเข้าใช้สอยทรัพย์สินของตนด้วย นอกจากนี้ ข้อผูกมัดกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินอาจมีความมุ่งประสงค์เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของสังคม เช่น กฎหมายอาจบังคับให้เจ้าของที่ดินต้องไม่ปลูกสร้างอาคารที่สูงเกินกว่าที่กำหนดไว้เพื่อความปลอดภัยในการเดินอากาศ หรือกฎหมายผังเมืองที่บังคับให้เอกชนต้องใช้ประโยชน์ที่ดินตามแผนการที่กำหนดไว้ล่วงหน้าเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง หรือกฎหมายโรงงานอุตสาหกรรมที่บังคับให้ต้องมีการบำบัดน้ำเสียที่เกิดขึ้นจากกระบวนการผลิตก่อนปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมเพื่อความปลอดภัยในทางสาธารณสุข ในต่างประเทศ เช่น ประเทศเยอรมนีที่มีการห้ามมิให้บริษัททำเหมืองแร่ดำเนินการใด ๆ ในกิจการของตนอันเป็นเหตุให้น้ำใต้ดินต้องหมดสิ้นไป หรือมีการยกเลิกสิทธิการใช้สอยน้ำใต้ดินของเอกชนเพื่อความปลอดภัยและความเพียงพอในการใช้น้ำของชุมชน หรือในการส่งเสริมอุตสาหกรรมการผลิตไวน์ รัฐอาจออก

¹⁶ นัยนา เกิดวิชัย, รายงานการวิจัยการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่รัฐเวนคืนจากประชาชน, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2549), หน้า 16.

กฎหมายห้ามมิให้มีการปลุกอ่งงันโดยใช้ที่ดินที่ไม่เหมาะสม เป็นต้น กรณีต่าง ๆ เหล่านี้ แม้ต้องทำให้เอกชนผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินเสื่อมความสะดวก หรือสูญเสียสิทธิเสรีภาพในอันที่จะใช้อำนาจกรรมสิทธิ์เหนือทรัพย์สินของตนไปบ้างก็ตาม แต่รัฐก็ไม่จำเป็นต้องจ่ายค่าทดแทนให้ เพราะเอกชนแต่ละคนมีหน้าที่ต่อสังคมและต้องเสียสละให้แก่ส่วนรวม การใช้กรรมสิทธิ์ของเอกชนจึงต้องถูกผูกพันโดยผลประโยชน์ของสังคม¹⁷

2.1.1.5.2 การเวนคืน

การเวนคืนถือว่าเป็นรูปแบบของการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินที่รุนแรงที่สุด เนื่องจากการพรากเอากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐ จึงต้องมีการบัญญัติรับรองการใช้อำนาจเวนคืนของรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยวางเงื่อนไขว่าการเอาทรัพย์สินของเอกชนไปใช้นั้นต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและต้องมีการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่เอกชนผู้ต้องสูญเสียทรัพย์สินของตนไป¹⁸

2.1.2 หลักรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล

2.1.2.1 ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญตามความหมายในทางกฎหมาย หมายความว่ากฎหมายที่กำหนดระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในรัฐ และแสดงความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจเหล่านี้ต่อกันและกัน ทั้งนี้รัฐทุกรัฐจะต้องมีกฎหมายสูงสุด สำหรับกำหนดระเบียบแห่งอำนาจสูงสุด เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการที่รัฐจะใช้อำนาจปกครองราษฎร ในมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้บัญญัติว่า "รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันให้บังคับไม่ได้"

การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้มีความหมายเพียงว่ารัฐจะไปเพิกถอนไม่ได้เท่านั้น แต่มิได้หมายความว่ารัฐจะจำกัดมิได้ เพราะไม่มีรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยใดในโลกที่รับรองสิทธิและเสรีภาพด้านต่าง ๆ ให้แก่ราษฎรไว้อย่างสมบูรณ์ (absolute) ปราศจากเงื่อนไขหรือข้อจำกัดอย่างใด ๆ¹⁹ เสรีภาพที่ไม่มีขอบเขตจำกัด ย่อมทำให้เกิด

¹⁷ ศุภเชษฐ์ คุสุวรรณ, "ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), หน้า 45-46.

¹⁸ นัยนา เกิดวิชัย, รายงานการวิจัยการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่รัฐเวนคืนจากประชาชน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2549), หน้า 16.

¹⁹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538), หน้า 16.

สภาวะอนาธิปไตย (anarchie) เพราะทุกคนยอมใช้เสรีภาพของตนอย่างเต็มที่ ไม่สนใจว่าจะไปกระทบบุคคลอื่น ผู้อ่อนแอก็ไม่สามารถอยู่ได้ในสังคม ผลคือทำให้เกิดสภาวะของการไร้เสรีภาพ²⁰ ดังนั้น รัฐจึงไม่อาจปล่อยให้ประชาชนใช้สิทธิเสรีภาพของตนกระทำการต่าง ๆ ได้โดยปราศจากการแทรกแซงจัดระเบียบของรัฐ แต่รัฐต้องเข้ามาจัดระบบการคุ้มครองมิให้มีการก้าวล่วงเสรีภาพต่อกัน นอกจากนี้ รัฐยังมีผลประโยชน์สาธารณะ (public interest) ที่จะต้องดำรงรักษาไว้ บางกรณีรัฐจึงสามารถล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ แต่รัฐให้คำมั่นต่อประชาชนว่ารัฐจะกล้ากรายสิทธิเสรีภาพของราษฎรก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้โดยแจ้งชัดเป็นการทั่วไปว่ารัฐจะดำเนินการได้ในกรณีใดบ้าง และภายในขอบเขตอย่างไร ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ได้บัญญัติว่า "การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้"

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย"

อนึ่ง กฎหมายจะให้อำนาจรัฐรุกรานสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ก็แต่เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐได้อย่างคลุมเครือหรือเกินเลยกว่าความจำเป็นในการรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะย่อมถือว่าขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กรณีจึงอาจกล่าวได้ว่าภารกิจของรัฐที่ขยายตัวออกไปเพื่อการดำเนินการใด ๆ อันเป็นประโยชน์แก่สาธารณะเป็นสิ่งที่นำมาใช้ในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน

2.1.2.2 การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้คุ้มครองขอบเขตแห่งสิทธิของบุคคลไว้ในมาตรา 41 ดังนั้น บุคคลจึงมีเสรีภาพในการครอบครอง และการใช้ประโยชน์ในที่ดิน รวมถึงการเป็นเจ้าของสิทธิตามกฎหมายที่มีผลบังคับไว้ ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยเรื่องทรัพย์สิน และการจำกัดสิทธิเช่นนี้จะกระทำได้อาศัยอำนาจที่กฎหมายบัญญัติ

²⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 350-352.

ในมาตรา 42 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะกิจการของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนา การเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถาน และแหล่งทางประวัติศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับ ความเสียหายจากการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึง ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนและประโยชน์ที่รัฐและผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าวต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสามและการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่านอกจากสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล จะได้รับการคุ้มครองแล้ว รัฐธรรมนูญยังคุ้มครองการเข้าใช้ที่ดินที่ถูกเวนคืนให้หน่วยงานรัฐเข้าใช้ที่ดินที่เวนคืนภายในกำหนดเวลาตามกฎหมาย และรับรองสิทธิในการเรียกคืนที่ดินที่ไม่ได้ใช้ภายในกำหนดเวลาดังกล่าวไว้ด้วย

2.1.2.3 การจำกัดการใช้สิทธิในที่ดินของเอกชน

โดยปกติแล้วเอกชนมีสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินบนพื้นฐานของหลักกรรมสิทธิ์ แต่มีบางกรณีที่รัฐธรรมนูญมีข้อจำกัดการใช้ประโยชน์ที่ดิน แต่ข้อจำกัดนี้ก็อยู่บนหลักการจำกัดสิทธิเสรีภาพตามนัยมาตรา 29 ซึ่งบัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” ดังนั้น จึงมีบางกรณีที่เอกชนต้องถูกจำกัดการใช้สิทธิในที่ดินโดยกฎหมาย เนื่องจากรัฐต้องการจัดบริการสาธารณะเพื่อการพัฒนาประเทศจึงต้องมีการดำเนินการในเรื่องต่างๆ เช่น เพื่อก่อสร้างถนน โครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ และสวนสาธารณะ หรืออาจถูกจำกัดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการผังเมือง ที่มีการอนุญาตและข้อห้ามเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินและการประกอบ

กิจการต่างๆ ที่แตกต่างกันออกไป จึงทำให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินแต่ละประเภทมีโอกาสในการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่แตกต่างกัน เป็นต้น

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับวิธีการจัดหาที่ดิน

2.2.1 การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นในการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน เนื่องจากรัฐเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนเพิ่มมากขึ้น จนกลายเป็นรัฐสวัสดิการ ที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะขั้นมูลฐานให้ประชาชนได้รับความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะประเภทสาธารณูปโภคต่าง ๆ จำเป็นที่จะต้องใช้พื้นที่ในการดำเนินการ ทำให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐกลายเป็นสิ่งจำเป็นในการบริหารราชการแผ่นดิน

2.2.1.1 ความหมายของการเวนคืน

“การเวนคืน” พจนานุกรมไม่ปรากฏความหมายของคำ ๆ นี้ แต่เมื่อนำมาพิจารณาแยกเป็นรายคำ จะได้ความหมายดังนี้ คือ คำว่า “เวน” ตามพจนานุกรม แปลว่า มอบหรือย้ายโอน ในอาการที่สละกรรมสิทธิ์ซึ่งมีอยู่ในขณะนั้น “คืน” แปลว่า กลับเข้าสู่ภาวะหรือฐานะเดิม ดังนั้น คำว่า “เวนคืน” เมื่อแปลตามพจนานุกรมก็หมายถึง การเอากรรมสิทธิ์ที่เคยยกให้กลับคืนมา เนื่องจากแต่เดิมถือว่าที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์และพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ยกให้เอกชนครอบครอง เมื่อต้องการใช้ประโยชน์จึงให้มีสิทธิที่จะเอาคืนจากเอกชนได้

การเวนคืน ยังมีความหมายถึง การใช้อำนาจรัฐพรากเอาอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาเป็นของรัฐเพื่อนำมาใช้ในงานสาธารณะภายใต้เงื่อนไขว่า ต้องมีการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เอกชนด้วยการชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม ในประเทศสหรัฐอเมริกาเรียกการใช้อำนาจเวนคืนดังกล่าวว่า “eminent domain” สำหรับประเทศอังกฤษ เรียกว่า “compulsory acquired” ในประเทศแคนาดา เรียกว่า “expropriation” คำว่า “expropriation” ถูกคิดค้นขึ้นโดยโกรเทียส (Grotius) เมื่อปี ค.ศ. 1625 เพื่ออธิบายให้เห็นถึงภาพการใช้อำนาจบังคับเอาทรัพย์สินมาเป็นของรัฐ การใช้อำนาจรัฐเวนคืนอาจถือได้ว่าเป็นสิทธิในทางการเมืองของรัฐที่ตกทอดเป็นมรดกควบคู่กันมากับความเป็นรัฐภายใต้พื้นฐานของความจำเป็นและผลประโยชน์ของสังคมที่รัฐต้องเข้าถึงเอาทรัพย์สินบรรดาที่เป็นของสมาชิกในสังคมมาใช้เพื่อประโยชน์ของรัฐ อันเป็นประโยชน์ที่มีความสำคัญต่อสังคมโดยรวมยิ่งกว่า จึงเป็นที่ยอมรับกันว่าในสังคมการเมืองของรัฐที่มีอำนาจอธิปไตย รัฐมีภาพกิจที่สืบเนื่องกันมาโดยตลอด คือ หน้าที่ในการพิทักษ์รักษาการดำรงอยู่ของตนเอง ป้องกันและส่งเสริมผลประโยชน์และสวัสดิการสังคม การพรากทรัพย์สินของเอกชนเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินการกิจดังกล่าวของรัฐจึงเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้โดยชอบธรรม การใช้

อำนาจเวนคืนจึงเป็นการแสดงออกถึงความมีอธิปไตยของรัฐ อำนาจในการเวนคืนจะครอบคลุมทรัพย์สินของเอกชนทุกชนิด ทุกประเภทและทุกลักษณะ รวมไปถึงสิทธิไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สินหรือบุคคลสิทธิและสิทธิทุกประเภทที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน

รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 5 (the Fifth Amendment) ได้บัญญัติว่า “ไม่มีบุคคลใดที่จะถูกพรากไปซึ่งชีวิต เสรีภาพ หรือทรัพย์สิน โดยปราศจากการดำเนินการตามกระบวนการอันชอบด้วยกฎหมาย (due process of law) เอกชนผู้ซึ่งทรัพย์สินของเขาถูกนำไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะชอบที่จะได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรม” ส่วนในประเทศอังกฤษซึ่งไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็มีหลักกฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัดว่าการเอาทรัพย์สินของเอกชนมาด้วยวิธีการบังคับเวนคืนนั้น จะต้องมีการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่เอกชนผู้ต้องเสียหายด้วย²¹

ดังนั้น หากทรัพย์สินของรัฐได้มาโดยการซื้อ การแลกเปลี่ยน การอุทิศให้ของเอกชน หรือเจ้าของทรัพย์สินยินยอมให้รัฐใช้สอย แม้รัฐจะได้นำทรัพย์สินที่ได้มานั้นไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ก็ไม่ถือว่าเป็นการใช้อำนาจเวนคืนทรัพย์สิน สาละสำคัญของการใช้อำนาจเวนคืนคือการบังคับเอาทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐโดยปราศจากความยินยอมจากเจ้าของนั่นเอง

จากการศึกษาเรื่องการเวนคืนสามารถสรุปความหมายของการเวนคืนได้ว่าการเวนคืนเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของรัฐให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะนำอสังหาริมทรัพย์มาใช้ในการสาธารณูปโภคของรัฐและจัดทำบริการสาธารณะ

2.2.1.2 วัตถุประสงค์ของการเวนคืน

รัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชน จึงจำเป็นต้องเวนคืนที่ดินของประชาชนมาใช้ประโยชน์ในด้านต่าง ๆ และในการเวนคืนที่ดินนั้น รัฐต้องแสดงเจตนาให้ประชาชนทราบว่า จะนำเอาที่ดินของประชาชนมาใช้ประโยชน์ในเรื่องใดโดยการระบุวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวกับการเวนคืนที่สำคัญ ๆ เช่น รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ

²¹ ศุภเชษฐ์ คุสุวรรณ, “ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), หน้า 67-69.

มาตรา 42 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กล่าวถึงวัตถุประสงค์ในการเวนคืนไว้เฉพาะกิจการของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และกฎหมายเฉพาะอื่นที่กำหนดหลักการในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และในการกำหนดวัตถุประสงค์นั้น รัฐจะต้องกำหนดขึ้นตามความเหมาะสม เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพของเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ส่วนการจัดทำนโยบายหรือการจัดการในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ต้องมีการจัดทำอย่างละเอียดรอบคอบ เพื่อให้สามารถบรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐและสังคม โดยส่วนรวม ในแต่ละประเทศจึงต้องมีการวางแผนหรือกำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เพราะว่าที่ดินเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ส่วนการจัดทำนโยบายหรือการจัดการในการใช้ประโยชน์ในที่ดินต้องมีความละเอียดรอบคอบสามารถบรรลุเป้าหมายและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐและสังคมโดยส่วนรวม ในหลายประเทศมีการกำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาจากการเวนคืนจากประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญในลักษณะกว้าง ๆ ส่วนรายละเอียดว่าจะต้องใช้ข้อสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์สาธารณะในกิจการใดจะกำหนดไว้ในกฎหมายอีกชั้นหนึ่ง

2.2.1.3 การใช้อำนาจรัฐในการเวนคืน

สภาพเศรษฐกิจสังคมและการเมืองในยุคปัจจุบัน ได้เอื้ออำนวยต่อการจัดทำบริการสาธารณะขั้นมูลฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ รวมถึงกิจการที่อำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจสังคมที่ได้เปลี่ยนแปลงไป ฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า รัฐในยุคปัจจุบันจึงมีอำนาจเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก อำนาจดังกล่าวนี้รวมถึงอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ด้วยอย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐจะมีอำนาจมากมาย แต่รัฐก็ไม่สามารถที่จะกระทำการเป็นการกระทบสิทธิของเอกชนมากเกินไป เมื่อเป็นเช่นนี้รัฐจึงจำต้องเคารพในกรรมสิทธิ์ของเอกชนด้วยเช่นกัน การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน รัฐก็ต้องดำเนินการตราเป็นกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติ เพื่อให้กฎหมายดังกล่าวผ่านการพิจารณาของรัฐสภาซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชน รัฐจะดำเนินการเวนคืนโดยใช้อำนาจมหาชนทั่วไปโดยไม่มีการตราเป็นกฎหมายไม่ได้ นอกจากนี้การที่รัฐจำเป็นต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่เอกชนที่ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ อันเป็นการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นอีกด้วย ดังนั้น การศึกษาในส่วนนี้จะนำเสนอถึงทฤษฎีที่เป็นพื้นฐานของการใช้อำนาจมหาชนของรัฐและหลักแห่งการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ของเอกชนตลอดจนการตรากฎหมายเวนคืนอันเป็นแม่บทสำคัญของการใช้อำนาจรัฐ ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน โดยจะวิเคราะห์ให้เห็นถึงความจำเป็นในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ ในขณะที่เดียวกันก็จะให้ความสำคัญคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนไปพร้อมกันด้วย

2.2.1.4 ขั้นตอนและกระบวนการในการเวนคืน

กรณีประเทศไทยกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนและกระบวนการในการเวนคืนที่ดิน แบ่งออกเป็นกลุ่มกฎหมายที่ให้เวนคืนโดยใช้กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยอนุโลมทั้งหมด และกลุ่มกฎหมายที่ให้เวนคืนโดยใช้กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยอนุโลมเพียงบางส่วน กฎหมายที่เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งมีขั้นตอนและกระบวนการ ทั้งรูปแบบที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน และกรณีที่มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในบริเวณที่จะเวนคืนก่อน ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์และอำนาจในการเข้าครอบครองและใช้ประโยชน์ ในที่ดินที่ถูกเวนคืนของเจ้าหน้าที่ก็มีทั้งกรณีที่ต้องขอยกกันได้ และกรณีที่มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งจะกล่าวได้ ดังต่อไปนี้

2.2.1.4.1 การสำรวจที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนโดยการตราพระราชกฤษฎีกา

ขั้นตอนนี้เป็นการดำเนินการภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งกฎหมายมิได้บังคับว่าจะต้องกระทำเสมอไป แต่อยู่ในดุลพินิจของฝ่ายปกครองว่าจะกระทำหรือไม่ก็ได้ โดยมาตรา 5 วรรคสาม บัญญัติว่า "...เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเวนคืนตามวรรคหนึ่ง จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้" แต่ถ้าฝ่ายปกครองใช้อำนาจเวนคืน เห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้องสำรวจที่ดินที่จะเวนคืนก่อน เนื่องจากมีการเตรียมการไว้ล่วงหน้าและทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนดีแล้ว หรือแนวเขตที่ดินมีความแน่นอน ไม่มีความซับซ้อน รัฐก็อาจไม่ดำเนินการตามขั้นตอนนี้ แล้วดำเนินการเฉพาะการเสนอร่างพระราชบัญญัติเวนคืนต่อสภานิติบัญญัติเพื่อโอนกรรมสิทธิ์ของเอกชนในอสังหาริมทรัพย์นั้นมาเป็นของรัฐได้ทันที

ในกรณีที่รัฐเห็นว่าก่อนจะเวนคืนที่ดินของเอกชนมาเป็นของรัฐควรที่จะได้มีการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินที่จะต้องเวนคืนให้แน่นอนก่อน ฝ่ายปกครองผู้ใช้ อำนาจเวนคืนก็อาจดำเนินการให้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนไว้ก่อนได้ โดยในพระราชกฤษฎีกานั้นจะต้องระบุ

- ก. ความประสงค์แห่งการเวนคืน
- ข. เจ้าหน้าที่เวนคืน
- ค. กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเท่าที่จำเป็น
- ง. มีแผนที่หรือแผนผังประเมินเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนและแสดงเขตที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่ประเมินนั้น

หน่วยงานรัฐที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้ใช้บังคับได้โดยมีกำหนด 2 ปี แต่ไม่เกิน 4 ปี เมื่อพระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจเวนคืนก็มีสิทธิเข้าไปในที่ดินที่อยู่ภายในแนวเขตตามแผนที่เพื่อทำการสำรวจและเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินที่จะเวนคืนหรือกระทำการอื่นเท่าที่จำเป็นเพื่อการสำรวจดังกล่าวได้ แต่ก่อนที่จะเข้าไปในที่ดินจะต้องมีการแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบเป็นการล่วงหน้าก่อนไม่น้อยกว่า 15 วัน และหากการสำรวจของเจ้าหน้าที่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน รัฐก็ต้องชดเชยค่าทดแทนเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการสำรวจนั้น การดำเนินการในขั้นตอนนี้เรียกว่าเป็นการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินและทรัพย์สิน

การเข้าไปสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินที่จะเวนคืนหรือการจัดกรรมสิทธิ์ข้างต้น รัฐจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในอายุของพระราชกฤษฎีกา มิฉะนั้นเจ้าของที่ดินก็อาจไม่อนุญาตให้เจ้าหน้าที่เข้าไปดำเนินการสำรวจและจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน หรืออาจฟ้องขับไล่เจ้าหน้าที่ซึ่งครอบครองใช้สอยที่ดินตลอดจนบริวารให้ออกไปจากที่ดินแปลงนั้น พร้อมทั้งให้เรือถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปและห้ามไม่ให้ยุ่งเกี่ยวกับที่ดินของตนอีกต่อไปได้ อนึ่ง ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 9 ได้กำหนดระยะเวลาในการ

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 6 พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนต้องระบุ

- (1) ความประสงค์ของการเวนคืน
- (2) เจ้าหน้าที่เวนคืน
- (3) กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเท่าที่จำเป็น

ให้มีแผนที่หรือแผนผังประเมินเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน และแสดงเขตที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่ประเมินนั้นติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น แผนที่หรือแผนผังดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาเช่นว่านี้ให้ใช้บังคับได้มีกำหนดสองปี หรือตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น แต่ต้องไม่เกินสี่ปี แล้วแต่จะเห็นว่าจำเป็นเพื่อทำการสำรวจที่ดินที่จะต้องเวนคืนนั้น

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 8 ภายในกำหนดอายุแห่งพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ มีสิทธิเข้าไปในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่อยู่ภายในเขตที่ดินตามแผนที่เพื่อกระทำการเท่าที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อทำการสำรวจและเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอน แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว ทราบถึงกิจการที่จะต้องกระทำล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนเริ่มกระทำการนั้น และผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวชอบที่จะได้รับค่าทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น จากกิจการที่ต้องกระทำนั้น

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 9 เมื่อพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 ใช้บังคับแล้วให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการสำรวจ เพื่อทราบ

ดำเนินการสำรวจของเจ้าหน้าที่ไว้ว่าจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน แต่ถ้าเป็นการเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ทางรถไฟ ทางพิเศษ คลองชลประทาน หรือกิจการที่คล้ายคลึงกันต้องสำรวจให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี นับแต่วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่า ในกรณีที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนไว้ตามมาตรา 6 โดยระบุให้มีผลใช้บังคับได้ 4 ปี ดังนี้ หากการเข้าไปดำเนินการสำรวจของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 9 พ้นระยะเวลา 180 วัน หรือ 2 ปี แล้วแต่กรณี เจ้าหน้าที่จะยังคงมีอำนาจดำเนินการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินต่อไปจนครบอายุพระราชกฤษฎีกาได้หรือไม่เกี่ยวกับเรื่องนี้กรรมการร่างกฎหมาย คณะกรรมการกฤษฎีกา มีความเห็นว่า เหตุผลที่มาตรา 9 วรรคหนึ่ง บัญญัติบังคับให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงที่แน่นอนเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน หรือ 2 ปี แล้วแต่กรณี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ ก็เพื่อจะให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสำหรับทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง และจะได้มีการเริ่มต้นพิจารณา กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน ซึ่งเป็นการช่วยให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องถูกเวนคืนได้รับเงินค่าทดแทนโดยเร็ว บทบัญญัติดังกล่าวไม่เกี่ยวกับสิทธิของเจ้าหน้าที่ที่จะเข้าไปในที่ดินเพื่อทำการสำรวจและเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนแต่

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอน ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ถ้าเป็นการเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ทางรถไฟ ทางพิเศษ คลองชลประทานหรือกิจการที่คล้ายคลึงกันต้องสำรวจให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

เมื่อได้ดำเนินการสำรวจที่จะต้องเวนคืนเสร็จเป็นบางส่วน หรือแล้วเสร็จทั้งหมด ให้เจ้าหน้าที่เสนอรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่สำรวจแล้วเสร็จประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน และจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา 18

ในกรณีที่พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 ผ่านเขตท้องที่ใดให้มีผู้แทนของสภาท้องถิ่นนั้นแห่งละหนึ่งคนเข้าร่วมเป็นกรรมการตามวรรคสองด้วย

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

ในกรณีที่มิเหตุจำเป็น ทำให้ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวตามวรรคสี่ได้ คณะกรรมการจะขอให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวขยายเวลาออกไปอีกก็ได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

อย่างไรก็ดี ดังนั้น เจ้าหน้าที่จึงมีสิทธิเข้าไปในที่ดินที่อยู่ภายในเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาเพื่อทำการสำรวจจนครบกำหนดเวลา 4 ปีได้

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า แม้ว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้อำนาจเจ้าหน้าที่ที่สามารถเข้าไปดำเนินการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนก็ตาม แต่โดยผลของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดให้อำนาจเจ้าหน้าที่ที่สามารถดำเนินการเจรจาตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาได้ ซึ่งในกรณีที่มีการเจรจาตกลงซื้อขายที่ดินกันได้นี้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 11 วรรคสอง กำหนดให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงที่ได้ตกลงทำสัญญาซื้อขายกันได้ตกเป็นของรัฐเมื่อเจ้าหน้าที่ได้จ่ายเงินค่าทดแทนตามสัญญาซื้อขายดังกล่าวแล้ว โดยจะแตกต่างจากกรณีที่มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดให้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนนั้น ตกเป็นของรัฐเมื่อพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีผลใช้บังคับ

สำหรับการเวนคืนที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนไว้ หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าถ้าปล่อยให้เวลาเนิ่นช้าไป จะเป็นอุปสรรคอย่างมากแก่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมหรือประโยชน์ของรัฐอันสำคัญอย่างอื่นไม่อาจรอจนถึงขั้นตอนที่มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์มาเป็นของรัฐได้ ดังนี้ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้การเวนคืนนั้นเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 13 การประกาศ

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 13 ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าการเวนคืนที่ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 6 แล้ว หากเนิ่นช้าไปจะเป็นอุปสรรคอย่างมากแก่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมหรือประโยชน์ของรัฐอันสำคัญอย่างอื่น ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้การเวนคืนนั้นเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วนได้

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้ประกาศตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าครอบครอง หรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ก่อนที่จะมีการเวนคืน แต่ต้องมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหกสิบวัน และเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ต้องจัดให้มีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนที่กำหนดขึ้นตามมาตรา 9 โดยให้จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินก่อนการเข้าครอบครองหรือใช้ที่ดิน ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์อื่น และเป็นกรณีที่สามารถตกลงกันได้ให้จ่ายตามราคาที่ได้ตกลงกัน แต่ต้องไม่เกินราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา 9 หากเป็นกรณีที่ไม่อาจตกลงกันได้เมื่อเจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้วางเงินค่าทดแทนตามมาตรา 31 แล้วให้มีอำนาจเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้

กำหนดให้การเวนคืนในกรณีใดเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ในทางปฏิบัติจะกระทำเป็นการประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ผลของการประกาศทำให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปครอบครองใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ได้ ก่อนที่กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นจะตกเป็นของรัฐ แต่ต้องมีการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือได้มีการวางเงินค่าทดแทนไว้ต่อศาลเสียก่อนที่จะเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนนั้นตามมาตรา 13 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติดังกล่าว

2.2.1.4.2 การโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์โดยการตราพระราชบัญญัติ

เวนคืนเฉพาะ

การโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนโดยการตราพระราชบัญญัติเวนคืนในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง หรือพระราชบัญญัติเวนคืนเฉพาะ เป็นขั้นตอนในการบังคับโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาเป็นของรัฐตามระบบกฎหมายไทย กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยเมื่อได้มีการสำรวจและทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนเป็นการแน่นอนแล้ว จะมีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ที่จะต้องเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกานั้นอีกฉบับหนึ่ง เพื่อให้มีผลบังคับโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาเป็นของรัฐ โดยในพระราชบัญญัติเวนคืนนั้นต้องระบุ

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ขนย้ายทรัพย์สินหรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับกิจการที่จะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น เมื่อได้จ่ายเงินหรือวางเงินค่าทดแทนตามวรรคสองแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ขนย้ายทรัพย์สินหรือดำเนินการดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าหกสิบวันนับแต่วันที่ได้ส่งหนังสือแจ้ง ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่ดำเนินการภายในเวลาที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการเช่นว่านั้นได้เอง โดยให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายและถ้ามีความเสียหายเกิดขึ้นเป็นพิเศษ เนื่องจากการเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์โดยเร่งด่วนเช่นนั้น ให้เจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ชดใช้เงินค่าทดแทนสำหรับความเสียหายส่วนนี้ด้วย ตามความเป็นธรรม

ในกรณีที่ไม่สามารถส่งหนังสือแจ้งให้แก่เจ้าของ หรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายได้ ให้แจ้งโดยวิธีปิดประกาศแจ้งความไว้ ณ ที่ซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่และ ณ สถานที่ตามมาตรา 7 โดยระบุกำหนดเวลาที่เจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จะเข้าดำเนินการตามวรรคสองหรือวรรคสาม ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดสิบห้าวันนับแต่วันปิดประกาศแจ้งความ เมื่อได้ปฏิบัติตามวรรคสี่แล้ว ให้ถือว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายได้รับหนังสือแจ้งนั้นแล้ว

ในการดำเนินการตามวรรคสองและวรรคสาม ให้นำมาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 14 มาตรา 25 มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 28 มาตรา 29 และมาตรา 31 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

- ก. ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ต้องเวนคืน
- ข. รายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย
- ค. แผนที่หรือแผนผังแสดงเขตอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนอย่างชัดเจน โดยให้แนบไว้ท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชบัญญัตินั้น

สำหรับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งโดยเฉพาะนี้ จะบัญญัติไว้เพียง 4-5 มาตรา เท่าที่จะพอให้รู้ว่ที่ดินที่เวนคืนแปลงใดจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์หลักของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มีเพียงเพื่อโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐเท่านั้น ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 15^๑ และมาตรา 16 วรรคหนึ่ง^๒ พระราชบัญญัติในลักษณะนี้เรียกกันโดยทั่วไปว่า "พระราชบัญญัติเวนคืนเฉพาะ"

2.2.1.4.3 การกำหนดค่าทดแทน

เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน แล้วเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจที่จะตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนกับเจ้าของหรือผู้ครอบครอง แต่ราคาหรือค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะจ่ายให้ ต้องไม่เกินกว่าราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดไว้ตาม มาตรา 10 วรรคหนึ่ง^๓ หากตกลงกันได้จะมีการทำสัญญาซื้อขายกัน จากนั้นเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับ

^๑ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 15 เมื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนแล้ว ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว โดยให้ระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ต้องเวนคืน พร้อมทั้งรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย

ให้มีแผนที่หรือแผนผังแสดงเขตอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนอย่างชัดเจนไว้ท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และให้ถือแผนที่หรือแผนผังนั้นเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชบัญญัตินั้น

เขตอสังหาริมทรัพย์นั้นต้องปักหลักหมายเขตไว้โดยชัดเจนก่อนที่จะออกพระราชบัญญัติ

^๒ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 16 วรรคหนึ่ง ให้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนตกเป็นของเจ้าหน้าที่นับแต่วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 15 ใช้บังคับ แต่เจ้าหน้าที่จะมีสิทธิเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ ก็ต่อเมื่อได้จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้แล้ว

^๓ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 10 วรรคหนึ่ง ในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจตกลง

มอบหมายจากเจ้าหน้าที่จะแจ้งให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์จะตกเป็นของรัฐในวันที่ได้มีการจ่ายเงินค่าอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแล้วตามมาตรา 11

จะเห็นได้ว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทยจะเปิดโอกาสให้รัฐกับเอกชนได้เจรจาต่อรองซื้อขายอสังหาริมทรัพย์กันก่อน หากผลการเจรจาไม่สามารถตกลงกันได้จึงจะมีการใช้อำนาจบังคับเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นมาเป็นของรัฐ คล้ายคลึงกับกรณีของประเทศสวิตเซอร์แลนด์และประเทศออสเตรเลีย ถ้าหากสามารถตกลงกันได้ จะทำสัญญาซื้อขายกันตั้งเช่นกรณีปกติ แต่หากตกลงกันไม่ได้ ก็ต้องตราพระราชบัญญัติเวนคืนเฉพาะออกมาบังคับเวนคืนต่อไป

เมื่อพระราชบัญญัติเวนคืนเฉพาะตามมาตรา 15 มีผลใช้บังคับแล้ว กรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชนยอมตกเป็นของรัฐทันที ไม่จำเป็นต้องมีการโอนทางทะเบียนกันอีก กรณีไม่ตกอยู่ในบังคับของมาตรา 1299 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่จะต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนซึ่งเป็นบทบังคับในระหว่างเอกชนด้วยกันเท่านั้น แต่เจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ต่อเมื่อได้จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนแล้ว ทั้งนี้ เป็นไปตาม

ซื้อขาย และกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนจากเจ้าของ หรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อดำเนินการจัดซื้อและจ่ายค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวต่อไป แต่จะให้ราคาหรือค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวเกินกว่าราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา 9 กำหนดไว้ไม่ได้

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 11 ในกรณีที่มีการตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์กันได้ตามมาตรา 10 ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวทั้งหมดให้แก่เจ้าของ หรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ทำสัญญาซื้อขาย

ในการทำสัญญาซื้อขาย หากปรากฏว่าอสังหาริมทรัพย์ที่ซื้อขายมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้เจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินทราบ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทั้งฉบับที่เก็บรักษาไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ทำการที่ดินอำเภอหรือที่ทำการที่ดินกิ่งอำเภอ และฉบับที่มีสิทธิในที่ดินยึดถือไว้โดยให้ถือว่าเป็นการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามกฎหมายและให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียม และค่าอากรแสตมป์ทั้งนี้ให้ถือว่ามีผลโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวนับแต่วันชำระเงินตามวรรคหนึ่ง

เพื่อประโยชน์แก่การทำทะเบียนให้ถูกต้อง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 71 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจเรียกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินฉบับที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายยึดถือไว้และทำการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนให้ถูกต้อง โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นจะนำไปมอบต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วยตนเองหรือจะส่งไปโดยทางไปรษณีย์ตอบรับก็ได้

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 16¹ และในวรรคสองของ มาตราดังกล่าวกำหนดให้บรรดาจำนอง บุริมสิทธิ หรือทรัพย์สินสิทธิอื่นเหนืออสังหาริมทรัพย์ที่ ต้องการเวนคืนเป็นอันสิ้นสุดลงโดยผู้รับจำนอง ผู้ทรงบุริมสิทธิหรือบุคคลผู้รับประโยชน์จาก ทรัพย์สินดังกล่าวยังคงมีสิทธิที่จะได้รับชำระหนี้ หรือได้รับชดใช้จากเงินค่าทดแทนสำหรับ อสังหาริมทรัพย์นั้นอยู่ต่อไป

เมื่อการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นไปเพื่อสาธารณประโยชน์ในการจัดทำ บริการสาธารณะ รัฐจึงต้องชดใช้เงินค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้กับเอกชนผู้ถูกเวนคืนเพื่อเป็นการ ยอมรับหลักในเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน หลักการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของ เอกชนในปัจจุบันได้บัญญัติไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 มาตรา 17 ความว่า “(1) บุคคลมีสิทธิทั้งในฐานะลำพังตนเองตลอดจนร่วมกับผู้อื่นในการเป็นเจ้าของ ทรัพย์สิน (2) การยึดเอาทรัพย์สินของบุคคลใดไปเสียโดยพลการจะกระทำมิได้” ซึ่งถือว่าเป็น หลักการสำคัญในการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคล

สำหรับการกำหนดค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้กำหนดองค์กรที่มีอำนาจในการกำหนดเงินค่าทดแทนไว้ 3 ระดับ คือ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น รัฐมนตรี (คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์) และศาลปกครอง ดังนี้

(ก) คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการสำรวจที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน (ในกรณีที่ มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน) เสร็จเป็นบางส่วนหรือ

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 16 ให้กรรมสิทธิ์ใน อสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนตกเป็นของเจ้าหน้าที่นับแต่วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 15 ใช้บังคับ แต่เจ้าหน้าที่จะมีสิทธิเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ ก็ต่อเมื่อได้จ่ายหรือวางเงิน ค่าทดแทนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้แล้ว

ในกรณีที่จำนอง บุริมสิทธิหรือทรัพย์สินสิทธิอื่นเหนืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน ให้จำนอง บุริมสิทธิหรือทรัพย์สินสิทธิเช่นว่านั้นเป็นอันสิ้นสุดลงโดยผู้รับจำนอง ผู้ทรงบุริมสิทธิหรือบุคคลผู้รับประโยชน์จาก ทรัพย์สินดังกล่าวยังคงมีสิทธิที่จะได้รับชำระหนี้หรือรับชดใช้จากเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์นั้นอยู่ ต่อไปแต่จะต้องร้องขอรับชำระหนี้หรือรับชดใช้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งตามมาตรา 28 หรือ มาตรา 29 แล้วแต่กรณี

นับแต่วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 15 ใช้บังคับถ้าผู้มีสิทธิในทรัพย์สินนั้น โอนสิทธิให้แก่บุคคลภายนอก ผู้รับโอนนั้นมิได้มีสิทธิที่จะเรียกร้องได้ก็แต่เฉพาะเงินค่าทดแทนเท่านั้น”

ทั้งหมดแล้ว พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 9¹ กำหนดให้เจ้าหน้าที่เสนอรัฐมนตรีผู้รักษาการตราพระราชกฤษฎีกาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่สำรวจแล้วเสร็จ ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และในกรณีพระราชกฤษฎีกาผ่านเขตท้องที่ใดก็ให้มีผู้แทนของสภาท้องถิ่นนั้นแห่งละหนึ่งคนเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา 18 ส่วนในกรณีมาตรา 23² แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

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

เมื่อได้ดำเนินการสำรวจที่ที่จะต้องเวนคืนเสร็จเป็นบางส่วน หรือแล้วเสร็จทั้งหมด ให้เจ้าหน้าที่เสนอรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่สำรวจแล้วเสร็จประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคนผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา 18

ในกรณีที่พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 ผ่านเขตท้องที่ใดให้มีผู้แทนของสภาท้องถิ่นนั้นแห่งละหนึ่งคนเข้าร่วมเป็นกรรมการตามวรรคสองด้วย

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

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น ทำให้ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามวรรคสี่ได้ คณะกรรมการจะขอให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวขยายเวลาออกไปอีกก็ได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

¹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 23 ในกรณีที่มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 15 โดยมีได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 6 และพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นมิได้กำหนดเรื่องเงินค่าทดแทนไว้เป็นอย่างอื่น ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ภายในสามสิบวัน นับแต่วันใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา 18

ที่มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยมิได้มีการออกพระราชกฤษฎีกา และพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นมิได้กำหนดเรื่องเงินค่าทดแทนไว้เป็นอย่างอื่น ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งภายในสามสิบวันนับแต่วันใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา 18 คณะกรรมการชุดดังกล่าวมีหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนโดยต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน คณะกรรมการจะขอให้รัฐมนตรีขยายเวลาออกไปอีกก็ได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวัน

ในกรณีของประเทศอังกฤษที่ Land Tribunal คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นจะประกอบด้วยกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย และกรรมการผู้มีความเชี่ยวชาญในการประเมินราคาทรัพย์สิน ทำให้การกำหนดค่าทดแทนขององค์กรนี้เป็นที่ยอมรับของผู้ถูกเวนคืนมากพอสมควร

(ข) รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกา หรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

รัฐมนตรีเป็นองค์กรในระดับที่สองที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบกลั่นกรองการกำหนดเงินค่าทดแทนของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น โดยหากผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่พอใจจำนวนเงินที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดก็ขอที่จะอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกา หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติแล้วแต่กรณี ได้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าวตามมาตรา 25 ในการพิจารณาอุทธรณ์นั้น กฎหมายได้บัญญัติให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ในทางปฏิบัติจะเรียกว่า “คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์” เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์และเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีโดยที่รัฐมนตรีจะต้องมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ องค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายและผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์มีจำนวนทั้งสิ้นไม่น้อยกว่าห้าคน

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

(ค) ศาล

ศาลเป็นองค์กรสุดท้ายที่มีความเกี่ยวข้องกับการกำหนดเงินค่าทดแทน ซึ่งแต่เดิมข้อพิพาทเกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม แต่ปัจจุบันข้อพิพาทเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และการกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)²² ดังนั้น ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี หรือในกรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ ให้เสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว แล้วแต่กรณี ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ข้อโต้แย้งทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับจำนวนเงินค่าทดแทนจะเป็นอันยุติโดยคำพิพากษาของศาลปกครอง

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ได้ยื่นคำอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีหรือฟ้องคดีต่อศาลนั้น ไม่เป็นเหตุให้การครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์ การรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง การขนย้ายทรัพย์สิน หรือการดำเนินการใด ๆ ของเจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับกิจการที่จะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นต้องสะดุดหยุดลง ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 26²³ ทั้งนี้ ก็เพื่อแก้ไขปัญหามิให้เกิดความชะงักงันในการดำเนินการเวนคืนนั่นเอง

²² พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาและพิพากษา

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และการรื้อถอนสิทธิ

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 26 ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตามมาตรา 25 หรือในกรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 25 วรรคสอง ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว แล้วแต่กรณี

การที่เจ้าของหรือผู้ครอบครอง โดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา 25 วรรคหนึ่งหรือฟ้องคดีต่อศาลตามวรรคหนึ่งนั้น ไม่เป็นเหตุให้การครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์ การรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง การขนย้ายทรัพย์สิน หรือการดำเนินการใด ๆ ของเจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ เกี่ยวกับกิจการที่จะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นต้องสะดุดหยุดลง

ในกรณีที่รัฐมนตรีหรือศาลวินิจฉัยให้ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ นับแต่วันที่ต้องมีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนนั้น

อันเป็นไปตามหลักกฎหมายปกครองพื้นฐาน คือ หลักการจัดทำบริการสาธารณะต้องต่อเนื่อง ไม่หยุดชะงัก

2.2.2 การจัดหาที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

2.2.2.1 การทำสัญญาซื้อขายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ให้ความหมายของสัญญาซื้อขายโดยบัญญัติไว้ในมาตรา 453 ว่า "อันว่าซื้อขายนั้น คือ สัญญาซึ่งบุคคลฝ่ายหนึ่ง เรียกว่าผู้ขายโอนกรรมสิทธิ์แห่งทรัพย์สินให้แก่บุคคลอีกฝ่ายหนึ่ง เรียกว่าผู้ซื้อ และผู้ซื้อตกลงว่าจะใช้ราคาทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้ขาย" ซึ่งสามารถแยกสาระสำคัญของสัญญาซื้อขายได้เป็น 4 ประการ คือ²³

1. สัญญาซื้อขายเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญา 2 ฝ่าย
2. วัตถุประสงค์ของสัญญาซื้อขายอยู่ที่การที่ผู้ขายโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินให้แก่ผู้ซื้อ
3. วัตถุประสงค์ของสัญญาซื้อขาย คือ ทรัพย์สิน
4. ผู้ซื้อตกลงจะชำระราคาให้

การจัดหาที่ดินโดยการทำสัญญาซื้อขายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ระหว่าง กทพ. กับเอกชน ตกอยู่ภายใต้บังคับมาตรา 456 ที่บัญญัติว่า "การซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ ถ้ามิได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ไซ้ ท่านว่าเป็นโมฆะ..." หากที่ดินที่จัดหาเป็นที่ดินที่ได้มีการออกโฉนดแล้วการซื้อขายย่อมตกอยู่ภายใต้บทบัญญัติของมาตรานี้ แต่ถ้าที่ดินนั้นเป็นที่ดินมือเปล่าที่ผู้ครอบครองมีเพียงสิทธิครอบครองนั้น ในการซื้อขายจะต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือไม่ และพนักงานเจ้าหน้าที่จะรับจดทะเบียนโอนสิทธิครอบครองให้ได้หรือไม่นั้น ในเรื่องนี้ ศาสตราจารย์ ดร. ไผทชิต เอกจริยกร มีความเห็นว่า "การซื้อขายที่ดินมือเปล่าที่มีเพียง ส.ค. 1 หรือ น.ส. 3 ก็ตกอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 456 เช่นกัน คือจะต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ และพนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะต้องรับจดทะเบียนให้ด้วย เพราะที่ดินมือเปล่านั้นก็เป็นอสังหาริมทรัพย์ที่มาตรา 456 บัญญัติไว้ มาตรา 456 ไม่ได้แยกว่าอสังหาริมทรัพย์นั้นต้องเป็นประเภทใด ซึ่งในทางปฏิบัติการซื้อขายที่ดินมือเปล่านั้นก็ได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่กันอยู่แล้ว แม้ว่าการซื้อขายที่ดินมือเปล่าไม่ต้องทำหนังสือและจดทะเบียนก็ได้ เพียงแต่ให้มีการสละสิทธิครอบครองให้แก่กัน"²⁴

²³ ไผทชิต เอกจริยกร, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2545), หน้า 18.

²⁴ ไผทชิต เอกจริยกร, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2545), หน้า 91.

2.2.2.2 การทำสัญญาเช่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

บทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการเช่าทรัพย์ มาตรา 537 บัญญัติไว้ว่า "อันว่าเช่าทรัพย์สินนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่งเรียกว่าผู้ให้เช่า ตกลงให้บุคคลอีกคนหนึ่งเรียกว่าผู้เช่า ได้ใช้หรือได้รับประโยชน์ในทรัพย์สินอย่างใดอย่างหนึ่งชั่วระยะเวลาอันมีจำกัด และผู้เช่าตกลงจะให้ค่าเช่าเพื่อการนั้น" แสดงให้เห็นว่าสัญญาเช่าทรัพย์สินเป็นสัญญาต่างตอบแทนเพราะทั้งฝ่ายผู้เช่า คือ กทพ. และฝ่ายผู้ให้เช่า คือ เอกชน ต่างแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ของกันและกัน โดยต่างฝ่ายต่างได้รับประโยชน์แห่งการเช่าทรัพย์ ในลักษณะที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายอยู่ในฐานะเท่าเทียมกัน คือ กทพ. ไม่ได้ใช้เอกสิทธิ์ในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐบังคับให้เอกชนเจ้าของทรัพย์สินจำยอมให้เช่าทรัพย์สินนั้น แต่การตัดสินใจให้เช่าหรือไม่ เป็นอิสระของเอกชนเจ้าของทรัพย์สิน จึงไม่มีลักษณะของสัญญาทางปกครอง แต่เป็นนิติสัมพันธ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั่นเอง

2.2.2.2.1 สัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์

หลักเกณฑ์ของสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้มีมาตรา 538 บัญญัติไว้ว่า "เช่าอสังหาริมทรัพย์นั้น ถ้ามิได้มีหลักฐานเป็นหนังสืออย่างหนึ่งอย่างใดลงลายมือชื่อฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบสำคัญท่านว่าจะฟ้องร้องให้บังคับคดีได้ไม่ ถ้าเช่ามีกำหนดกว่าสามปีขึ้นไป หรือกำหนดตลอดอายุของผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าไซ้ หากมิได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ท่านว่าการเช่านั้นจะฟ้องร้องให้บังคับคดีได้แต่เพียงสามปี"

หลักเกณฑ์ในการเช่าที่ดินของ กทพ. จึงขึ้นอยู่กับระยะเวลาของการเช่าที่ดินนั้น คือ หาก กทพ. จะเช่าที่ดินโดยมีกำหนดเวลาเพียง 3 ปีขึ้นไป ไม่ว่าจะเป็นที่ปึกก็ตามต้องตกอยู่ในบังคับของมาตรานี้ คือ ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่หากการเช่าที่ดินมีกำหนดเวลาเพียง 3 ปีพอดีหรือน้อยกว่าก็ไม่ตกอยู่ภายใต้ข้อบังคับนี้ และถ้าจะนำการเช่าอสังหาริมทรัพย์ที่มีกำหนดเวลาเช่าไม่เกินกว่า 3 ปี ไปขอจดทะเบียน เจ้าพนักงานที่ดินจะไม่รับจดทะเบียนให้ เพราะกฎหมายไม่บังคับ เจ้าพนักงานที่ดินก็ไม่มีหน้าที่ ตามคำสั่งกรมที่ดินที่ 5/2490 ลงวันที่ 30 พฤษภาคม 2490²⁵

²⁵ ภาสกร ชุณหะวัณ, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับพิมพ์ปี พ.ศ. 2532) ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2477 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับที่ดิน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2532), หน้า 843.

2.2.2.2.2 สัญญาเช่าต่างตอบแทนพิเศษยิ่งกว่าสัญญาเช่าธรรมดา

ศาสตราจารย์ ดร. มานะ พิทยาภรณ์ ได้ให้คำนิยามไว้ว่า สัญญาเช่าต่างตอบแทนพิเศษยิ่งกว่าสัญญาเช่าธรรมดา คือ สัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์ซึ่งผู้เช่าได้ให้ค่าตอบแทนแก่ผู้ให้เช่านอกเหนือไปจากค่าเช่า ในลักษณะเป็นการปลูกสร้างอาคารแล้วยกกรรมสิทธิ์ให้แก่เจ้าของที่ดินก็ดี เป็นการปลูกต้นไม้แล้วยกให้แก่เจ้าของที่ดินก็ดี เป็นการออกเงินช่วยค่าก่อสร้างก็ดี หรือในกรณีอื่นในทำนองเดียวกัน แต่ไม่รวมถึงการให้เงินกินเปล่า (แป๊ะเจี๊ยะ) แต่อย่างใด²⁶

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะเช่าทรัพย์สินไม่ได้กล่าวถึงสัญญาต่างตอบแทนพิเศษยิ่งกว่าสัญญาเช่าธรรมดา แต่สัญญาชนิดนี้เกิดขึ้นมาจากแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาที่ได้วางบรรทัดฐานไว้ด้วยวัตถุประสงค์ที่จะก่อให้เกิดความเป็นธรรมในระหว่างคู่กรณี ในสัญญาเช่าธรรมดานั้นผู้เช่ามีเพียงหน้าที่ชำระค่าเช่าเพื่อเป็นค่าตอบแทนจากการที่ผู้ให้เช่าให้ผู้เช่าได้ใช้หรือได้รับประโยชน์ในทรัพย์สินที่เช่า แต่ในสัญญาเช่าชนิดนี้นอกจากผู้เช่าจะต้องชำระค่าเช่าให้แก่ผู้ให้เช่าแล้ว ยังจะต้องให้ค่าตอบแทนพิเศษอย่างอื่นแก่ผู้ให้เช่าอีกด้วย

2.2.2.2.3 สัญญาเช่าระยะยาว

ตามที่ได้มีพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 ใช้บังคับ เนื่องจากบทบัญญัติว่าด้วยการเช่าทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ยังไม่สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจและการลงทุนเพื่อพาณิชยกรรมหรืออุตสาหกรรมบางประเภทที่ต้องมีการลงทุนในระยะยาวและต้องการความมั่นคงของสิทธิตามสัญญาเช่า ดังนั้น จึงต้องมีการตรากฎหมายรองรับการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมในระยะยาว โดยให้สิทธิการเช่ามีความมั่นคงมากขึ้น โดยมาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้ “การเช่า” หมายความว่า การเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมหรืออุตสาหกรรมที่กำหนดเวลาเช่าไว้เกินสามสิบปีแต่ไม่เกินห้าสิบปี และให้สิทธิการเช่าสามารถโอนสิทธิตกทอดทางมรดกให้เช่าช่วงและใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้โดยการจำนองได้ อันจะเป็นการส่งเสริมการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อนำไปประกอบพาณิชยกรรมหรืออุตสาหกรรมในระยะยาว ซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม

²⁶ ไผ่ชิต เอกจริยกร, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2545), หน้า 215.

2.2.3 การขอใช้ที่ดินจากเอกชนหรือหน่วยงานรัฐด้วยกัน

2.2.3.1 การขอใช้ที่ดินของเอกชน

ที่ดินของหน่วยงานรัฐอาจได้มาโดยการขอใช้ที่ดินของเอกชนเพื่อนำมาจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เนื่องจาก ลักษณะ สภาพ ทำเล ที่ตั้ง และคุณสมบัติของที่ดินนั้น ๆ เหมาะสมแก่การนำที่ดินดังกล่าวมาจัดทำบริการสาธารณะที่มีลักษณะเฉพาะ และไม่อาจจัดหาที่ดินที่มีลักษณะเฉพาะดังกล่าวที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานรัฐได้ แต่ที่ดินที่ใช้ทำประโยชน์ได้อยู่ในความครอบครองของเอกชน จึงมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องดำเนินการขอความยินยอมจากเอกชนให้รัฐได้ใช้ที่ดิน ซึ่งก็จะต้องไม่ทำให้เอกชนต้องรับภาระเกินสมควร ตามหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบที่จะต้องมีการชั่งน้ำหนักประโยชน์ที่สาธารณะจะได้รับกับประโยชน์ที่เอกชนต้องเสียไปนั่นเอง

2.2.3.2 การขอใช้ที่ดินของหน่วยงานรัฐ

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าในการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานรัฐบางอย่างอาจมีลักษณะเฉพาะที่จะต้องจัดทำบนที่ดินที่มีลักษณะ สภาพ ทำเล ที่ตั้ง และคุณสมบัติของที่ดินนั้น ๆ ซึ่งที่ดินดังกล่าวอาจอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานรัฐด้วยกัน การประสานประโยชน์ของรัฐจึงต้องเกิดจากความตกลงยินยอมร่วมกันในการใช้ที่ดิน ซึ่งหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งที่มีที่ดินอยู่ในความครอบครองอาจจะต้องให้หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่งได้ใช้ที่ดิน หรือทำประโยชน์อย่างใดในที่ดินนั้น ๆ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานที่ขอใช้ที่ดินได้บรรลุวัตถุประสงค์ และรัฐเองก็บรรลุถึงหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนอันร่วมกันด้วย

2.2.4 การจัดหาที่ดินโดยประการอื่น

นอกจากการจัดหาที่ดินโดยประการต่าง ๆ กทพ. ยังอาจได้ที่ดินมาโดยการรับบริจาค หรือการรับการอุทิศให้ โดยการรับชำระหนี้อย่างอื่นแทนการชำระหนี้ที่ได้ตกลงกันได้ หรือโดยพินัยกรรม ได้อีกทางหนึ่งด้วย

2.2.4.1 การรับบริจาค หรือการรับการอุทิศให้

การบริจาค หรือการอุทิศให้ มีหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 521 ที่บัญญัติว่า "อันว่าให้นั้น คือ สัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่งเรียกว่าผู้ให้ โอนทรัพย์สินของตนให้โดยเสนาหาแก่บุคคลอีกคนหนึ่งเรียกว่าผู้รับ และผู้รับยอมรับเอาทรัพย์สินนั้น" และมาตรา 525 ที่บัญญัติว่า "การให้ทรัพย์สินซึ่งถ้าจะซื้อขายกันจะต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงาน

เจ้าหน้าที่นั้น ท่านว่ายอมสมบุรณ์ต่อเมื่อได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ในกรณีเช่นนี้ การให้ยอมเป็นอันสมบูรณ์โดยมิพักต้องส่งมอบ” แต่หากเป็นการให้ที่ดินเพื่อให้ที่ดินนั้น ตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เพียงแค่แสดงเจตนายกให้ ที่ดินนั้นก็ตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยทันที แม้ยังไม่ได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ และถึงแม้จะยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามความประสงค์ หรือมิได้เป็นไปตามเงื่อนไขของผู้อุทิศก็ยังเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ 2004/2544 ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เจ้าของได้อุทิศที่ดินเป็นถนนแล้ว แม้ที่ดินดังกล่าวยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามความประสงค์ หรือมิได้เป็นไปตามเงื่อนไขของผู้อุทิศ ก็ยังเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา 1304 (2) จึงไม่อาจสูญสิ้นเพราะไม่ใช้ตามมาตรา 1305 และแม้เจ้าของจะกลับเข้าครอบครองนานเพียงใดก็ไม่ได้กรรมสิทธิ์ตามมาตรา 1306 เช่นกัน

2.2.4.2 การรับชำระหนี้เป็นอย่างอื่นแทนการชำระหนี้ที่ได้ตกลงกันได้

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 321 บัญญัติว่า “ถ้าเจ้านี้ยอมรับการชำระหนี้เป็นอย่างอื่นแทนการชำระหนี้ที่ได้ตกลงกันได้ท่านว่าหนี้นั้นก็อันระงับสิ้นไป

ถ้าเพื่อที่จะทำให้พอแก่ใจเจ้านั้น ลูกหนี้รับภาระเป็นหนี้เป็นอย่างหนึ่งขึ้นใหม่ต่อเจ้าหนี้ไซ้ เมื่อกรณีเป็นที่สงสัย ท่านมิให้สันนิษฐานว่าลูกหนี้ได้ก่อหนี้ขึ้นแทนการชำระหนี้

ถ้าชำระหนี้ด้วยออก ด้วยโอนหรือด้วยสลักหลังตัวเงิน หรือประทวนสินค้า ท่านว่าหนี้นั้นจะระงับสิ้นไปต่อเมื่อ ตัวเงินหรือประทวนสินค้านั้นได้ใช้เงินแล้ว” ดังนั้น เมื่อลูกหนี้ได้ก่อหนี้ขึ้นแล้ว ก็อาจเกิดกรณีที่ไม่อาจชำระหนี้ตามที่ตกลงไว้กับเจ้าหนี้ได้ จึงต้องชำระหนี้เป็นอย่างอื่นแทน และหากเจ้านี้ยอมรับการชำระหนี้หนี้นั้นก็อันระงับ

2.2.4.3 การรับมรดกโดยพินัยกรรม

สำหรับการยกให้โดยพินัยกรรมเป็นไปตามบรรพ 6 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1646 ถึง มาตรา 1710 ซึ่งบุคคลอาจแสดงเจตนาโดยพินัยกรรมกำหนดการเมื่อตายในเรื่องที่ดินของตนเองว่าจะยกที่ดินนั้นให้ตกเป็นของใคร อันจะให้เกิดเป็นผลบังคับได้ตามกฎหมายก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นถึงแก่ความตายแล้ว เมื่อหน่วยงานของรัฐเป็นนิติบุคคล จึงมีสภาพบุคคลตามกฎหมายที่จะเป็นทายาทผู้รับพินัยกรรมที่จะรับการยกที่ดินให้แก่หน่วยงานของตนได้ โดยการแสดงเจตนาของผู้แทนนิติบุคคลของหน่วยงานนั้น ๆ นั้นเอง

2.3 แนวคิดในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐวิสาหกิจ

2.3.1 สถานะทางกฎหมายของที่ดิน

2.3.1.1 สถานะทางกฎหมายของที่ดินของรัฐ

สาธารณสมบัติของแผ่นดินนี้มีคำนิยามอยู่ในมาตรา 1304 "สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

ที่ดินรกร้างว่างเปล่า คือ ที่ดินที่เอกชนยังไม่เคยมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ประมวลกฎหมายที่ดินรับรองมาก่อน ถ้าเป็นที่ดินที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองมาก่อนแล้ว แม้จะทอดทิ้งปล่อยละไว้ให้รกร้างเพียงใดก็หาใช้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามมาตรา 1304 (1) นี้ไม่ได้ถ้าปล่อยละทิ้งเอาไว้จนเข้าหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 6 ย่อมถือเป็นที่ดินทอดทิ้งตามประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งจัดเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1304 (1) นี้ด้วย

ส่วนที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนนั้น คือ ที่ดินที่มีผู้เวนคืนตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 5 ไม่ใช่ที่ดินที่ได้มาตาม พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นเรื่องการบังคับซื้อตามข้อเท็จจริงแล้ว ตั้งแต่มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ปี พ.ศ. 2497 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ยังไม่เคยมีที่ดินของเอกชนได้ตกมาเป็นของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 5 มาตรา 6 แต่อย่างใด

สำหรับเรื่องที่ดินที่กลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินนั้น เป็นการบัญญัติเผื่อเอาไว้ว่าหากมีกฎหมายที่ดินบัญญัติให้ที่ดินที่เอกชนมีสิทธิกลับมาเป็นของแผ่นดินในกรณีอื่นนอกเหนือจากกรณีตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 5 และมาตรา 6 แล้วก็ให้ถือว่าที่ดินนั้นเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1304 (1) เช่น ที่ดินของเอกชนที่ตกมาเป็นของแผ่นดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น²⁷

²⁷ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 5 ผู้ใดมีความประสงค์เวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ ให้ยื่นคำขอเวนคืนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 71

²⁷ วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน บรรพ 4, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2548), หน้า 42-43.

มาตรา 1304 (2) “ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ”

ที่ชายตลิ่งนั้น หมายถึง ที่ดินที่อยู่ติดต่อกับแม่น้ำ ลำคลอง หรือทะเล ซึ่งในฤดูปกติ น้ำขึ้นสูงสุดท่วมถึงทุกปี (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 451/2496 และ 2199/2515)

ที่ชายตลิ่งอาจจะไม่เป็นที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินก็ได้ หากแต่เดิมที่ชายตลิ่งนั้นเป็นที่ดินของเอกชนแต่ต่อมาน้ำได้เซาะที่ดินพังเป็นชายตลิ่ง และเจ้าของยังคงครอบครองหวงห้ามไม่ให้ประชาชนคนอื่นใช้ประโยชน์ร่วมกัน อย่างไรก็ตาม ที่ดินของเอกชนที่ถูกน้ำเซาะพังกลายเป็นที่ชายตลิ่งหากเจ้าของมิได้หวงห้ามมิให้ประชาชนคนอื่นมาใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว ย่อมเป็นที่ชายตลิ่งที่ถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

มาตรา 1304 (3) “ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์”

ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ทางราชการสงวนไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทนี้เช่นกัน การสงวนที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้เพื่อสาธารณประโยชน์นั้น แต่เดิมมาไม่มีกฎหมายกำหนดรูปแบบพิธีว่าจะต้องทำอย่างไรในการสงวนที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอย่างเช่น นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด มักใช้วิธีออกคำสั่งหรือประกาศ หรือปักเขตสงวนที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ อันเป็นธรรมเนียมราชการที่ปฏิบัติกันอยู่ในสมัยนั้น ครั้นปี พ.ศ. 2478 จึงมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 มาตรา 4 และมาตรา 5 ซึ่งบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2479 กำหนดพิธีในการสงวนที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้เป็นที่สาธารณะว่าต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาประกาศเขตที่ดินสงวนไว้และต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้เปลี่ยนแปลงฐานะของที่ดินที่มีการสงวนตามธรรมเนียมปฏิบัติราชการที่ได้มีมาแต่อย่างใดไม่ เมื่อมีประมวลกฎหมายที่ดินในปี พ.ศ. 2497 อำนวยการสงวนที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้เป็นที่สาธารณะได้ตกมาอยู่กับรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยที่จะประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษาตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 9 (2)

ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ทางราชการมิได้หวงไว้เป็นที่สาธารณะหรือได้มีการหวงห้ามเอาไว้แต่กระทำไปโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หากที่ดินนั้นได้ถูกใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือ

* ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 9 ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้นถ้ามิได้มีสิทธิครอบครองหรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้วห้ามมิให้บุคคลใด

(2) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ที่ดินที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา

พลเมืองได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่ดินนั้นย่อมเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยสภาพตาม มาตรา 1304 (2)

การแบ่งสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

นอกจากการแบ่งประเภทที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตาม มาตรา 1304 ที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว อาจแบ่งประเภทที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เป็นที่ราชพัสดุ และที่ไม่เป็นที่ราชพัสดุ โดยพิจารณาจากพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เป็นที่ราชพัสดุกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2528 มาตรา 5 และมาตรา 11 ส่วนที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไม่ใช่เป็นที่ราชพัสดุจะอยู่ในการดูแลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด อธิบดีกรมที่ดิน หรือกระทรวงอื่นแล้วแต่กรณี

ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่จะถือเป็นที่ราชพัสดุต้องเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ไม่เพียงแต่มีไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น ที่กร้างว่างเปล่าที่ได้หวงห้าม สงวนไว้เพื่อให้หน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดของทางราชการใช้ประโยชน์เพื่อกิจการของทางราชการโดยเฉพาะและราชการได้ใช้ที่ดินนั้นตามวัตถุประสงค์ที่หวงห้ามไว้ ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุ แต่ถ้าหวงห้ามแต่มิได้สงวนไว้เพื่อให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งของทางราชการใช้ประโยชน์เพื่อกิจการของทางราชการโดยเฉพาะก็ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ เช่น หวงห้ามไว้เพื่อรักษาป่าไม้หากที่ดินดังกล่าวยังมีไม้บุคคลใดได้กรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองตามกฎหมายที่ดินและมีไม้หวงห้ามหรือของป่าขึ้นอยู่ในที่ดิน ที่ดินดังกล่าวย่อมเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ซึ่งไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ แม้จะเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1304 (3) ในทำนองเดียวกับที่อุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1304 (3) อาจจะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ก็ได้ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่สำหรับที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1304 (1) และ (2) รวมทั้งที่ดินของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล และขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุตาม

* พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(2) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นของนิติบุคคล และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 เช่น พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินขุ พุทธศักราช 2481 กำหนดให้ที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นเขตหวงห้ามเพื่อประโยชน์ ในการทำนาเกลือ ถือเป็น การสงวนพื้นที่ไว้สำหรับทำนาเกลือเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั่วไป มิได้เป็นการสงวนไว้เพื่อให้หน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดของทางราชการใช้ประโยชน์ เพื่อกิจการ ของทางราชการโดยเฉพาะ จึงเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1304 (2) ฉะนั้น ที่ดิน ที่อยู่ภายในเขตดังกล่าวจึงไม่อาจถือว่าเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติที่ราช พักสุ พ.ศ. 2518²⁸

2.3.1.2 สถานะทางกฎหมายของที่ดินของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจถือเป็นองค์กรของรัฐประเภทหนึ่ง จึงมีปัญหาในทางกฎหมายว่าที่ดิน ของรัฐวิสาหกิจเป็นทรัพย์สินประเภทใด มีสถานะทางกฎหมายอย่างไร จะเห็นได้ว่าหากพิจารณา บทบัญญัติตามมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ประกอบมาตรา 4 แห่ง พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 แล้ว ควรจะพิจารณาจากการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจออกเป็น 4 ประเภท คือ

1) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือจัดตั้งขึ้น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2502

รัฐวิสาหกิจประเภทนี้มีฐานะเช่นเดียวกับนิติบุคคลเอกชน ดังนั้น สถานะทาง กฎหมายของที่ดินจึงตกอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายเอกชน

2) ที่ดินของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามคำสั่งภายในของฝ่ายบริหาร

รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ได้อาศัยความเป็นนิติบุคคลของ ส่วนราชการที่สังกัดดำเนินการต่าง ๆ และโดยที่ดินของรัฐวิสาหกิจประเภทนี้เป็นทรัพย์สินที่ ส่วนราชการต่าง ๆ ใช้ประโยชน์ในกิจการของรัฐวิสาหกิจ จึงมีฐานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ธรรมดาอันมีผลให้ได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 1307 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ยอมลดฐานะลงมามีนิติสัมพันธ์กับเอกชน ในลักษณะที่ตัดเทียมกัน²⁹

²⁸ วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน บรรพ 4, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2548), หน้า 46-47

²⁹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, "บทความรัฐวิสาหกิจ," วารสารกฎหมาย 20, 2 (กรกฎาคม 2539), หน้า 13.

3) ที่ดินของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การ
ของรัฐบาล พ.ศ. 2496³⁰

ตามกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้องค์การที่จัดตั้งขึ้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล³¹ แต่เดิมมิได้
บัญญัติให้มีอำนาจพิเศษอย่างฝ่ายปกครอง³² จึงไม่สามารถใช้อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครอง
ดังเช่นอำนาจการเวนคืน อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติก็สามารถกำหนดให้รัฐวิสาหกิจประเภทนี้
เป็นเจ้าของที่เวนคืนตามกฎหมายเวนคืนได้ สำหรับปัจจุบันได้ยอมรับให้องค์การประเภทนี้มี
อำนาจเวนคืนได้โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และรัฐวิสาหกิจ
ประเภทนี้จะมีอำนาจจัดการทรัพย์สินได้ไม่ถือว่าเป็นการถือกรรมสิทธิ์ ครอบครองที่ดินและทรัพย์สิน
และจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สิน ที่มาของทุนหรือทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจประเภทนี้มีหลายกรณีคือ
รับโอนทรัพย์สินมาจากส่วนราชการ หรือได้รับทุนประเดิมจากทุนเดิมซึ่งได้จ่ายจากงบประมาณ
ของหน่วยธุรกิจของส่วนราชการ หรือรัฐบาลจัดสรรให้ทั้งหมด หรือทุนเดิมจากกิจการที่จัดตั้งขึ้น
ตามข้อตกลงระหว่างประเทศ รับโอนทรัพย์สินจากส่วนราชการและมีทุนจากทุนประเดิมจาก
รัฐวิสาหกิจอื่น ๆ หรือรับโอนทรัพย์สินจากรัฐวิสาหกิจอื่น

แม้ว่าทรัพย์สินหรือที่ดินของรัฐวิสาหกิจประเภทนี้จะได้รับมาจากการรับโอนทรัพย์สิน
ของส่วนราชการมาก็ตาม แต่เมื่อกฎหมายมิได้ระบุเป็นการเฉพาะให้รัฐวิสาหกิจมีเอกสิทธิ์แล้ว
ทรัพย์สินหรือที่ดินของรัฐวิสาหกิจประเภทนี้จึงมีฐานะเช่นเดียวกับทรัพย์สินของนิติบุคคลเอกชน³¹

4) ที่ดินของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติ³³

รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ทุกแห่งจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีอำนาจจัดการทรัพย์สิน
ได้อย่างกว้างขวาง และทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจบางแห่งนั้นจะได้รับความคุ้มครองไม่ให้อยู่ในความรับผิดชอบ
แห่งการบังคับคดี หรือได้รับความคุ้มครองในทางอาญาอีกด้วย นอกจากนี้ยังได้รับการยกเว้น

ปัจจุบันคือ องค์การสวนพฤกษศาสตร์ องค์การสวนสัตว์ องค์การแก้ว องค์การทอผ้า องค์การ
แบดเตอร์ องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ สถาบันการบินพลเรือน องค์การตลาดเพื่อ
เกษตรกร องค์การสวนยาง องค์การส่งเสริมกิจการโทรคมนาคมแห่งประเทศไทย องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้
องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น องค์การตลาด องค์การคลังสินค้า องค์การเหมืองแร่ในทะเล องค์การพิพิธภัณฑ์
วิทยาศาสตร์แห่งชาติ และองค์การจลนศาสตร์น้ำเสีย

³⁰ พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 4 องค์การซึ่งได้จัดตั้งขึ้น
ตามความในพระราชบัญญัตินี้ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล

³⁰ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, "บทความรัฐวิสาหกิจ," *วารสารกฎหมาย* 20, 2 (กรกฎาคม 2539), หน้า 12.

³¹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, "บทความรัฐวิสาหกิจ," *วารสารกฎหมาย* 20, 2 (กรกฎาคม 2539), หน้า 19.

³³ หมายถึงถึงรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยประกาศของคณะปฏิวัติด้วย

ภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมต่าง ๆ แต่มีรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่ทรัพย์สินได้รับความคุ้มครองเพียงบางส่วนเท่านั้น

สำหรับที่มาของทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจประเภทนี้มีหลายกรณี กล่าวคือ รับโอนทรัพย์สินของส่วนราชการ หรือรับโอนมาจากรัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือรวมทรัพย์สินของกิจการของรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะเหมือนกันเข้าด้วยกัน หรือปรับปรุงองค์กรเดิมโดยโอนทรัพย์สินขององค์กรเดิมไปเป็นองค์กรใหม่ หรือจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่ที่ที่ดินหรือทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจประเภทนี้จะมีสถานะทางกฎหมายเป็นเช่นใดนั้น ได้มีความเห็นเป็น 2 แนวทาง คือ

แนวทางแรกเห็นว่า ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจเป็นเสมือนทรัพย์สินของแผ่นดิน¹ และไม่ใช่ทรัพย์สินของรัฐบาล² เนื่องจากมีบทบัญญัติให้ทรัพย์สินไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี และถ้ากฎหมายไม่ระบุเฉพาะให้รัฐวิสาหกิจมีเอกสิทธิ์ดังกล่าว ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจก็จะมีฐานะเช่นเดียวกับนิติบุคคลเอกชน และเนื่องจากทรัพย์สินเหล่านั้นได้เปลี่ยนมาเป็นทรัพย์สินของนิติบุคคลอื่นต่างจากรัฐแล้ว ฐานะความเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินจึงอาจถูกตัดไปได้³²

แนวทางที่สองเห็นว่า ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ คือ ทรัพย์สินของรัฐบาล³³ เพราะรัฐวิสาหกิจหมายถึงองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

แม้รัฐวิสาหกิจจะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐ แต่รัฐวิสาหกิจก็เป็นองค์การของรัฐ ดังนั้น ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจจึงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทหนึ่ง เพราะหากจะถือว่าเมื่อเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐแล้วจะพ้นจากความเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ก็คงไม่สามารถนำเหตุผลดังกล่าวมาพิจารณาถึงสถานะทางกฎหมายของทรัพย์สินหรือที่ดินของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายจัดตั้งในระดับพระราชบัญญัติแต่ไม่มีบทบัญญัติที่ให้

¹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "บันทึกเรื่อง ม.ร.ว. หญิงพันธุ์ทิพย์ บริพัตร ฟ้องเรียกที่ดินคืน," เมษายน 2495 (เรื่องเสร็จที่ 54/2495).

² สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "บันทึกเรื่องปัญหาการปลูกสร้างอาคารของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่อยู่ในเขตเทศบาล," กรกฎาคม 2497 (เรื่องเสร็จที่ 169/2497) และบันทึกเรื่องการได้รับยกเว้นหรืองดเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินของธนาคารแห่งประเทศไทยและอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินของกรุงเทพมหานคร, กันยายน 2534 (เรื่องเสร็จที่ 529/2534).

³² ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, "บทความรัฐวิสาหกิจ," วารสารกฎหมาย 20, 2 (กรกฎาคม 2539), หน้า 18-19.

³³ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, บันทึกเรื่องภาษีโรงเรือนและที่ดินเกี่ยวกับสำนักงานธนาคารออมสิน, ตุลาคม 2516 (เรื่องเสร็จที่ 251/2516).

เอกสิทธิ์คุ้มครองทรัพย์สินได้ ทั้งนี้ โดยเห็นว่าหลักการที่กำหนดไว้ในมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นการยอมรับว่ามีการแบ่งแยกทรัพย์สินของรัฐและทรัพย์สินของเอกชนออกจากกันอย่างชัดเจน และคำว่า "ทรัพย์สินของแผ่นดิน" ตามมาตรา 1304 ในขณะนั้น (พ.ศ. 2473) คงจะมีได้หมายถึงเฉพาะแต่ทรัพย์สินของรัฐบาล อันหมายถึง กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการเท่านั้น แต่ยังคงหมายความรวมถึงทรัพย์สินที่ไม่ใช่ของเอกชน ซึ่งก็คือ ทรัพย์สินขององค์กรของรัฐนั่นเอง

อสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาแล้วจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนนั้น ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช 2477 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เมื่อมีการนำที่ดินไปใช้ประโยชน์แล้ว ที่ดินนั้นอาจกลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอันใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา 1304 (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือเพื่อให้ประชาชนใช้ร่วมกัน ตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้ แล้วแต่กรณี แต่ในระหว่างที่ยังมิได้จัดทำให้เป็นประโยชน์ตามความประสงค์ในการเวนคืนนั้น ความเห็นยังไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เพราะประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดให้ที่ดินซึ่งกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1304 (1) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าว แต่กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนดให้เป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง กรณีอาจต้องถือตามกฎหมายเฉพาะ คือ ต้องถือว่ากลับมาเป็นของแผ่นดินโดยการเวนคืนมิใช่กลับมาเป็นของแผ่นดินตามมาตรา 1304 (1) อย่างไรก็ตาม ทรัพย์สินของส่วนราชการในกรณีนี้อาจถือเป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา 1304 (3) ได้ เพราะส่วนราชการผู้ถือกรรมสิทธิ์มีความผูกพันที่จะต้องใช้ที่ดินนั้นตามหน้าที่ราชการของตนเพื่อจัดการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนต่อไป และทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ตลอดเวลา โดยมีส่วนราชการนั้นเป็นผู้ปกครองดูแลและดำเนินการตามหน้าที่จนกว่าจะได้จัดการให้สำเร็จตามความมุ่งหมาย แต่ในปัจจุบันมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 กำหนดให้กระทรวงการคลังถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่เวนคืนด้วย กรณีจึงเป็นที่ควรพิจารณาว่าจะเกิดข้อขัดข้องทางปฏิบัติอย่างไรบ้าง เพราะส่วนราชการเจ้าหน้าที่ในการเวนคืนจะต้องดำเนินการต่อไปในที่ดินนั้นเกี่ยวกับการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้สอย และดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้บรรลุสู่วัตถุประสงค์ในการเวนคืน

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 "รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า

(ก) องค์กรของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

ในกรณีนี้ มีผู้เห็นว่ากระทรวงการคลังจะต้องมอบอำนาจให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืน ดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินที่เวนคืนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน³³ แต่มีข้อยกเว้น กรณีผู้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล หรือเป็นการเวนคืนโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลังตามมาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 หรือที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ก็เป็นกรรมสิทธิ์ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ที่จะนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินต่อไป

กรณีของ กทพ. จึงเข้าข้อข้อยกเว้นที่ว่า กรณีผู้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือเป็นการเวนคืนโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมานั้นไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ ดังนั้น ที่ดินที่ กทพ. เวนคืนมาใช้ในกิจการสาธารณูปโภคตามวัตถุประสงค์ของ กทพ. ที่ดินแปลงนั้นย่อมเป็นกรรมสิทธิ์ของ กทพ. และไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุแต่อย่างใด

ประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐวิสาหกิจก็คือ รัฐวิสาหกิจสามารถที่จะเวนคืนที่ดินของเอกชนเพื่อมาใช้ในกิจการได้หรือไม่ โดยมีการใช้ค่าตอบแทนที่เหมาะสมหรือใช้อำนาจในการใช้ประโยชน์จากที่ดินของบุคคลอื่น ๆ หรือใช้สิทธิเหนือทรัพย์สินของผู้อื่น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ โดยอ้างถึงอำนาจและการจัดทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ นอกจากนี้ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจเข้าไปใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินหรือที่ดินของรัฐวิสาหกิจประเภทอื่น ๆ ซึ่งรัฐวิสาหกิจนั้นยึดถือที่ดินหรือครอบครองอยู่ในฐานะเช่นเดียวกับทรัพย์สินของนิติบุคคลเอกชน จะสามารถอ้างสิทธิและหลักเรื่องประโยชน์สาธารณะและอ้างการครอบครองใช้ประโยชน์อย่างไร

2.3.2 เหตุผลในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

ความหมายของรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 ครอบคลุมถึงกิจการใด ๆ ที่รัฐเป็นเจ้าของหรือมีทุนรวมอยู่เกินกว่าร้อยละห้าสิบ

³³ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), หน้า 99-100, 139-140.

พระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2504 มาตรา 4 "รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า

- 1) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- 2) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- 3) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม 1) และ/หรือ 2) มีทุนรวมอยู่ด้วยกันเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

รัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นด้วยเหตุผลหลายประการต่างกัน เช่น เหตุผลทางเศรษฐกิจ การคลัง ความมั่นคง หรือบางกรณีจะเป็นเรื่องทางสังคมและวัฒนธรรม การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจึงมีสาเหตุแยกเป็น 2 กรณี คือ เหตุผลทั่วไป และเหตุผลเฉพาะสำหรับประเทศไทย³⁴

2.3.2.1 เหตุผลทั่วไป มีอยู่ 7 ประการ ได้แก่

(1) เพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินธุรกิจแทนรัฐ กรณีที่สังคมต้องการสิ่งอำนวยความสะดวกใหม่ ๆ ซึ่งเอกชนยังไม่มีความพร้อมที่จะดำเนินการหรือดำเนินการอยู่แต่ล้มเหลว รัฐอาจตั้งรัฐวิสาหกิจเข้ามาดำเนินการนั้น ๆ โดยดำเนินการเองหรือเข้าควบคุมหรือถือหุ้นข้างมาก โดยไม่เปลี่ยนแปลงโครงสร้างเดิมของกิจการแต่อย่างใด เช่น กิจการรถไฟ การประปา การไฟฟ้า ฯลฯ

(2) เพื่อเป็นตัวอย่างแก่เอกชนในการดำเนินธุรกิจ ธุรกิจบางประเภทมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจมาก เพราะเป็นบริการรากฐานที่ช่วยส่งเสริมพัฒนาเศรษฐกิจไปด้วยความสะดวกและรวดเร็ว รัฐอาจต้องเป็นผู้เริ่มดำเนินการก่อน เพราะเอกชนยังไม่มีความรู้หรือประสบการณ์เชิงอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์ในเรื่องนั้นมาก่อน จึงรู้สึกไม่มั่นใจว่าจะทำได้สำเร็จ เมื่อรัฐดำเนินการอย่างดีมาชั่วระยะเวลาหนึ่งเอกชนอาจเข้าร่วมดำเนินการด้วย อาทิ รัฐบาลในหลายประเทศ เช่น สิงคโปร์ มาเลเซีย และไทย ที่ประสบความสำเร็จ

(3) เพื่อความมั่นคงของประเทศ กิจการบางอย่างมีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศและประชาชน หากปล่อยให้เอกชนดำเนินการเองอาจเกิดการผูกขาดเรียกค่าตอบแทนในสินค้าหรือบริการตามอำเภอใจ เช่น กิจการที่เป็นสาธารณูปโภคพื้นฐาน ไฟฟ้า น้ำประปา หรือบางกิจการมีผลโดยตรงต่อความมั่นคงของประเทศ เช่น หลังสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ช่วง พ.ศ. 2481 ถึง พ.ศ. 2487 ถิ่นนโยบายว่า "วัตถุหรือผลิตภัณฑ์สิ่งใด หากไม่รีบตั้งองค์การจัดทำขึ้นมาแล้วจะเกิดความขาดแคลน ก็จัดตั้งองค์การผลิตวัตถุนั้นขึ้นก่อน" ดังนั้น รัฐจึงตั้งรัฐวิสาหกิจเข้าประกอบกิจการในการผลิตที่มีความจำเป็นต่อชาติ ในยามสงครามทุกชนิด เช่น องค์การแบตเตอรี่ (พ.ศ. 2498) องค์การแก้ว องค์การฟอกหนัง องค์การเชื้อเพลิง (พ.ศ. 2503) เป็นต้น

4) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม 3) และ/หรือ 1) และ/หรือ 2) มีทุนรวมอยู่ด้วยกันเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

5) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม 4) และ/หรือ 1) และ/หรือ 2) และ/หรือ 3) มีทุนรวมอยู่ด้วยกันเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

³⁴ เอกศักดิ์ อิทธิสิริภุช, "ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะ : ศึกษากรณีรัฐวิสาหกิจการประปาส่วนภูมิภาค," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544), หน้า 27-31.

รัฐวิสาหกิจเองอาจเป็นเครื่องมือในทางปกครองได้ เช่น การจัดตั้งการรถไฟแห่งประเทศไทยเพื่อสร้างทางรถไฟและเดินรถไฟไปในพื้นที่ภาคต่าง ๆ ของประเทศ

(4) เพื่อส่งเสริมสังคมและวัฒนธรรม กิจกรรมบางอย่างเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะและอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมของชาติ ตลอดจนส่งเสริมสุขภาพของประชาชน แต่ไม่ได้รับความสนใจจากเอกชนเนื่องจากต้องใช้เงินทุนจำนวนมาก ผลตอบแทนน้อยในสายตาของนักธุรกิจ รัฐจึงต้องเข้ามาดำเนินการเองโดยไม่ได้มุ่งหวังกำไรอย่างเดียว เช่น องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย การกีฬาแห่งประเทศไทย องค์การสวนพฤกษศาสตร์ องค์การสวนสัตว์ เป็นต้น

(5) เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นภารกิจสำคัญอย่างหนึ่งของรัฐบาล โดยเฉพาะกิจการด้านสาธารณูปโภคต่าง ๆ ที่ประชาชนทุกคนควรได้รับ แต่กิจการเหล่านี้ต้องใช้เงินทุนในการดำเนินการสูง ผลตอบแทนต่ำ จุดคุ้มทุนและกำไรต้องใช้เวลานาน เอกชนจึงไม่ให้ความสนใจ รัฐจึงต้องเข้าดำเนินการเองโดยอาจเก็บอัตราค่าบริการต่ำเพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถใช้บริการได้ เช่น กรณีองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นต้น

(6) เพื่อประโยชน์ด้านการคลัง กิจการนี้รัฐเป็นผู้ผูกขาดทำให้รัฐสามารถเรียกค่าตอบแทนได้ในอัตราสูง บางประเภทรัฐประกาศให้กิจการที่รัฐต้องการหารายได้เป็นกิจการที่ผูกขาดโดยรัฐ เช่น กิจการเกี่ยวกับการกีฬาทุกประเภทที่รัฐสามารถมีรายได้ เช่น กรณีการจัดตั้งการกีฬาแห่งประเทศไทย

(7) เพื่อควบคุมสินค้าอันตราย รัฐจะเข้าควบคุมธุรกิจการผลิต การจำหน่ายของสินค้าที่เป็นอันตรายนั้นโดยตรง โดยประกาศให้กิจการนั้นเป็นของรัฐเพียงผู้เดียว ส่วนใหญ่เป็นสินค้าที่เป็นสิ่งเสพติดและอบายมุข เช่น สุรา ยาสูบ สลากกินแบ่ง และไฟ เป็นต้น

2.3.2.2 เหตุผลเฉพาะสำหรับประเทศไทย

ในประเทศไทยนั้นเพื่อเอื้อต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและความเจริญเติบโต รัฐได้พยายามจัดทำโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ในด้านต่าง ๆ ในขณะเดียวกันก็ได้มีการส่งเสริมให้มีการก่อตั้งรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้บริการแก่ประชาชน ในขณะเดียวกันก็ยังเป็นการเสริมสร้างองค์กรเพื่อสนับสนุนการดำเนินการของเอกชนให้มีการลงทุนและการพัฒนาเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามแนวทางในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยมีเหตุผลและความจำเป็น ดังต่อไปนี้

(1) เหตุผลทางด้าน การแก้ปัญหาการครองชีพของประชาชน หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศไทยมีปัญหาการขาดแคลนเครื่องอุปโภคบริโภคบางชนิด เช่น ข้าว น้ำตาล เป็นต้น รัฐบาลขณะนั้นจึงตั้งบริษัท ข้าวไทย จำกัด และบริษัท น้ำตาล จำกัด เพื่อขายข้าวและน้ำตาล ราคาถูกแก่ประชาชน นอกจากนี้ พ.ศ. 2496 รัฐบาลได้ออกกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การ

ของรัฐบาล พ.ศ. 2496 โดยรัฐบาลมุ่งให้หน่วยงานหรือองค์การของรัฐเข้าดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์ เศรษฐกิจ ค่าครองชีพหรือบริการประชาชน ก็ให้กระทำได้โดยตราพระราชกฤษฎีกา กฎหมายฉบับนี้ถือเป็นการจัดระเบียบรัฐวิสาหกิจให้มีหลักเกณฑ์ วัตถุประสงค์และแผนงาน ซึ่งจะดำเนินการได้สะดวกและสอดคล้องกับนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล เพราะฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีสามารถตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อจัดตั้งองค์การเหล่านี้ได้ตามความเหมาะสม

ต่อมาตามอำนาจพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจออกเป็นพระราชกฤษฎีกาช่วง พ.ศ. 2498 หลายฉบับ เช่น องค์การแก้ว จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2498 องค์การทอผ้า พ.ศ. 2498 องค์การเบตเตอร์ พ.ศ. 2498 องค์การฟอกหนัง พ.ศ. 2498 และองค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป พ.ศ. 2498 เป็นต้น

(2) ผลทางอ้อมจากการยึดทรัพย์ เป็นกรณีที่รัฐบาลมิได้มุ่งหมายจัดตั้งองค์การนั้นให้เป็นรัฐวิสาหกิจ แต่เมื่อรัฐทำการยึดทรัพย์ของผู้ถือหุ้นและเข้าไปถือหุ้นในองค์การเกินกว่าร้อยละ 50 องค์การนั้นจึงมีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจโดย “ไม่ตั้งใจ” รัฐวิสาหกิจนั้นคือ บริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด ซึ่งก่อตั้งเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2494 ชื่อบริษัท ประกันภัยเอเชียติก จำกัด ต่อมาเปลี่ยนเป็นบริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2496 โดยผู้ถือหุ้นรายใหญ่คือ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และท่านผู้หญิงวิจิตรรา ธนะรัชต์ จากนั้นก็มีการยึดทรัพย์บุคคลทั้งสองคนใน พ.ศ. 2507 กระทรวงการคลังรับโอนหุ้นส่วนนี้จำนวนร้อยละ 49.95 ของจำนวนหุ้นทั้งหมด ต่อมา พ.ศ. 2518 รัฐบาลได้ยึดทรัพย์จอมพลประภาส จารุเสถียร ทำให้กระทรวงการคลังมีหุ้นเพิ่มขึ้นร้อยละ 5.65 ของหุ้นทั้งหมด รวมเป็นหุ้นทั้งหมดร้อยละ 55.60 จึงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามนัยของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

(3) เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ เหตุผลในการแปรสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจเป็นการเกิดขึ้นด้วยความไม่ตั้งใจในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ ตั้งแต่ พ.ศ. 2539 ประเทศไทยเกิดปัญหาทางเศรษฐกิจมาตลอด ในวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2540 รัฐบาลได้มีคำสั่งให้สถาบันการเงิน 16 แห่งระงับกิจการชั่วคราว ประเทศไทยได้ยกเลิกระบบตะกร้าเงิน (Basket of currency) ของอัตราแลกเปลี่ยน และประกาศใช้นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัว (Manages float) เมื่อ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 จนค่าเงินบาทลดลงและเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินครั้งใหญ่ ทำให้ต้องเข้ารับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF (International Monetary Fund) แต่สถาบันการเงินหลายแห่งและรัฐบาลก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาหนี้เสียจากสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ หรือ NPL (Non-Performing Loan) ต่อมาวันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2540 คณะรัฐมนตรีอนุมัติมาตรการปฏิรูปสถาบันการเงิน ทำให้สถาบันการเงินหยุดดำเนินการทั้งหมด 58 แห่ง และ

ในจำนวนนี้ถูกปิดถาวร 56 แห่ง วันที่ 28 เมษายน 2541 คณะรัฐมนตรีมีมติรับรองแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปสถาบันการเงิน รวม 4 ฉบับ โดยฉบับที่ 1 ให้จัดตั้งองค์การปฏิรูปสถาบันการเงิน (ปรส.) ฉบับที่ 2 ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินกระตุ้นเศรษฐกิจจากต่างประเทศเพิ่ม ฉบับที่ 3 จัดการภาระทางการเงินที่รัฐบาลต้องเข้าช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน และฉบับที่ 4 จัดตั้งบริษัทบริหารสถาบันการเงิน (บบส.)

การดำเนินการดังกล่าวถือได้ว่ารัฐบาลเข้าไปแทรกแซงระบบสถาบันการเงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ทำให้สถาบันการเงินบางแห่งมีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ เช่น ธนาคารรัตนสิน จำกัด เปิดดำเนินการเมื่อ 16 กุมภาพันธ์ 2541 โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ริเริ่มและเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่

ในการก่อตั้งรัฐวิสาหกิจของไทย การดำเนินการต่าง ๆ และการจัดการเป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐ ซึ่งในปัจจุบันนั้นรัฐบาลเริ่มมีแนวทางในการที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) และมีรัฐวิสาหกิจหลายแห่งได้เริ่มมีการดำเนินการไปบ้างแล้ว

2.3.2.3 เหตุผลในการจัดตั้ง กทพ. เป็นรัฐวิสาหกิจ

กทพ. เดิมมีเหตุผลในการจัดตั้งตามวัตถุประสงค์ของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 คือ สร้างหรือจัดให้มีด้วยวิธีการใด ๆ ตลอดจนบำรุงและรักษาทางพิเศษ จัดดำเนินการหรือควบคุมธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งโดยรถรางเดี่ยวและรถใต้ดิน และดำเนินงานต่าง ๆ เกี่ยวกับทางพิเศษ ส่วนวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง กทพ. ประกอบด้วยเหตุผลหลายประการ ทั้งเหตุผลเพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินธุรกิจแทนรัฐกรณี "ทางพิเศษ" เป็นสิ่งอำนวยความสะดวกในการจราจร เพราะช่วยให้ประหยัดเวลา และค่าใช้จ่าย เมื่อเปรียบเทียบกับค่าผ่านทางที่ประชาชนต้องเสีย และการก่อสร้างทางพิเศษยังเป็นการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาจราจร แต่การดำเนินการก่อสร้างทางพิเศษในแต่ละสายทางต้องใช้เงินลงทุนสูง มีความเสี่ยงสูง จุดคุ้มทุนและกำไรต้องใช้เวลานาน ประกอบกับบางกรณีรัฐไม่เคยมีประสบการณ์ในการดำเนินงานมาก่อนจึงต้องให้เอกชนที่มีเทคโนโลยีและความเชี่ยวชาญเข้ามาลงทุนในรูปแบบต่าง ๆ ขณะเดียวกันทุกโครงการก่อสร้างทางพิเศษไม่สามารถหลีกเลี่ยงการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชน ซึ่งเอกชนที่ร่วมลงทุนไม่มีอำนาจกระทำจึงต้องดำเนินการโดยรัฐ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งได้ให้อำนาจกว้างขวางขึ้นกว่าแต่เดิมแต่โดยหลักแล้วยังคงดำเนินการเกี่ยวกับบริการสาธารณะประเภททางพิเศษนั่นเอง อำนาจเฉพาะของ กทพ. ในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ก็เป็นเช่นเดียวกับอำนาจของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ ซึ่งอาจจะดูให้เหมือนกันบ้าง แตกต่างกันบ้างตามความจำเป็นและเหมาะสม เช่น กทพ. มีอำนาจในการเรียกเก็บค่าผ่านทางเนื่องจากทางพิเศษ รถไฟฟ้า หรือรถใต้ดินเป็นบริการสาธารณะที่รัฐจัดขึ้นมาในลักษณะ

สาธารณูปการหรือสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน (Infrastructure) ซึ่งเป็นสินค้าหรือบริการที่ให้ประโยชน์เฉพาะผู้ซื้อสินค้าหรือบริการดังกล่าว เช่นเดียวกับสินค้าหรือบริการที่หน่วยธุรกิจเอกชนผลิตและขาย จึงต้องให้มีอำนาจในการเรียกเก็บค่าผ่านทางพิเศษหรือค่าบริการในการใช้บริการได้ด้วย

2.3.3 สิทธิพิเศษในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

การดำเนินงานของรัฐและเอกชนมีความแตกต่างกันทั้งด้านวัตถุประสงค์และวิธีการ ในแง่วัตถุประสงค์ทางฝ่ายปกครองจะกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ ขณะที่กิจกรรมเกือบทุกอย่างของเอกชนเน้นประโยชน์ส่วนตัว ส่วนในแง่วิธีการนั้น มีลักษณะพิเศษอยู่มาก กล่าวคือ ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจมหาชน (puissance publique) ซึ่งให้อำนาจในการออกคำสั่งฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง (acte unilateral) บังคับเอกชนให้ปฏิบัติตาม ขณะที่เอกชนไม่มีอำนาจดังกล่าว

การให้สิทธิข้างต้นแก่รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายไทยนั้นไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เท่านั้น แต่ยังครอบคลุมไปยังกฎหมาย กฎ ระเบียบอื่น ๆ อีกมากมาย ซึ่งสิทธิเหล่านี้สามารถแบ่งได้เป็น 4 ลักษณะ ได้แก่

(1) สิทธิพิเศษทางการเงินและภาษีอากร เพราะรัฐวิสาหกิจมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ รัฐจึงมุ่งช่วยเหลือประชาชนโดยไม่คำนึงถึงรายได้หรือกำไรเป็นสำคัญ สิทธิพิเศษทางการเงินนี้จะ ได้แก่ การให้เงินอุดหนุนโดยจัดสรรงบประมาณแผ่นดินและการค้ำประกันเงินกู้ ส่วนสิทธิพิเศษทางภาษีอากรได้แก่ รัฐช่วยเหลือทางอ้อม โดยการยกเว้นหรือลดภาระภาษีให้แก่รัฐวิสาหกิจ

(2) สิทธิพิเศษเกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ รัฐจะให้หลักประกันแก่ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจกรณีอยู่ในข่ายของการบังคับคดี หรือสิทธิพิเศษในการได้มา เช่น การเวนคืน หรือใช้สอยทรัพย์สินของเอกชนอื่น การผ่านแดนกรรมสิทธิ์หรือเข้าไปในที่ดินของเอกชน เป็นต้น³⁵

(3) สิทธิพิเศษในการจำกัดเสรีภาพในการดำเนินงานของเอกชนอื่น สิทธิเหล่านี้ได้แก่ การให้รัฐวิสาหกิจผูกขาดกิจการบางอย่างโดยมิให้เอกชนดำเนินการ เช่น ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม 2515 ที่ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคตามที่กำหนดไว้ เว้นแต่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐมนตรี

(4) เอกสิทธิ์ในการใช้อำนาจมหาชนอื่นของรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ อำนาจหรือเอกสิทธิ์ในการบังคับการฝ่ายเดียว เช่น อำนาจออกกฎระเบียบบังคับแก่บุคคลอื่นฝ่ายเดียว หรืออำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่ง หรืออำนาจในการเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย

³⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544), หน้า 174.

2.3.4 การให้เอกชนเป็นผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินที่เวนคืน

โดยหลักแล้วในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น จะต้องเวนคืนมาเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะ ผู้ที่ใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมา คือ หน่วยงานของรัฐ อย่างไรก็ตามบางกรณีเอกชนอาจเป็นผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เวนคืนมานั้นได้ใน 2 รูปแบบ คือ

2.3.4.1 กรณีกฎหมายอนุญาตให้เอกชนเป็นผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เวนคืน

การที่กฎหมายกำหนดให้เอกชนสามารถใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนได้นั้น ต้องถือว่าเป็นข้อยกเว้นอย่างเคร่งครัด เพราะโดยปกติแล้ว ผู้ที่จะใช้ประโยชน์ต้องเป็นหน่วยงานของรัฐเท่านั้น กฎหมายที่อนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ได้นั้นจะต้องมีเหตุผลพิเศษ หรือโดยสภาพแล้วต้องให้เอกชนเป็นผู้ใช้ประโยชน์เท่านั้นจึงจะสามารถดำเนินการได้ เช่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ประชาชนเข้ามาใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนได้ในบางกรณี ได้แก่ กรณีตามมาตรา 39 ในเรื่องของวัตถุประสงค์ในการเวนคืนที่กำหนดให้รัฐสามารถเวนคืนที่ดินเพื่อวัตถุประสงค์ในการปฏิรูปที่ดินได้ ซึ่งในเวลาต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ขึ้นรองรับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมซึ่งประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในการเกษตร ที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรมและเกษตรกรส่วนใหญ่ต้องประสบกับความเดือดร้อน เนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราที่สูงเกินสมควร นอกจากนี้เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลิตผลตลอดมา รัฐจึงเห็นว่าจะต้องมีการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยให้เกษตรกรที่ยากจนได้มีที่ดินทำกินและได้ใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์มากที่สุด นอกจากนี้ ยังเป็นการสนองแนวนโยบายแห่งรัฐ ในการลดความเหลื่อมล้ำของบุคคลในฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมอีกด้วย

สำหรับการเวนคืนที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมนั้น ได้มีการกำหนดไว้ในมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยในการเวนคืนให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม และในมาตรา 4 ได้ให้ความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าหมายถึง “การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ” จะเห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้รัฐสามารถเวนคืนที่ดินของประชาชนมาจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง

หรือมีที่ดินทำกินเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพได้ ดังนั้น บุคคลที่เป็นเกษตรกรซึ่งมีคุณสมบัติดังกล่าว จึงมีสิทธิได้รับประโยชน์จากที่ดิน หรือเป็นผู้ใช้ประโยชน์จากที่ดินที่รัฐได้เวนคืน มาจัดให้ หลักการที่ว่ารัฐต้องใช้ประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาเพื่อประโยชน์สาธารณะ เท่านั้น ก็มีข้อยกเว้นเช่นกัน เพราะกรณีการเวนคืนเพื่อการปฏิรูปที่ดินนี้ บุคคลที่ใช้ประโยชน์ ในที่ดินคือเกษตรกร และเกษตรกรเหล่านี้ก็ใช้ประโยชน์ในที่ดินทำกินเพื่อประโยชน์ส่วนตนเท่านั้น

2.3.4.2 การให้เอกชนเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เวนคืนโดยการทำข้อตกลงตามสัญญา

กรณีนี้เป็นกรณีที่ไม่มีการอนุญาตให้หน่วยงานผู้เวนคืนนำที่ดินไปให้เอกชน ใช้ประโยชน์แต่อย่างใด แต่หน่วยงานผู้เวนคืนได้ตกลงกับเอกชนหรือนิติบุคคลโดยให้เอกชนหรือนิติบุคคลเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ โดยมีการทำข้อตกลงตามสัญญารูปแบบต่าง ๆ เช่น สัญญาเช่า สัญญาเช่า เป็นต้น นอกจากนี้ การที่เอกชนสามารถเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เวนคืนได้นั้น อาจเกิดจากการที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้เอกชนสามารถเข้าใช้หรือทำประโยชน์ในที่ดินได้ ซึ่งการให้เอกชนใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์ในกรณีดังกล่าวข้างต้น ได้ก่อให้เกิดปัญหาทั้งในด้านกฎหมาย และด้านอื่น ๆ หลายประการ³⁶

องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินในประเทศไทยที่มีมาในอดีตจนถึงปัจจุบันเป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายราชการทั้งสิ้น เพราะโดยหลักของกฎหมาย ที่เป็นอยู่หากที่ดินไม่อยู่ในความครอบครองหรือเอกชนเป็นเจ้าของก็ถือว่าเป็นของรัฐ ที่ดินของรัฐ ก็จะมีกฎหมายกำหนดว่าหน่วยงานของรัฐใดจะต้องเป็นผู้ดูแล เพื่อไม่ให้เกิดความสูญเสียในทาง เศรษฐกิจของประเทศจึงต้องมีการบริหารจัดการที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด

2.3.5 หลักการให้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐวิสาหกิจ

การบริการสาธารณะจะมีปัญหาความคล่องตัวอย่างมาก หากเป็นการจัดการในระบบ ราชการ รัฐวิสาหกิจ (public enterprise) ซึ่งเป็นองค์กรรูปแบบใหม่ที่มีการดำเนินงานที่ผ่นคนหลาย กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของระบบราชการจึงมีความเหมาะสมมากกว่าในการจัดทำบริการสาธารณะ

ในฐานะที่ กทพ. เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหนึ่งที่มีลักษณะเฉพาะตัว คือ

(1) มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกออกไปต่างหากจากรัฐและส่วนราชการที่มีอยู่เดิม มีความเป็นอิสระทั้งในทางการเงิน การบริหารงานและการบริหารบุคคล

³⁶ นัยนา เกิดวิชัย, รายงานการวิจัยการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่รัฐเวนคืนจากประชาชน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2549), หน้า 68-69.

(2) มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการภารกิจในทางอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ อันเป็นภารกิจสมัยใหม่ที่รัฐถูกเรียกร้องให้เข้าไปรับผิดชอบดำเนินการตามความเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการที่เจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว

(3) เนื่องจากภารกิจดังกล่าวเป็นภารกิจที่มีค่าตอบแทนการให้บริการและผู้ได้รับประโยชน์จะเป็นผู้ได้รับประโยชน์พิเศษยิ่งกว่าบุคคลอื่น ๆ จากการดำเนินการขององค์กรของรัฐ ผู้ได้รับประโยชน์จึงต้องจ่ายค่าตอบแทนแก่รัฐตามสัดส่วนที่ตนได้รับประโยชน์เพื่อมิให้ประชาชนผู้เสียภาษีอากรต้องมาร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการบริการที่ตนไม่เคยใช้บริการเลย ดังนั้น องค์กรผู้รับผิดชอบภารกิจเหล่านี้จึงต้องดำเนินการในเชิงพาณิชย์ คือ เรียกค่าตอบแทนจากการขายสินค้าหรือบริการของตนโดยไม่ต้องพึ่งพาเงินจากรัฐ

(4) รัฐวิสาหกิจต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของรัฐ เนื่องจากส่วนใหญ่เวลาที่รัฐก่อตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาก็จะให้เงินลงทุนซึ่งมาจากภาษีอากรของประชาชน ดังนั้น จึงต้องมีการกำกับดูแลเพื่อเป็นหลักประกันมิให้เงินรั่วไหลหรือใช้เงินผิดวัตถุประสงค์ได้

2.3.5.1 หลักการใช้สิทธิในที่ดินของเอกชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้รับรองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลไว้ว่าให้มีเสรีภาพในการครอบครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดิน รวมถึงการเป็นเจ้าของสิทธิตามกฎหมายที่มีผลบังคับไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยเรื่องทรัพย์สิน ดังนั้น เมื่อรัฐมีความจำเป็นต้องนำทรัพย์สินดังกล่าวมาบริหารจัดการต้องเป็นไปเพื่อใช้ประโยชน์ในบริการสาธารณะเท่านั้น โดยวิธีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะต้องระบுவัตถุประสงค์ที่เวนคืนและจ่ายค่าทดแทนให้แก่เอกชนที่ต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินอย่างเป็นธรรม และไม่เพียงแต่จะต้องระบுவัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนไว้ในกฎหมายแต่จะต้องมีการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดด้วย หากไม่ได้มีการใช้ที่ดินของเอกชนตามวัตถุประสงค์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด รัฐจะต้องคืนที่ดินให้แก่เอกชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินเดิม หรือทายาทของผู้นั้น แม้ว่าในขั้นตอนของการเวนคืนกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชนจะได้ตกมาเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐแล้วก็ตาม

2.3.5.2 หลักการอนุญาตหรือยินยอมให้รัฐสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชน

หลักการอนุญาตหรือยินยอมให้รัฐสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชน (Public Use) นั้น เป็นหลักการที่อนุญาตให้หรือยินยอมให้รัฐสามารถใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของเอกชน โดยต้องเป็นการใช้เพื่อวัตถุประสงค์อันเป็นประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมหรือเป็นไปเพื่อ

ประโยชน์สาธารณะในรัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 ของสหรัฐอเมริการะบุว่าทรัพย์สินของเอกชนสามารถนำมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะได้แต่ต้องมีการจ่ายค่าทดแทนให้

หลัก (Public Use) นั้นเป็นหลักการที่จะใช้เพื่อเป็นข้อยกเว้นจากเรื่องทรัพย์สินของบุคคลหรือเอกชน โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้³⁷

- (1) รัฐไม่สามารถหลักเลียงหรือใช้วิธีการอื่นได้แล้ว
- (2) การล่วงละเมิดทรัพย์สินของเอกชนนั้นจะต้องเป็นไปโดยหลักความมีสัดส่วนของการนำไปใช้
- (3) รัฐต้องมีแผนการหรือการดำเนินการที่ชัดเจนไม่ใช่เป็นการดำเนินการที่เกิดจากการคาดหวังในอนาคต

ซึ่งการดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวข้างต้น ก็เป็นเหตุผลอันสมควรในการที่จะนำหลัก Public Use มาปรับใช้ได้

2.3.5.3 หลักประโยชน์นิยม หรือหลักการที่ถูกนำมาปรับและพัฒนาในกฎหมายมหาชน³⁸

หลักประโยชน์นิยม (Utilitarianism) เป็นหลักการที่ถูกนำมาปรับและพัฒนาใช้ในกฎหมายมหาชนเพราะแนวคิดพื้นฐานนั้นขึ้นอยู่กับหลักการเรื่องผลประโยชน์ของคนหมู่มาก โดยในด้านของการนำมาปรับใช้กับทรัพย์สินนั้นก็คือ การที่รัฐล่วงล้ำหรือละเมิดทรัพย์สินของบุคคลนั้น มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์ และหากรัฐเลือกใช้วิธีการอื่นจะต้องเสียค่าใช้จ่ายมากขึ้น และที่สำคัญคือรายจ่ายของรัฐเพื่อการนี้เป็นการนำเอามาจากภาษีของประชาชน หลักของประโยชน์นิยมนั้นจึงต้องขึ้นอยู่กับหลักของการจ่ายค่าใช้จ่าย ซึ่งหลักนี้ถูกนำมาใช้ในกรณีที่รัฐมีความจำเป็นต้องดำเนินการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและการดำเนินงานในด้านการจัดสาธารณูปโภคต่าง ๆ โดยเป็นการเกลี้ยกระจายประโยชน์ของการดำเนินการของรัฐให้ทั่วถึง การกระจายประโยชน์นั้นจึงอาจไปกระทบกระเทือนสิทธิของบุคคล

³⁷ เอกสิทธิ์ อธิธิสิฎฐ, "ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะศึกษากรณีรัฐวิสาหกิจประปาส่วนภูมิภาค," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544), หน้า 67-68.

³⁸ เอกสิทธิ์ อธิธิสิฎฐ, "ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะศึกษากรณีรัฐวิสาหกิจประปาส่วนภูมิภาค," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544), หน้า 68.

2.3.5.4 หลักการพัฒนาทรัพย์สินผ่านการจัดเขตพื้นที่ (Invasion Theory)³⁹

เป็นหลักการเก่าแก่เกี่ยวกับการพัฒนาทรัพย์สินผ่านการจัดเขตพื้นที่ ซึ่งมีส่วนทำให้ราคาตลาดของทรัพย์สินลดลงเฉพาะส่วน แต่มีผลประโยชน์ต่อสังคมและประชาชนมากขึ้น แต่ผลประโยชน์ตอบแทนในระยะยาวอาจสูงกว่า เช่น มีการตัดถนน ทำให้เกิดสวนสาธารณะ โรงเรียน โรงพยาบาล หรือสถานที่เก็บกักน้ำ ซึ่งทำให้ผลประโยชน์ตกแก่ประชาชนมากที่สุด

2.3.5.5 หลักพื้นฐานของราคาทางเศรษฐศาสตร์ (The Diminution of Value Theory)⁴⁰

หลักนี้อยู่บนพื้นฐานของราคาทางเศรษฐศาสตร์ 2 ประการ คือ

(1) การดำเนินการทางกฎหมายก่อให้เกิดผลทางเศรษฐศาสตร์หรือไม่

(2) หากไม่มีการจ่ายค่าชดเชย ราคาทรัพย์สินนั้นจะลดลงหรือไม่ หากไม่ทำลายต่อราคาในทางเศรษฐศาสตร์แล้ว รัฐไม่ควรถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการลวงละเมิดทรัพย์สินของเอกชน

³⁹ เอกสิทธิ์ อธิธิสิฎฐ, "ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะศึกษากรณีรัฐวิสาหกิจประปาส่วนภูมิภาค," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544), หน้า 68-69.

⁴⁰ เอกสิทธิ์ อธิธิสิฎฐ, "ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะศึกษากรณีรัฐวิสาหกิจประปาส่วนภูมิภาค," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544), หน้า 69.

บทที่ 3

การจัดการและการบริหารจัดการที่ดินของ กทพ.

หน้าที่หรือภารกิจหลักของ กทพ. คือ การสร้างหรือจัดให้มีทางพิเศษด้วยวิธีใด ๆ ตลอดจนบำรุงและรักษาทางพิเศษ รวมถึงการดำเนินการหรือธุรกิจเกี่ยวกับทางพิเศษ และธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องเนื่องกับทางพิเศษหรือที่เป็นประโยชน์แก่ กทพ. การสร้างทางพิเศษในแต่ละโครงการจึงจำเป็นต้องจัดหาที่ดินมาเพื่อการก่อสร้าง ดังนั้น เพื่อให้เห็นภาพรวมในการดำเนินการของ กทพ. จึงจะขอกล่าวถึงประวัติความเป็นมา ขอบเขต อำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายของ กทพ. หลักเกณฑ์และแนวทางในการจัดหาที่ดิน รวมถึงการบริหารจัดการที่ดินของ กทพ. ตามลำดับต่อไป

3.1 การทางพิเศษแห่งประเทศไทย

3.1.1 ประวัติความเป็นมา

การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) เป็นรัฐวิสาหกิจที่ก่อตั้งขึ้นโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 290 ประกาศ ณ วันที่ 27 พฤศจิกายน 2515 เนื่องจากคณะปฏิวัติเห็นว่า ในขณะนั้นเส้นทางคมนาคมต่าง ๆ ในประเทศยังมีไม่เพียงพอที่จะอำนวยความสะดวกและรวดเร็วแก่การจราจรและการขนส่ง อันเป็นอุปสรรคต่อความเจริญและการพัฒนาประเทศ จึงได้มีการออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างหรือจัดให้มีด้วยวิธีการใด ๆ ตลอดจนบำรุงและรักษาทางพิเศษ ดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับทางพิเศษ ซึ่งต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 ขึ้นใช้บังคับเมื่อวันที่ 9 มกราคม 2551 จนถึงปัจจุบัน

3.1.2 ขอบเขต วัตถุประสงค์ และภารกิจหน้าที่

กล่าวได้ว่าวัตถุประสงค์ของ กทพ. เป็นกลไกทางการบริหารที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นส่วนที่จะกำหนดว่าองค์กรได้จัดตั้งขึ้นมาโดยมีเจตจำนงอย่างไรและมีขอบเขต ภารกิจหน้าที่อย่างไร วัตถุประสงค์ของ กทพ. ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ข้อ 2 ได้บัญญัติว่า “ให้จัดตั้งหน่วยงานการทางพิเศษขึ้น เรียกว่า “การทางพิเศษแห่งประเทศไทย” เรียกโดยย่อว่า กทพ. และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

- (1) สร้างหรือจัดให้มีด้วยวิธีการใด ๆ ตลอดจนบำรุงและรักษาทางพิเศษ
- (2) จัดดำเนินการหรือควบคุมธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งโดยรถรางเดี่ยว และรถใต้ดิน
- (3) ดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับทางพิเศษ

จะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ของ กทพ. มี 3 ประการ ประการแรก และประการที่สามเกี่ยวกับทางพิเศษ ส่วนประการที่สอง เกี่ยวกับการขนส่งโดยรถรางเดี่ยวและรถใต้ดิน ซึ่งต่อมาได้มี

พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 แบ่งงานด้านรถไฟฟ้าให้การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีชื่อนำหน้าด้วยคำว่า "การ" และจัดตั้งเป็นอันดับสุดท้ายไปดำเนินการต่อจากที่ กทพ. ดำเนินการไว้แล้ว (พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ. 2535) หลังจากนั้นได้มีพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 ใช้บังคับ ในมาตรา 8 ได้บัญญัติให้ กทพ. เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (1) สร้างหรือจัดให้มีทางพิเศษด้วยวิธีใด ๆ ตลอดจนบำรุงและรักษาทางพิเศษ
- (2) ดำเนินงานหรือธุรกิจเกี่ยวกับทางพิเศษ และธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับทางพิเศษหรือที่เป็นประโยชน์แก่ กทพ.

สำหรับภารกิจหน้าที่ของ กทพ. ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 ให้ กทพ. มีอำนาจหน้าที่กระทำการกิจการภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา 8 และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

- (1) ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง หรือมีทรัพย์สินสิทธิต่าง ๆ
- (2) ก่อตั้งสิทธิหรือทำนิติกรรมใด ๆ ทั้งในและนอกราชอาณาจักร
- (3) เรียกเก็บค่าผ่านทางพิเศษ หรือค่าบริการอื่น ตลอดจนค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพย์สิน การให้บริการและการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในเขตทางพิเศษ
- (4) กำหนดมาตรการเพื่อความปลอดภัยเกี่ยวกับการใช้และการรักษาทางพิเศษตลอดจนการใช้และการรักษาทรัพย์สิน การให้บริการ และการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในเขตทางพิเศษ
- (5) กู้หรือยืมเงินภายในและภายนอกราชอาณาจักร
- (6) ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุนหรือเพื่อประโยชน์แก่กิจการของ กทพ.
- (7) จัดตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการของ กทพ.
- (8) ลงทุนหรือเข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่นเพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการของ กทพ.
- (9) ให้สัมปทานในการสร้างหรือขยายทางพิเศษ ต่ออายุสัมปทาน โอนสัมปทาน หรือเพิกถอนสัมปทาน
- (10) ว่าจ้างหรือมอบให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดประกอบกิจการส่วนหนึ่งส่วนใดของ กทพ. แต่ถ้ากิจการนั้นมีรัฐวิสาหกิจใดมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการ และคณะกรรมการเห็นว่ารัฐวิสาหกิจนั้นสามารถจะดำเนินการให้บังเกิดผลและมีประสิทธิภาพได้ ให้ กทพ. ว่าจ้างหรือมอบให้รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นผู้ประกอบกิจการก่อนผู้อื่น
- (11) ทำการค้าและให้บริการต่าง ๆ เกี่ยวกับอุปกรณ์และเครื่องใช้เกี่ยวกับทางพิเศษ

(12) ให้เช่าหรือพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ของ กทพ. ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ กทพ. โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะควบคู่ไปด้วย

(13) วางแผน สืบรวจ และออกแบบเกี่ยวกับการสร้างหรือขยายทางพิเศษ

(14) กระทำการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของ กทพ.

ตามพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 “ทางพิเศษ” หมายถึง ทางหรือถนนซึ่งจัดสร้างขึ้น หรือได้รับโอนหรือได้รับมอบไม่ว่าจะจัดสร้างในระดับพื้นดิน เหนือหรือใต้พื้นดินหรือพื้นน้ำ เพื่ออำนวยความสะดวกในการจราจรเป็นพิเศษ และให้หมายความรวมถึง สะพาน อุโมงค์ เรือสำหรับขนส่งรถข้ามฟาก ท่าเรือสำหรับขึ้นลงรถทางเท้า ที่จอดรถ เขตทาง ไหล่ทาง เชื่อนกั้นน้ำ ท่อหรือทางระบายน้ำ กำแพงกันดิน รั้วเขต หลักระยะ สัญญาณจราจร เครื่องหมายจราจร อาคาร หรือ สิ่งอื่นใดที่จัดไว้ในเขตทางเพื่ออำนวยความสะดวก หรือเพื่อความปลอดภัยเกี่ยวกับงานทางพิเศษ บทนิยามดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นส่วนสำคัญในการพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของ กทพ. ซึ่งความหมายของทางพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวครอบคลุมกว่าความหมายของ “ทางพิเศษ” ตามนิยามในข้อ 1 ของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 290 เดิมที่บัญญัติว่า “ทางพิเศษ” หมายถึง ทางหรือถนนซึ่งจัดสร้างขึ้นใหม่ ไม่ว่าจะในระดับพื้นดิน เหนือพื้นดิน หรือพื้นน้ำ เพื่ออำนวยความสะดวกในการจราจรเป็นพิเศษ และหมายความรวมถึงทางซึ่งใช้สำหรับรถรางเดียวหรือรถใต้ดิน สะพาน อุโมงค์ เรือสำหรับขนส่งรถข้ามฟาก ท่าเรือสำหรับขึ้นลงรถ ทางเท้า ที่จอดรถ เขตทาง ไหล่ทาง เชื่อนกั้นน้ำ ท่อทางระบายน้ำ กำแพงกันดิน รั้วเขต หลักระยะ สัญญาณจราจร เครื่องหมายจราจร และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์เกี่ยวกับงานทางพิเศษ

ทั้งนี้ การศึกษาวัตถุประสงค์ของ กทพ. จำต้องศึกษาถึงบทนิยามของคำว่า “ทางพิเศษ” ไปพร้อมกันด้วย เพราะหากบทนิยามมีความหมายที่ชัดเจนแล้ว ย่อมจะเป็นผลดีต่อ กทพ. ในการปฏิบัติงาน หรือบริหารจัดการได้ภายในวัตถุประสงค์ อันจะเป็นการส่งเสริมให้มีการพัฒนาหน่วยงานและสร้างรายได้ให้แก่ กทพ. รวมทั้ง สามารถให้บริการแก่ผู้ใช้ทางได้อย่างกว้างขวางและมีประสิทธิผลดียิ่งขึ้น

3.1.3 แนวนโยบายและการบริหารงานภายในของ กทพ.

จนถึงปัจจุบันนี้ ยังไม่มีใครตัดสินลงไปได้โดยเด็ดขาดถึงความแตกต่างระหว่างความหมายของคำว่า การจัดการ (Management) และการบริหาร (administration) ทั้งนี้ ส่วนมากมักจะใช้แทนกัน เพราะการจัดการหรือการบริหารเป็นเรื่องของการดำเนินกิจการต่าง ๆ ให้ไปสู่วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เช่นเดียวกัน

ในความหมายของคำว่า management นั้น ส่วนใหญ่จะใช้ในระดับสูงของหน่วยงาน ตั้งแต่ระดับหัวหน้างาน (supervisor) ขึ้นไป ส่วน administration นั้น จะใช้สำหรับผู้ปฏิบัติงานในระดับต่ำกว่าพวกผู้บริหารระดับสูง ซึ่งจะเป็นพวกที่นำนโยบายที่ผู้บริหารระดับสูงวางไว้มาปฏิบัติ อย่างไรก็ตามก็มีความแตกต่างระหว่างคำทั้ง 2 คำนี้ ก็เป็นความแตกต่างในทางทฤษฎีเท่านั้น ในทางปฏิบัติผู้จัดการจะเป็นผู้วางนโยบายและนำนโยบายนั้นมาปฏิบัติก็ได้เพราะนโยบายนั้นมีหลายประเภท และคลุมไปถึงทุก ๆ ด้านของธุรกิจ ผู้บริหารระดับสูงส่วนใหญ่จะเป็นผู้วางนโยบายกว้าง ๆ ส่วนการนำนโยบายมาปฏิบัติ (administration) จะเกี่ยวข้องกับรายละเอียดต่าง ๆ เป็นส่วนใหญ่¹

ความสัมพันธ์ระหว่าง กทพ. กับรัฐบาลในขั้นตอนของการดำเนินกิจการนั้น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอน (หรือให้ความเห็นชอบในการถอดถอน) ประธานกรรมการ กรรมการ และผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนการกำหนดถึงผลตอบแทนและเงินเดือน อันเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะการใช้อำนาจรัฐเพื่อการกำกับดูแลและการขับเคลื่อนรัฐวิสาหกิจนั้นให้เดินไปในทิศทางที่รัฐพึงประสงค์ กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจของไทยทุกรัฐวิสาหกิจจะกำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลทั่วไป ซึ่งกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ กับให้มีหัวหน้าผู้บริหาร เรียกว่าผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ หรือผู้จัดการ แล้วแต่กรณี ซึ่งมีอำนาจหน้าที่บังคับให้เป็นไปตามนโยบายที่คณะกรรมการกำหนด เช่นเดียวกับ กทพ. ที่กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (คณะกรรมการ กทพ.) มีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลทั่วไป ซึ่งกิจการภายในของ กทพ. และมีผู้ว่าการหนึ่งคนมีหน้าที่บริหารกิจการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของ กทพ. ตามนโยบาย ระเบียบ หรือข้อบังคับของคณะกรรมการ และมีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้าง

คณะกรรมการ กทพ. ประกอบด้วย ประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงคมนาคม ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินสี่คนเป็นกรรมการ และผู้ว่าการเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยให้รัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

¹ มุสตี สัตยมานะ. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหาร. (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521), หน้า 1.

² พระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 14 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า "คณะกรรมการการทางพิเศษแห่งประเทศไทย" ประกอบด้วย ประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงคมนาคม ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ

คณะกรรมการ กทพ. มีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ กทพ. กำหนดอัตราค่าผ่านทางพิเศษโดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี และอำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ ให้รวมถึงการออกข้อบังคับในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) การปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 8 และมาตรา 10
- (2) การประชุมและการดำเนินกิจการของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ
- (3) การบริหารและการควบคุมทางการเงิน
- (4) การจัดแบ่งส่วนงานและวิธีปฏิบัติงาน
- (5) การปฏิบัติงานของผู้ว่าการ และการมอบให้ผู้อื่นปฏิบัติงานแทนผู้ว่าการ
- (6) การจ่ายค่าพาหนะ เบี้ยเลี้ยงเดินทาง ค่าเช่าที่พัก ค่าล่วงเวลา เบี้ยประชุม ค่าตอบแทน และการจ่ายเงินอื่น ๆ
- (7) การบริหารงานบุคคล การบรรจุ แต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือนหรือค่าจ้าง การออกจากตำแหน่ง ถอดถอน วินัย การลงโทษพนักงานและลูกจ้าง ตลอดจนการกำหนดเงินเดือนและเงินอื่น
- (8) กองทุนสงเคราะห์หรือการสงเคราะห์อื่นเพื่อสวัสดิการของพนักงาน ลูกจ้างและครอบครัว โดยได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง
- (9) การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษของพนักงานและลูกจ้าง
- (10) เครื่องแบบพนักงานและลูกจ้าง
- (11) การรักษาความปลอดภัยในการใช้และรักษาทรัพย์สินของ กทพ.
- (12) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในทางพิเศษ
- (13) การจัดค่าผ่านทางพิเศษ

แต่สำหรับอำนาจของคณะกรรมการ กทพ. ในการออกข้อบังคับที่มีข้อความจำกัดอำนาจของผู้ว่าการในการทำนิติกรรมนั้น จะใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วเท่านั้น นอกจากนี้ คณะกรรมการ กทพ. ยังมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือที่ปรึกษาเพื่อดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดของ กทพ. และกำหนดค่าตอบแทนอนุกรรมการตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และกำหนดค่าตอบแทนที่ปรึกษา โดยได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง รวมทั้งเป็นผู้แต่งตั้งและกำหนดอัตราเงินเดือนของผู้ว่าการ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีด้วย^{*}

สังคมแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินสี่คน เป็นกรรมการ และผู้ว่าการเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้รัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

* พระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 19

** พระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 20 และมาตรา 21

กทพ. เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีอำนาจและสิทธิพิเศษเช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจอื่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ คือ เป็นนิติบุคคลมหาชน ประธานกรรมการ กรรมการ และพนักงาน เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มีอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางพิเศษ แต่ไม่มีสิทธิได้รับยกเว้นภาษีต่าง ๆ แต่เดิมไม่มีสิทธิพิเศษในการได้รับการยกเว้นการบังคับคดีแก่ทรัพย์สิน แต่เมื่อพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 ใช้บังคับแล้วทรัพย์สินของ กทพ. จึงไม่ตกอยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี กทพ. มีแหล่งที่มาของเงินทุนตามพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 คือ เป็นเงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับมาจากรัฐบาลหรือบุคคลอื่น เงินซึ่งได้จากการกู้ยืม การออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุนซึ่งมีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าเงินทุนที่ได้รับจากรัฐบาล ส่วนเงินสำรองนั้น ปกติแล้วจะกำหนดไว้เพียงกว้าง ๆ ว่าเป็นเงินสำรองประเภทใดบ้าง และการนำเงินสำรองออกใช้ก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ กทพ.

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ เช่น การท่าเรือแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย การประปานครหลวง การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค องค์การเภสัชกรรม พระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจดังกล่าวจะมีบทบัญญัติถึงความสัมพันธ์กับรัฐบาลไว้หมวดหนึ่งโดยเฉพาะ แต่บางรัฐวิสาหกิจจะไม่มีหมวดที่ว่าด้วยความสัมพันธ์กับรัฐบาลไว้ แต่ก็จะมีบทบัญญัติที่กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเอาไว้ในกรณีต่าง ๆ และถือว่าเป็นโครงสร้างทางการบริหารที่สำคัญ ซึ่งแสดงถึงความเชื่อมโยงกับรัฐบาล ในฐานะที่เป็นผู้มีหน้าที่โดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะตอบสนองแก่ประชาชนภายในรัฐ และรัฐได้มอบหมายอำนาจให้แก่รัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นหน่วยงานที่รัฐจัดตั้งขึ้นมาทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของรัฐ ซึ่งบทบัญญัติในหมวดที่ว่าด้วยความสัมพันธ์กับรัฐบาล จึงได้ระบุถึงการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจที่จะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและประชาชนเป็นสำคัญ และบางรัฐวิสาหกิจ เช่น การไฟฟ้านครหลวง การรถไฟแห่งประเทศไทย จะต้องคำนึงถึงความปลอดภัยด้วย ซึ่งถือได้ว่าเป็นเจตจำนงของรัฐในการจัดให้มีบริการสาธารณะดังกล่าวขึ้นโดยคำนึงถึงสิ่งที่เป็นเป้าหมายสำคัญ เช่นเดียวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับ กทพ. แต่รัฐวิสาหกิจบางแห่งที่จัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะไม่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับรัฐบาล เพราะการบริหารจัดการจะกระทำโดยการครอบงำของที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นและคณะกรรมการของบริษัท ซึ่งในข้อบังคับของบริษัทจะกำหนดถึงวิธีการบริหารจัดการไว้เช่นเดียวกับบริษัทเอกชนทั่วไป แต่กระทรวงการคลัง ในฐานะผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่แทนรัฐบาลย่อมสามารถกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจนั้นได้ โดยการใช้สิทธิของผู้ถือหุ้นในที่ประชุมใหญ่ของผู้ถือหุ้น ทั้งในเรื่องการแต่งตั้งกรรมการ การออกข้อบังคับ หรือเรื่องที่สำคัญอื่น ๆ ซึ่งจะต้องใช้มติของที่ประชุมใหญ่ รัฐจึงยังสามารถครอบงำการบริหารจัดการ

รัฐวิสาหกิจได้อยู่อีก ทั้งนี้ ภายใต้กรอบที่แตกต่างไปจากเดิมที่เคยใช้อำนาจตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา หรือประกาศของคณะปฏิวัติอันเป็นการใช้อำนาจรัฐโดยตรง

ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 หมวด 6 การกำกับและควบคุม ได้กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ กทพ. เพื่อการนี้จะสั่งให้ กทพ. ชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น ทำรายงานหรือยับยั้งการกระทำที่ขัดต่อนโยบายของรัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนมีอำนาจที่จะสั่งให้ปฏิบัติการตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรี และสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของ กทพ. ได้ โดยให้ กทพ. ทำรายงานปีละครั้งเสนอรัฐมนตรี รายงานนี้ให้กล่าวถึงผลงานในปีที่ล่วงมาแล้ว และคำชี้แจงเกี่ยวกับนโยบายของคณะกรรมการ โครงการและแผนงานที่จะทำในภายหลัง โดยในกรณีที่ กทพ. จะต้องเสนอเรื่องใด ๆ ไปยังคณะรัฐมนตรี ให้ กทพ. นำเรื่องเสนอรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อไปยังคณะรัฐมนตรี และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินกิจการในเรื่องสำคัญ ๆ ได้แก่ การสร้างหรือขยายทางพิเศษ กู้หรือยืมเงินเกินร้อยละสามบาท ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุนหรือเพื่อประโยชน์แก่กิจการของ กทพ. จำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาเกินสิบล้านบาท ให้เช่าหรือให้สิทธิใด ๆ ในอสังหาริมทรัพย์ที่มีมูลค่าเกินหนึ่งร้อยล้านบาทหรือที่มีกำหนดเวลาการให้เช่าหรือให้สิทธิใด ๆ เกินห้าปี เว้นแต่การให้เช่าหรือให้สิทธินั้นเป็นการให้แก่หน่วยงานของรัฐ ให้สัมปทานในการสร้างหรือขยายทางพิเศษ ต่ออายุสัมปทาน โอนสัมปทานหรือเพิกถอนสัมปทาน จัดตั้งบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด หรือเข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่นหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด^{***}

3.1.4 การบริหารและการดำเนินบริการสาธารณะของ กทพ.

กทพ. เป็นนิติบุคคลที่ดำเนินบริการสาธารณะเกี่ยวกับทางพิเศษเพื่ออำนวยความสะดวกแก่การจราจร บริการสาธารณะที่จัดทำนอกจากการสร้าง หรือจัดให้มีทางพิเศษแล้ว ยังมีการจัดการจราจรแก่ผู้รับบริการบนทางพิเศษ และบริการอื่น ๆ อีกด้วย แต่เดิมที่ กทพ. จัดตั้งขึ้นตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 นั้น นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศแล้ว ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่เกี่ยวข้องและใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจโดยตรงซึ่ง กทพ. จะต้องปฏิบัติตามในการบริหารและการดำเนินกิจการสาธารณะ รวมถึงมติคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนกระทรวงคมนาคม ข้อบังคับ

^{*} พระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 54

^{**} พระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 55

^{***} พระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 56 และมาตรา 57

ของคณะกรรมการ กทพ. ตลอดจนกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงาน เพราะมีความแน่นอนตายตัว (Rigidity) ขาดความยืดหยุ่น (Flexibility) ทำให้เกิดความยุ่งยากแก่ กทพ. ในการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมองค์การได้² ก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารและดำเนินบริการสาธารณะอยู่เป็นนิจ แม้จะมีนักกฎหมายของ กทพ. รับผิดชอบอยู่โดยตรง และคณะกรรมการ กทพ. ทุกชุดจะมีนักกฎหมายร่วมอยู่ด้วยก็ตาม แต่ก็ไม่อาจตัดสินใจในปัญหาสำคัญ ๆ หรือไม่กล้าตัดสินใจเพราะไม่ยอมรับผิดชอบ³ จึงต้องขอความเห็นจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐบาลที่รับผิดชอบในการตีความกฎหมาย (Administrative Adjudication) ซึ่งปกติแล้วกว่าหน่วยงานดังกล่าวจะให้ความเห็นกลับมาก็เป็นเวลาหลายเดือน เพราะมีหน้าที่ต้องให้ความเห็นแก่หน่วยงานต่าง ๆ เป็นจำนวนมากไม่อาจที่จะตอบกลับมาได้ในเวลาอันรวดเร็ว ทำให้การตัดสินใจในทางการบริหารเป็นไปอย่างล่าช้า ไม่ทันต่อเหตุการณ์ แต่เมื่อมีพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 ใช้บังคับ กทพ. ก็มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารและดำเนินบริการสาธารณะชัดเจนและกว้างขวางมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการทุกขั้นตอนก็ยังคงอยู่บนพื้นฐานของการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น ดังนั้น จะขอกล่าวถึงการบริหารและการดำเนินบริการสาธารณะของ กทพ. ดังต่อไปนี้

3.1.4.1 การดำเนินการในการสร้างทางพิเศษ

3.1.4.1.1 หลักเกณฑ์ในการกำหนดเส้นทาง

การกำหนดแนวเส้นทางของโครงการทางพิเศษ เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายรัฐที่มุ่งหวังให้เกิดโครงข่ายทางพิเศษทั้งในเขตเมืองและนอกเขตเมืองเพื่อแก้ปัญหาการจราจร แต่ก็มีบางโครงการที่การกำหนดแนวเส้นทางไม่อาจดำเนินการได้ เช่น โครงการทางพิเศษศรีรัช ส่วน B ซึ่งประกอบด้วยถนนรวมและกระจายการจราจร (C/D Road) จากอุรุพงษ์ถึงถนนราชดำริ ระยะทาง 2 กิโลเมตร หรือที่เรียกกันว่าทางด่วนบ้านครัว ที่ กทพ. ได้ดำเนินการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินทั้งหมดที่ถูกเวนคืน 342 แปลง คิดเป็นเนื้อที่ 35-3-47.40 ไร่ สิ่งปลูกสร้าง 639 หลัง งบประมาณค่าจัดกรรมสิทธิ์รวมประมาณ 5,238.74 ล้านบาท แต่เจ้าของกรรมสิทธิ์ได้มาทำสัญญาและรับเงินเป็นค่าที่ดิน 98 แปลง และสิ่งปลูกสร้าง 129 หลัง เป็นเงิน 636,388,941.17 บาท และ กทพ.

² พิทยา บวรวัฒนา, รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ. 1887-ค.ศ. 1970) (พระนคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 76

³ อัครชาติ จุฬารัตน์, 2544, "สภาพปัญหากฎหมายและนักกฎหมายไทยกับการวางแผนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ", วารสารกฎหมายปกครอง, 18, 3 หน้า 264-269

ได้วางเงินค่าทดแทนพร้อมจ่ายเงินเป็นค่าที่ดิน 117 แปลง และสิ่งปลูกสร้าง 157 หลัง เป็นเงิน 50,097,976.52 บาท รวมพื้นที่ที่ กทพ. ได้เวนคืนที่ดินไปแล้วเพียงประมาณ 14-1-32.20 ไร่ อีกทั้งยังมีค่าฐานรากและทางเชื่อมกับโครงการที่ได้ก่อสร้างไปแล้วเป็นเงินจำนวน 90,564,096.15 บาท แต่โครงการก็ประสบปัญหาไม่อาจดำเนินการได้จนคณะกรรมการ กทพ. ได้มีมติให้ กทพ. ไปพิจารณาความเป็นไปได้ในการก่อสร้างโครงการให้มีผลกระทบน้อยที่สุด และเตรียมข้อมูลทั้งหมดของโครงการไว้ให้พร้อมสำหรับกรณีหากต้องมีการต่อสู้คดี^{*} บางโครงการแนวเส้นทางก่อให้เกิดข้อสงสัยแก่ประชาชนว่าเป็นการเอื้อประโยชน์ให้เอกชนบางกลุ่ม หรือบางโครงการการกำหนดทางขึ้นลงทางพิเศษไม่สามารถเชื่อมโยงกับระบบคมนาคมขนส่งอื่นเพื่อสนองตอบวัตถุประสงค์ของโครงการ ดังนั้น เมื่อการกำหนดแนวเส้นทางโครงการทางพิเศษกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยตรง กทพ. จึงต้องมีหลักเกณฑ์ในการกำหนดเส้นทางที่สมเหตุสมผล และอยู่ภายใต้หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายซึ่งประชาชนและศาลปกครองสามารถตรวจสอบได้ว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่

ในโครงการหนึ่งของ กทพ. จะต้องมีการกำหนดแนวเส้นทางเลือกหลาย ๆ แนวเส้นทาง โดยในแต่ละแนวเส้นทางเลือกของโครงการต่าง ๆ จะหลีกเลี่ยงสถานที่สำคัญที่ถือเป็นจุดควบคุม เช่น วัด โรงเรียน สถานที่ราชการ อาคารสูง เป็นต้น พร้อมทั้งจะต้องใช้ประโยชน์จากแนวเขตทางของถนนเดิมให้มากที่สุดด้วย เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการเวนคืนที่ดิน^{**} การศึกษาแนวเส้นทางเลือกจะต้องมีการศึกษาลักษณะเด่น ลักษณะด้อยทางกายภาพของพื้นที่ การทับซ้อนกันของแนวเส้นทางที่จะสามารถใช้เขตทางร่วมกันกับเขตทางของถนนเดิม การลดผลกระทบต่อชุมชน การเปรียบเทียบระยะทางจากจุดต้นทางจนถึงจุดปลายทาง มูลค่าการก่อสร้าง การมีผลกระทบต่อระบบสาธารณูปโภค การจราจร และการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินที่น้อยที่สุด

การศึกษาทางขึ้น-ลง ระหว่างทางพิเศษกับถนนพื้นราบ

ในโครงการทางพิเศษต่าง ๆ จะต้องมีการศึกษาทางขึ้น-ลงระหว่างถนนสายหลักในพื้นที่โครงการเพื่อเป็นการเพิ่มโครงข่ายการรองรับปริมาณการจราจรระหว่างถนนสายหลักกับทางพิเศษให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่กระทบต่อการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินน้อยที่สุด

* มติคณะกรรมการ กทพ. ครั้งที่ 7/2547 วันศุกร์ที่ 18 มิถุนายน 2547

** รายงานฉบับสมบูรณ์ การศึกษาความเหมาะสมทางด้านวิศวกรรม เศรษฐกิจ การเงิน และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โครงการทางด่วนสายทางพิเศษศรีรัช-ดาวคะนอง เล่มที่ 1/2 (รายงานหลัก) กันยายน 2548 หน้า 3-18.

การคัดเลือกแนวเส้นทาง

เมื่อกำหนดแนวเส้นทางเลือกต่าง ๆ เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ขั้นตอนต่อไปเป็นขั้นตอนการคัดเลือกเพื่อพิจารณาและคัดเลือกให้ได้แนวเส้นทางที่มีความเหมาะสมที่สุด โดยการเปรียบเทียบด้วยปัจจัยหลัก 3 ด้าน คือ¹

ด้านวิศวกรรมและจราจร ได้แก่

ความยาวของแนวเส้นทาง แนวเส้นทางที่มีระยะทางสั้นกว่าจะมีความได้เปรียบแนวเส้นทางที่ยาวกว่า เนื่องจากการประหยัดค่าใช้จ่ายยานพาหนะ และประหยัดเวลาการเดินทาง ตลอดจนค่าก่อสร้างและบำรุงรักษาทางพิเศษ

ระยะเวลาในการก่อสร้าง พิจารณาจากเวลาที่คาดว่าจะต้องใช้ในการก่อสร้างทั้งโครงการ โดยนับตั้งแต่วันที่ได้รับมอบพื้นที่ก่อสร้างแล้ว การพิจารณาระยะเวลาในการก่อสร้างจะขึ้นกับวิถีวิกฤต (Critical Path) ของกิจกรรมการก่อสร้าง

ปัญหาการจราจรระหว่างการก่อสร้าง พิจารณาเปรียบเทียบจากขนาดของผลกระทบในระหว่างการก่อสร้างที่จะส่งผลไปถึงปัญหาการจราจรโดยรอบพื้นที่ก่อสร้าง กิจกรรมการก่อสร้าง 3 กิจกรรมหลักที่ส่งผลกระทบ คือ การรื้อย้ายระบบสาธารณูปโภคที่อยู่ด้านบนหรือใต้พื้นผิวจราจร การก่อสร้างเสาเข็มและฐานราก การก่อสร้างต่อม่อทางพิเศษ ส่วนที่อยู่ใต้ระดับผิวจราจร ผลกระทบด้านการจราจรที่รุนแรงจะเกิดขึ้นในกรณีที่แนวเส้นทางเลือกนั้นมีแนวซ้อนทับไปกับแนวถนนเดิม ทำให้ต้องมีกิจกรรมการก่อสร้างบนผิวทางจราจรบนถนนเดิมเป็นสำคัญ ซึ่งแนวเส้นทางเลือกแต่ละเส้นทางก็จะมีผลกระทบต่อถนนสายต่าง ๆ แตกต่างกันไป

ปริมาณการจราจรที่คาดว่าจะมาใช้เส้นทาง เป็นปัจจัยหนึ่งที่น่ามาพิจารณาคัดเลือกแนวเส้นทาง หากปริมาณจราจรที่ใช้เส้นทางนี้มากแสดงว่าสอดคล้องกับความต้องการเดินทางในพื้นที่ศึกษา โดยการคำนวณหาปริมาณจราจรจะใช้แบบจำลองด้านการจราจรสำหรับวิเคราะห์

ประสิทธิภาพของโครงข่ายทางพิเศษและถนนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ดัชนีที่จะใช้ในการคัดเลือกแนวเส้นทางต่าง ๆ นอกเหนือจากการพิจารณาตัวแนวเส้นทางดังกล่าวแล้วยังต้องคำนึงถึงระบบโครงข่ายถนนในพื้นที่ทั้งที่ต่อเชื่อมกับทางพิเศษโดยตรง และเชื่อมต่อกับโครงข่ายถนนในพื้นที่ที่มีผลกระทบทางอ้อม เนื่องจากปริมาณจราจรบางส่วนเปลี่ยนไปใช้เส้นทางอื่นและใช้เป็นเส้นทางผ่านไปสู่โครงการทางพิเศษ

¹ รายงานฉบับสมบูรณ์ การศึกษาความเหมาะสมทางด้านวิศวกรรม เศรษฐกิจ การเงิน และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โครงการทางด่วนสายทางพิเศษศรีรัช-ดาวคะนอง เล่มที่ 1/2 (รายงานหลัก) กันยายน 2548 หน้า 3-29 – 3-49.

ด้านเศรษฐกิจและการลงทุน

พิจารณาจากการลดค่าใช้จ่ายในการใช้รถ และมูลค่าที่เกิดจากการประหยัดเวลาในการเดินทางของการจราจรทั้งระบบ รวมถึงค่าก่อสร้างที่เป็นส่วนหนึ่งของเงินลงทุนในแนวเส้นทางนั้น เนื่องจากแนวเส้นทางที่มีค่าก่อสร้างน้อยกว่าจะมีความได้เปรียบแนวเส้นทางที่มีค่าก่อสร้างสูง เนื่องจากการประหยัดงบประมาณในการลงทุนมากกว่า

ส่วนสำคัญของการลงทุนในแต่ละแนวเส้นทาง คือ ค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน แนวเส้นทางที่มีค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินน้อยกว่าจะมีความได้เปรียบแนวเส้นทางที่มีค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินสูง

ด้านผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

พิจารณาจากผลกระทบต่อด้านคุณภาพอากาศ ระดับเสียงที่เพิ่มขึ้น แหล่งน้ำ ทัศนียภาพและวัฒนธรรม ผลกระทบที่มีต่อระบบการคมนาคมและระบบสาธารณูปโภคในพื้นที่โดยรอบ เช่น จำนวนจุดตัดกับเส้นทางคมนาคมในปัจจุบัน ทัศนคติของสมาชิกชุมชนซึ่งต้องมีการนำความคิดเห็นของสมาชิกในชุมชนที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบโดยตรงที่มีต่อแนวเส้นทางเลือกของโครงการซึ่งได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก การเข้าร่วมการสนทนากลุ่มย่อย มาพิจารณาเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมกับการพัฒนาโครงการตั้งแต่ขั้นวางแผนโครงการ รวมถึงการพิจารณาผลกระทบด้านสังคมในรูปการสูญเสียทรัพย์สินและที่อยู่อาศัย ได้แก่ จำนวนแปลงที่ดินที่ต้องเวนคืน และจำนวนครัวเรือนและสถานประกอบการที่ต้องโยกย้าย เนื่องจากพื้นที่ของโครงการต่างๆ ส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีประชาชนอาศัยอยู่อย่างหนาแน่นในลักษณะชุมชนเมือง แม้จะพยายามใช้เขตทางเดิมที่มีอยู่ แต่ก็ยังมีความจำเป็นต้องทำการก่อสร้างเพิ่มเติมในที่ดินของประชาชน จึงหลีกเลี่ยงผลกระทบต่อประชาชนได้ยากโดยเฉพาะในด้านการเวนคืนสิ่งปลูกสร้าง จึงต้องให้ความสำคัญสูงต่อผลกระทบในด้านนี้โดยจะมีการระบุระดับผลกระทบของจำนวนแปลงที่ดินที่ต้องเวนคืน และจำนวนครัวเรือนและสถานประกอบการที่ต้องโยกย้าย เพื่อให้โครงการที่ได้รับเลือกมีจำนวนแปลงที่ดินที่ต้องเวนคืนน้อยที่สุด จำนวนครัวเรือนและสถานประกอบการที่ต้องโยกย้ายน้อยที่สุด ซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนในระดับต่ำที่สุด และเป็นแนวเส้นทางพิเศษที่มีความเหมาะสมมากที่สุด ทั้งนี้ กทพ. ในฐานะหน่วยงานของรัฐได้จัดให้มีการเปิดเผยข้อมูลให้แก่ประชาชนทั่วไป หรือ เจ้าของที่ดินที่ประสงค์จะตรวจสอบแนวเขตทางพิเศษ ในโครงการต่างๆ หลังจากทีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนมีผลบังคับแล้วว่ที่ดินถูกเวนคืนหรือไม่ อันเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนด

3.1.4.1.2 โครงการระบบทางพิเศษในอดีตถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2515 – พ.ศ. 2552)

ปัจจุบัน กทพ. ก่อตั้งมากกว่า 36 ปี ได้สร้างทางพิเศษและเปิดให้บริการแล้ว 7 สายทาง รวมระยะทาง 209.4 กิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ทั่วกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล มีปริมาณการจราจรที่ใช้ทางพิเศษเฉลี่ยวันละประมาณ 1,150,000 เที่ยว ประกอบด้วย

1. ทางพิเศษเฉลิมมหานคร (ระบบทางด่วนขั้นที่ 1) ระยะทางรวม 27.1 กิโลเมตร มีวัตถุประสงค์เพื่อเชื่อมการคมนาคมขนส่งระหว่างทิศเหนือ ทิศใต้ และทิศตะวันออก โดยที่ไม่ต้องเดินทางผ่านใจกลางกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย

สายดินแดง-ท่าเรือ ระยะทาง 8.9 กิโลเมตร เพื่อเชื่อมการเดินทางระหว่างทิศเหนือกับศูนย์กลางการเดินทาง เปิดให้บริการ 29 ตุลาคม 2524

สายบางนา-ท่าเรือ ระยะทาง 7.9 กิโลเมตร เพื่อเชื่อมการเดินทางระหว่างทิศตะวันออกกับศูนย์กลางการเดินทาง เปิดให้บริการ 17 มกราคม 2526

สายดาวคะนอง-ท่าเรือ ระยะทาง 10.3 กิโลเมตร เพื่อเชื่อมการเดินทางระหว่างทิศใต้กับศูนย์กลางการเดินทาง เปิดให้บริการ 5 ธันวาคม 2530

2. ทางพิเศษศรีรัช (ระบบทางด่วนขั้นที่ 2) ระยะทางรวม 38.4 กิโลเมตร มีวัตถุประสงค์เพื่อเชื่อมการเดินทางระหว่างศูนย์กลางการเดินทางของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และเชื่อมต่อกับทางพิเศษเฉลิมมหานคร ทำให้เกิดโครงข่ายทางพิเศษวงแหวน และรัศมี ประกอบด้วย

ส่วน A เริ่มจากถนนรัชดาภิเษกผ่านทางแยกต่างระดับพญาไท ถึงพระราม 9 ระยะทาง 12.4 กิโลเมตร เปิดให้บริการ 2 กันยายน 2536

ส่วน B สายหลัก มีแนวเชื่อมต่อกับส่วน A ที่บริเวณทางแยกต่างระดับพญาไท แล้วไปเชื่อมต่อกับทางพิเศษเฉลิมมหานคร ที่บริเวณบางโคล่ ระยะทาง 9.4 กิโลเมตร เปิดให้บริการ 6 ตุลาคม 2539 (นอกจากนี้ทางพิเศษศรีรัช ส่วน B ยังประกอบด้วยถนนรวมและกระจายการจราจร (C/D Road) จากอุรุพงษ์ถึงถนนราชดำริ ระยะทาง 2.0 กิโลเมตร)

ส่วน C เชื่อมต่อกับทางพิเศษส่วน A จากถนนรัชดาภิเษกถึงถนนแจ้งวัฒนะ ระยะทาง 8.0 กิโลเมตร เปิดให้บริการ 2 กันยายน 2536

ส่วน D เชื่อมต่อกับส่วน A จากถนนพระราม 9 ถึงถนนศรีนครินทร์ ระยะทาง 8.6 กิโลเมตร เปิดให้บริการ 1 เมษายน 2543

3. ทางพิเศษฉลองรัช (ทางด่วนสายรามอินทรา-อโศก) มีจุดเริ่มต้นจากถนนรามอินทรา 5.5 กิโลเมตร ถึงอโศก ระยะทาง 18.7 กิโลเมตร มีวัตถุประสงค์เพื่อเชื่อม

การคมนาคมขนส่งจากอาคารรงค์ไปทิศเหนือ และทิศตะวันออกเฉียงเหนือของกรุงเทพมหานคร เปิดให้บริการ 6 ตุลาคม 2539

4. ทางพิเศษบูรพาวิถี (ทางด่วนสายบางนา-ชลบุรี) ระยะทาง 55.0 กิโลเมตร มีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกในการเดินทางสู่ภาคตะวันออก มีจุดเริ่มต้นที่บริเวณบางนาไปถึงชลบุรีเปิดให้บริการตลอดสาย 7 กุมภาพันธ์ 2543

5. ทางพิเศษอุดรรัถยา (ทางด่วนสายบางปะอิน-ปากเกร็ด) ระยะทาง 32.0 กิโลเมตร มีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกในการเดินทางสู่ภาคเหนือ มีจุดเริ่มต้นจากถนนแจ้งวัฒนะถึงบางไท่ เปิดให้บริการตลอดสาย 1 พฤศจิกายน 2542

6. ทางพิเศษสายบางนา-อาคารรงค์ (ระบบทางด่วนชั้นที่ 3 สายใต้ ตอน S1) ระยะทาง 4.7 กิโลเมตร มีวัตถุประสงค์เพื่อเชื่อมต่อกับทางพิเศษบูรพาวิถีกับทางพิเศษฉลองรัช และทางพิเศษเฉลิมมหานคร ทำให้เกิดโครงข่ายทางพิเศษที่สมบูรณ์ และเปิดให้บริการ 15 มิถุนายน 2548

7. ทางพิเศษสายบางพลี-สุขสวัสดิ์ ระยะทาง 22.5 กิโลเมตร มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาการจราจรบริเวณด้านใต้ของกรุงเทพมหานคร หรือถนนกาญจนาภิเษกให้มีความสมบูรณ์ครบวงรอบ โดยมีแนวสายทางเริ่มต้นจากถนนสุขสวัสดิ์ไปบรรจบกับทางหลวงหมายเลข 34 ตอนบางนา-บางปะกง บริเวณบางพลี โดยทางพิเศษสายนี้ประกอบด้วยสะพานซึ่งข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาที่มีช่วงกลางของสะพานยาวที่สุดในประเทศไทย และเปิดให้บริการ 15 พฤศจิกายน 2550

8. โครงการก่อสร้างทางพิเศษสายรามอินทรา-วงแหวนรอบนอก กรุงเทพมหานคร ระยะทาง 9.5 กิโลเมตร มีวัตถุประสงค์เพื่อขยายขอบข่ายการให้บริการของทางพิเศษฉลองรัชทางด้านเหนือของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นการเพิ่มเส้นทางการเดินทางสู่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีแนวเส้นทางเริ่มต้นเชื่อมต่อกับทางพิเศษฉลองรัชบริเวณรามอินทรา แนวสายทางมุ่งไปทางทิศเหนือยกระดับข้ามถนนรัตนโกสินทร์จากนั้นจะเบนไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือ ข้ามถนน กม. 11 ไปสิ้นสุดที่ถนนวงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร ด้านตะวันออก กำหนดก่อสร้างแล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2552 และเปิดให้บริการ 23 มีนาคม 2552

9. โครงการก่อสร้างทางยกระดับด้านทิศใต้ สนามบินสุวรรณภูมิเชื่อมทางพิเศษบูรพาวิถี มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การเดินทางด้วยระบบทางพิเศษสามารถเชื่อมต่อกับท่าอากาศยานสุวรรณภูมิได้อย่างสมบูรณ์ ทำให้ผู้ใช้ทางพิเศษได้รับความสะดวกและรวดเร็ว โดยแนวสายทางเชื่อมกับทางพิเศษบูรพาวิถีและเข้าสู่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิด้านทิศใต้ ระยะทาง 1.5 กิโลเมตร กำหนดก่อสร้างแล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2552

3.1.4.1.3 โครงการระบบทางพิเศษที่อยู่ระหว่างการดำเนินการ

1. โครงการก่อสร้างระบบเก็บค่าผ่านทางและระบบควบคุมความปลอดภัยด้านการจราจรของทางพิเศษสายบางพลี-สุขสวัสดิ์ และทางหลวงพิเศษหมายเลข 37 สายถนนวงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร (ตอนบางพลี-บางขุนเทียน ช่วงถนนสุขสวัสดิ์-บางขุนเทียน)
2. โครงการก่อสร้างทางเชื่อมต่อทางพิเศษสายบางพลี-สุขสวัสดิ์ กับทางพิเศษบูรพาวิถี กำหนดก่อสร้างแล้วเสร็จในปี 2552
3. โครงการก่อสร้างทางเชื่อมต่อทางพิเศษสายบางพลี-สุขสวัสดิ์ กับถนนวงแหวนอุตสาหกรรม กำหนดก่อสร้างแล้วเสร็จในปี 2553

3.1.4.1.4 โครงการระบบทางพิเศษในอนาคต

1. โครงการทางพิเศษสายทางพิเศษศรีรัช-วงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร ระยะทาง 17.0 กิโลเมตร
2. โครงการระบบทางด่วนชั้นที่ 3 สายใต้ ตอน S2 ระยะทาง 7.8 กิโลเมตร
3. โครงการทางพิเศษสายศรีรัช-ดาวคะนอง ระยะทาง 6.1 กิโลเมตร
4. โครงการถนนรวมและกระจายการจราจร (C/D Road) ระยะทาง 2.0 กิโลเมตร
5. โครงการทางพิเศษสายศรีนครินทร์-บางนา-สมุทรปราการ ระยะทาง 13.8 กิโลเมตร
6. โครงการระบบทางด่วนชั้นที่ 3 สายเหนือ ระยะทาง 39.7 กิโลเมตร
7. โครงการทางพิเศษสายบางพูน-ธัญบุรี-วงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร ระยะทาง 13.5 กิโลเมตร
8. โครงการทางพิเศษสุวรรณภูมิ ระยะทาง 28.80 กิโลเมตร
9. โครงการทางพิเศษสายพระรามที่ 2-เพชรเกษม-นนทบุรี (โครงการทางด่วนชั้นที่ 5) ระยะทาง 28.3 กิโลเมตร
10. โครงการทางพิเศษสายพระราม 4-ตากสิน-วงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร ระยะทาง 20.6 กิโลเมตร
11. โครงการทางพิเศษสายดาวคะนอง-วงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร ระยะทาง 8.8 กิโลเมตร

3.1.4.2 การบริหารจัดการที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะ

เนื่องจาก กทพ. เป็นหน่วยงานของรัฐในสังกัดกระทรวงคมนาคม มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินงานเพื่อก่อสร้างหรือจัดให้มีทางพิเศษ และนำมาเพื่อแก้ไขปัญหาจราจร อำนวยความสะดวกรวดเร็วในการจราจรและขนส่งทั้งในกรุงเทพมหานคร และจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ โดยเมื่อสร้างทางพิเศษแล้วจะเหลือพื้นที่ว่างใต้โครงสร้างทางพิเศษเป็นจำนวนมาก ตลอดแนวสายทางในแต่ละโครงการ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ที่เปิดโล่งเป็นทางยกระดับ ทำให้ประชาชนบุกรุกเข้ามาใช้พื้นที่เสมอ เช่น เข้ามาทิ้งขยะ จอดรถยนต์ ขยายของ เป็นต้น ซึ่ง กทพ. ได้พยายามตรวจตราอย่างสม่ำเสมอเพื่อจัดระเบียบการใช้พื้นที่และผลักดันผู้บุกรุกให้ออกไปจากพื้นที่ แต่เมื่อผลักดันออกไปแล้วประชาชนบางรายก็จะย้อนกลับเข้ามาโดยอ้างความเดือดร้อนจำเป็นที่ต้องเข้ามาใช้พื้นที่ กทพ. จึงได้บริหารจัดการที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งในปัจจุบัน กทพ. มีพื้นที่ที่ใช้ประโยชน์ได้ (ในเขตเมือง และนอกเมือง) ในเขตทางพิเศษเฉลิมมหานคร ศรีรัช ฉลองรัช อุดรวิद्या บางนา-อาจนรงค์ บูรพาวิถี และสายบางพลี-สุขสวัสดิ์ ประมาณ 1,160,369 ตารางวา และ กทพ. ได้อนุญาตให้ใช้พื้นที่ในเขตทางพิเศษเพื่อประโยชน์ของสังคมและสาธารณะไปแล้ว พอสรุปการใช้พื้นที่ได้ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1 สรุปข้อมูลพื้นที่ในเขตทางพิเศษที่ กทพ. ให้ใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ แยกตาม
วัตถุประสงค์

หน่วยงาน ที่ขอใช้พื้นที่	จำนวนเนื้อที่ (ตารางวา)	วัตถุประสงค์	จำนวน (แห่ง)	จำนวน เนื้อที่ (ตารางวา)
1. กรุงเทพมหานคร	201,379.30	จัดทำสวนสาธารณะ สวนหย่อม	49	133,450.41
		จัดทำลานกีฬา	27	24,059.93
		เส้นทางลัด/เส้นทางจักรยาน	12	34,287.70
		จัดทำกิจกรรมอื่น ๆ	35	9,581.26
		รวม	123	201,379.30
2. หน่วยงานหรือ องค์กรอื่นๆ - ในเขตเมือง	44,095.61	จัดทำสวนหย่อม	5	25,301.50
		จัดทำลานกีฬา	1	518.00
		เส้นทางลัด/เส้นทางจักรยาน	1	1,980.00
		จัดทำกิจกรรมอื่น ๆ	61	16,296.11
		รวม	68	44,095.61
3. หน่วยงานหรือ องค์กรอื่นๆ - นอกเขตเมือง	2,672.30	จัดทำสวนสาธารณะ	1	375.00
		จัดทำลานกีฬา	1	1,500.00
		จัดทำกิจกรรมอื่น ๆ	5	797.30
		รวม	7	2,672.30
		รวมพื้นที่ที่ กทพ. อนุญาตให้ กทม. และหน่วยงานหรือองค์กรอื่นใช้ในเขตเมือง		
รวมพื้นที่ที่ กทพ. อนุญาตให้ กทม. และหน่วยงานหรือองค์กรอื่นใช้ทั้งหมด			198	248,147.21

จากตารางดังกล่าว กทพ. ได้อนุญาตให้ใช้พื้นที่ได้เขตทางพิเศษเพื่อประโยชน์สาธารณะ
แยกตามวัตถุประสงค์ ดังนี้ (สารบัญญัติ 1-7)

1. พื้นที่ที่อนุญาตให้กรุงเทพมหานครใช้ประโยชน์เพื่อสาธารณะ จำนวน 123 แห่ง รวมเนื้อที่
201,379.30 ตารางวา แบ่งออกเป็น

จัดทำสวนสาธารณะ สวนหย่อม จำนวน 49 แห่ง เนื้อที่ 133,450.41 ตารางวา

จัดทำลานกีฬา จำนวน 27 แห่ง เนื้อที่ 24,059.93 ตารางวา

จัดทำเส้นทางลัด ทางจักรยาน จำนวน 12 แห่ง เนื้อที่ 34,287.70 ตารางวา

จัดทำกิจกรรมอื่น ๆ จำนวน 35 แห่ง เนื้อที่ 9,581.26 ตารางวา

2. พื้นที่ที่อนุญาตให้หน่วยงานและองค์กรอื่น ๆ ใช้ประโยชน์เพื่อสาธารณะ จำนวน 75 แห่ง รวมเนื้อที่ 46,767.91 ตารางวา แบ่งออกเป็น

จัดทำสวนสาธารณะ สวนหย่อม จำนวน 5 แห่ง เนื้อที่ 25,676.50 ตารางวา

จัดทำลานกีฬา จำนวน 2 แห่ง เนื้อที่ 2,018 ตารางวา

จัดทำเส้นทางลัด จำนวน 1 แห่ง เนื้อที่ 1,980 ตารางวา

จัดทำกิจกรรมอื่น ๆ จำนวน 66 แห่ง เนื้อที่ 17,093.41 ตารางวา

3. กทพ. ยังได้สนับสนุนในโครงการปลูกต้นไม้ตามแผนปฏิบัติการเชิงนโยบายด้านการจัดการพื้นที่สีเขียวชุมชนเมืองอย่างยั่งยืน โดยปลูกต้นไม้ในเขตทางพิเศษแล้วรวม 44 แห่ง เนื้อที่ 36,521.25 ตารางวา

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว กทพ. ยังคงเหลือเนื้อที่ที่ใช้ประโยชน์จำนวน 822,604.53 ตารางวา ซึ่ง กทพ. เห็นว่าเพื่อให้การพัฒนาพื้นที่ในเขตทางพิเศษเป็นไปเพื่อประโยชน์สังคมและสาธารณะมีผลดีต่อประชาชนที่ตั้งบ้านเรือนอยู่ใกล้ทางพิเศษ กทพ. จึงได้ว่าจ้างคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จัดทำแผนแม่บทการพัฒนาพื้นที่ในเขตทางพิเศษ โดยมีแนวทางในการพัฒนาพื้นที่ดังต่อไปนี้

- การพัฒนาพื้นที่เพื่อประโยชน์ต่อประชาชนและสังคม และสาธารณะประโยชน์ต่าง ๆ เช่น จัดทำสวนหย่อม สวนสาธารณะ ลานกีฬา สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

- การพัฒนาเพื่อการแก้ไขปัญหาจราจรและเพื่อรองรับการเชื่อมต่อกับระบบคมนาคมขนส่งอื่น ๆ เช่น ระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน เส้นทางลัดเพื่อระบายรถยนต์ และจัดทำ Park & Ride เป็นต้น

- การพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์

3.2 หลักเกณฑ์และแนวทางในการจัดหาที่ดิน

3.2.1 การได้มาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

เมื่อ กทพ. ในฐานะหน่วยงานของรัฐ ต้องการอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเพื่อใช้ในกิจการอันจำเป็นเพื่อการสาธารณูปโภค การจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริม และการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตร หรือเพื่อการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น เมื่อมิได้ตกลงกับผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น กทพ. จะนำอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาใช้ในกิจการดังกล่าวข้างต้นได้ก็แต่โดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งบัญญัติคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินไว้ เมื่อพิจารณา

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แล้ว จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติถึงวิธีการเพื่อให้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ตกเป็นของ กทพ. ได้ 2 วิธี กล่าวคือ

วิธีการที่หนึ่ง โดยการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้วให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นนั้นแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์จำนวนเงินค่าทดแทนให้แก่บุคคลผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 18 ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

วิธีการที่สอง โดยการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนที่แน่นอนแล้วจึงให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกานั้นแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้น และจำนวนเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 18 ทั้งนี้ ตามมาตรา 5 มาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 8 และมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน และเมื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนแล้ว ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว และให้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนตกเป็นของ กทพ. นับแต่วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามมาตรา 11 มาตรา 15 และมาตรา 16 แต่ในระหว่างที่พระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับ ซึ่งเป็นเวลาก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการจัดซื้อ ทำสัญญา และจ่ายเงินค่าทดแทนโดยมีเงื่อนไขของสัญญาว่า ในกรณีผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดไว้ ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา 25 และหากเจ้าหน้าที่ได้ชำระเงินค่าอสังหาริมทรัพย์นั้นแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนภายใน 120 วัน นับแต่วันทำสัญญาซื้อขายแล้ว มีผลให้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ตกเป็นของ กทพ. นับแต่วันที่มีการชำระเงินดังกล่าวตามมาตรา 11 จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า ที่ดินที่ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 หรือโดยการที่เจ้าหน้าที่ทำสัญญาซื้อขายที่ดินที่จะถูกเวนคืนกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และอีกวิธีการหนึ่ง ที่ดินจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ กทพ. โดยผลของการทำนิติกรรม อย่างไรก็ตาม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามนัยแห่งกฎหมายดังกล่าว ย่อมใช้ได้เฉพาะกรณีเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเท่านั้น สำหรับอสังหาริมทรัพย์อันเป็นสมบัติของแผ่นดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดนั้น มาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินให้ถือว่าเป็นของรัฐ จึงไม่มีความจำเป็นต้องออกกฎหมายเวนคืน อย่างเช่น กรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาข้อหารือที่กรมทางหลวงจะมอบที่ดินในบริเวณพื้นที่ช่องเกาะกลางของทางหลวงหมายเลข 34 สายบางนา-บางปะกง ซึ่งได้มาตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินให้ กทพ. เพื่อก่อสร้างฐานรากของโครงสร้างทางพิเศษ โครงการทางพิเศษสาย

บางนา-บางปะกง ได้โดยไม่เป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์เดิมของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในบริเวณดังกล่าว แต่ในกรณีที่ดินที่ กทพ. ได้รับมอบ กทพ. จึงไม่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองแต่อย่างใด

การร้องขอให้จัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มีเงื่อนไขที่จะก่อให้เกิดสิทธิบังคับขายที่ดินตามมาตรา 20 นี้ 2 ประการ คือ

1. เนื้อที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนมีอยู่น้อยกว่า 25 ตารางวา และมีได้ติดต่อเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน หรือ
2. ด้านหนึ่งด้านใดของที่ดินเหลือน้อยกว่า 5 วา และที่ดินส่วนที่เหลือมิได้ติดต่อเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน ย่อมไม่มีสิทธิร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือได้ แต่ถ้าเข้าเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่งแล้วเมื่อเจ้าของที่ดินร้องขอ เจ้าหน้าที่เวนคืนจะต้องเวนคืนหรือจัดซื้อโดยไม่มีทางเลือกเหลือหรือใช้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่นได้

มาตรานี้เป็นกลไกที่รัฐใช้บรรเทาความเสียหายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนที่ดินอีกทางหนึ่ง นอกเหนือไปจากการเยียวยาแก่ผู้ถูกเวนคืนโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างตามมาตรา 19 และกล่าวได้ว่าบทบัญญัติของมาตรานี้ให้สิทธิแก่เจ้าของที่ดินที่จะบังคับขายที่ดินแก่เจ้าหน้าที่เวนคืน โดยที่เจ้าหน้าที่เวนคืนถูกบังคับให้ต้องซื้อโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ แม้ว่าที่ดินที่ต้องซื้อไปดังกล่าวจะไม่มี ความจำเป็นสำหรับวัตถุประสงค์ในการเวนคืนนั้นแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ผู้ที่จะมีสิทธิบังคับขายที่ดินให้แก่เจ้าหน้าที่เวนคืนได้ น่าจะเป็นเจ้าของที่ดินนั่นเอง ซึ่งรวมไปถึงทายาทหรือผู้จัดการมรดก

ปัญหาว่าถ้าที่ดินทั้งแปลงก่อนถูกเวนคืนมีเนื้อที่น้อยกว่า 25 ตารางวา อยู่แล้ว ภายหลังจากที่ถูกเวนคืนบางส่วนเจ้าของที่ดินจะขอใช้สิทธิตามมาตรา 20 นี้ได้หรือไม่ ปัญหานี้ถ้าพิจารณาด้วยความ เป็นธรรมดา เจ้าของที่ดินไม่น่าจะมีสิทธิ เพราะที่ดินมีเนื้อที่น้อยกว่า 25 ตารางวา อยู่ตั้งแต่ก่อนถูกเวนคืน อย่างไรก็ตาม ถ้าตีความกฎหมายตามตัวอักษรอย่างเคร่งครัดแล้ว ต้องถือว่าเจ้าของที่ดินมีสิทธิที่จะบังคับขายที่ดินได้ตามมาตรานี้ ภายใต้งเงื่อนไขว่าที่ดินแปลงนั้นจะต้องไม่ติดต่อเป็นผืนเดียวกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน และที่ดินแปลงที่ติดต่อเป็นผืนเดียวกันนั้นจะต้องไม่ถูกเวนคืนหรือจัดซื้อในครั้งนั้นด้วย ถ้ามีที่ดินเจ้าของเดียวกันถูกเวนคืนหรือจัดซื้อหลายแปลง ก็จะต้องพิจารณาเป็นรายแปลงไปว่าแปลงนั้นติดต่อเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของซึ่งไม่ถูกจัดซื้อหรือเวนคืนหรือไม่ ถ้าถูกจัดซื้อหรือเวนคืนบางส่วนหลายแปลง และแต่ละแปลงยังคงติดต่อเป็นผืนเดียวกันเช่นเดิม แต่ไม่ติดต่อกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกันที่ไม่ถูกจัดซื้อหรือเวนคืน ก็ต้องถือว่าเป็นกรณีที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกันติดต่อเป็นผืนเดียวกัน การจะใช้สิทธิตามมาตรา 20 จึงอาจทำได้ทุกแปลง ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขในเรื่องเนื้อที่ส่วนที่เหลือว่าน้อยกว่า 25 ตารางวา หรือไม่ หรือมีด้านใดด้านหนึ่งน้อยกว่า 5 วา หรือไม่ อย่างไรก็ตาม ถ้าแปลงที่ถูกเวนคืน

เฉพาะบางแปลงยังติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกันที่ไม่ถูกเวนคืนหรือจัดซื้อ ก็ถือว่าหมดสิทธิเฉพาะแปลงนั้นเท่านั้น

หากถือเอาขนาดกว้างยาวของด้านใดด้านหนึ่งเป็นสำคัญ ถ้าน้อยกว่า 5 วา แม้แต่เพียงเส้นติเมตรเดียวก็ถือว่าเข้าเงื่อนไขข้อนี้ แม้ว่าพื้นที่จะมีจำนวน 25 ตารางวาหรือมากกว่านั้นไปสักเท่าใดก็ตาม เจ้าของก็มีสิทธิขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนจัดซื้อที่ดินของตนได้ แม้ว่าซื้อไปแล้วจะมีได้ใช้ประโยชน์อย่างใดตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนก็ตาม ปัญหาต่อมาก็คือถ้าที่ดินคงเหลือเพียง 3 ด้านในลักษณะที่เป็นชายธงหรือสามเหลี่ยม และด้านใดด้านหนึ่งกว้าง 5 วาหรือเกินกว่านั้น จะอยู่ในเกณฑ์ที่จะใช้สิทธิตามมาตรานี้ได้หรือไม่ ปัญหานี้หากจะใช้หลักความเป็นธรรมแล้ว ถ้าการเวนคืนเป็นต้นเหตุให้ที่ดินแปลงนั้นกลายเป็นสามเหลี่ยม โดยด้านใดด้านหนึ่งหายไปหนึ่งด้าน เจ้าหน้าที่เวนคืนของรัฐก็ควรจะได้รับผิดชอบในความเสียหายดังกล่าวโดยรับซื้อที่ดินที่เหลือนั้น อย่างไรก็ตาม ถ้าตีความตามตัวอักษรอย่างเคร่งครัด กรณีนี้ไม่อยู่ในเงื่อนไขที่จะบังคับเจ้าหน้าที่เวนคืนให้จัดซื้อได้ เพราะด้านใดด้านหนึ่งในสามด้านไม่น้อยกว่า 5 วา แต่อย่างไรก็ตาม สำหรับประเด็นดังกล่าวนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าจะไม่อยู่ในเงื่อนไขที่จะร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนรับซื้อที่ดินส่วนที่เหลือได้

นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่ว่า ในบางกรณีการเวนคืนได้ทำให้เกิดด้านสั้น ๆ ขึ้นมาในผืนดินส่วนที่เหลือเพิ่มขึ้นหลายด้าน ซึ่งอาจยาวเพียง 50 เซนติเมตรหรือ 1 เมตร จนแทบจะกล่าวไม่ได้ว่าเป็นด้าน แต่เป็นเพียงรูปลักษณะของที่ดินที่ไม่เป็นเส้นตรง เพราะจากจุดหนึ่งไปยังจุดหนึ่งมีการลงมุมหลักเขตในระยะใกล้ ๆ กันเพียงหนึ่งเมตรหรือครึ่งเมตรดังกล่าวมาแล้ว ซึ่งถ้าตีความว่าเป็นด้านหนึ่งเช่นกัน ก็ต้องเข้าเกณฑ์ที่ต้องจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา 20 นี้ด้วย ทั้งที่อาจมีเนื้อที่คงเหลือมากกว่า 25 ตารางวา ก็ตาม

อย่างไรก็ตาม การที่ดินมีด้านใดด้านหนึ่งน้อยกว่า 5 วานั้น จะต้องเป็นผลโดยตรงจากการเวนคืนหรือจัดซื้อหรือไม่ ถ้าน้อยกว่า 5 วามาตั้งแต่ก่อนถูกเวนคืน จะมีสิทธิขอให้ซื้อที่ดินส่วนที่เหลือได้หรือไม่ ปัญหานี้ถ้าพิจารณาตามความเป็นธรรมก็ไม่น่าจะจะมีสิทธิแต่อย่างใด แต่ถ้าพิจารณาตามลายลักษณ์อักษรก็คงต้องกล่าวว่ามีสิทธิ เพราะถึงอย่างไรก็เป็นกรณีที่ด้านใดด้านหนึ่งน้อยกว่า 5 วา ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 อยู่นั่นเอง จึงเสนอให้มีการแก้ไขปรับปรุงมาตรานี้ในโอกาสต่อไป ก่อนที่ปัญหาจะลุกลามไปมากและทำให้รัฐ

* หนังสือตอบข้อหารือการทางพิเศษแห่งประเทศไทยของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุดที่ 0601/03 ลงวันที่ 4 มกราคม 2538

** คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 147/2540 ตามหนังสือที่ นร 0605/ร.4145 ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2541

ต้องสิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินไปโดยไม่มีเหตุผล เช่นนั้น เพราะรัฐอาจเวนคืนที่ดินไปเพียงตารางวาเดียวแต่กลับต้องมารับซื้อที่ดินที่เหลืออีกจำนวนมากดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก็ได้ ซึ่งในเรื่องนี้ได้เคยมีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3453/2540 ตัดสินในทำนองว่า สภาพซึ่งเข้าเกณฑ์ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 จะต้องเกิดขึ้นจากการเวนคืนโดยตรง เจ้าหน้าที่จึงจะต้องจัดซื้อหรือเวนคืนได้

3.2.2 การได้มาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว ที่ดินจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ กทพ. หรือ ตกอยู่ในความครอบครองของ กทพ. โดยผลของการทำนิติกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งการทำนิติกรรมนั้นเมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 8 และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 แล้ว จะเห็นได้ว่า กทพ. เป็นนิติบุคคล มีอำนาจกระทำการนิติกรรมใด ๆ ก็ได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ว่าจะเป็นการซื้อขาย เช่าทรัพย์ เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน รับการให้ ดังนั้นการดำเนินการจัดหาที่ดินโดยการทำนิติกรรมดังกล่าวก็สามารถทำได้ อย่างเช่น ในปัจจุบันที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งของอาคารสำนักงานใหญ่ของ กทพ. ที่ตั้งอยู่เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร เป็นที่ดินที่ กทพ. ได้มาอยู่ในความครอบครองโดยการเช่าที่ดินจากกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง เนื้อที่ดิน 4-1-27 ไร่ ซึ่งเป็นการทำสัญญาเช่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

3.3 ลักษณะของที่ดินในความครอบครองของ กทพ.

3.3.1 ลักษณะทางกายภาพ

ที่ดินของ กทพ. มีทั้งที่ดินที่ตั้งอยู่ในทำเลที่เป็นแหล่งใจกลางธุรกิจและที่ตั้งอยู่ห่างไกลผู้คน ซึ่งลักษณะทางกายภาพในแต่ละโครงการก็จะแตกต่างกันไปแต่โดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นที่ดินที่มีสิ่งก่อสร้างขนาดใหญ่คือทางพิเศษตั้งแต่ที่ก่อสร้างติดกับพื้นดินไปจนถึงทางพิเศษที่ยกระดับเหนือพื้นดินประมาณ 28 เมตร ที่ดินที่เหลือได้ทางพิเศษจะสามารถนำมาพัฒนาและทำประโยชน์ได้แตกต่างกันตามสภาพ ทำเล และที่ตั้ง ที่ดินบางแห่งเป็นทางขึ้นหรือลงทางพิเศษ (ramp) ที่อยู่ติดกับพื้นดินก็จะมีข้อจำกัดการใช้ประโยชน์เพราะจะไม่มีที่ดินว่างใต้ทางพิเศษ ที่ดินบางส่วนเสียสภาพไปจากการเป็นลูบของทางด่วน คือ เป็นทางวนลูบ (loop) ไม่อาจนำไปพัฒนาหรือใช้ประโยชน์อื่นนอกจากการปลูกต้นไม้ หรือทำสวนเพื่อปรับภูมิทัศน์เพราะที่ดินจะถูกล้อมรอบด้วยทางพิเศษไม่เหมาะแก่การอยู่อาศัยเนื่องจาก ได้รับผลกระทบจากมลพิษทางเสียง อากาศ แสง (เพราะไฟฟ้าส่องสว่างบนทางพิเศษในระดับ 25 lux จะมีแสงสว่างมากก่อให้เกิดผลกระทบต่อการพักผ่อนในเวลากลางคืน) เป็นต้น ทางพิเศษบางช่วงก่อสร้างข้ามแม่น้ำ ไม่มีที่ดินใต้เขตทางให้ใช้ประโยชน์ เช่นในช่วงสะพานพระราม 9 ตามโครงการทางพิเศษเฉลิมมหานคร (ท่าเรือ-ดาวคะนอง) ทางพิเศษ

บางสายทางก่อสร้างอยู่บนสระ คลอง บึง เช่น บึงพระราม 9 บึงมักกะสัน คลองอาจณรงค์ โครงสร้าง (ตอม่อ) ของทางพิเศษจะอยู่ในน้ำ ไม่มีที่ดินให้ใช้ประโยชน์ได้เขตทาง ส่วนทางพิเศษที่อยู่บนแนวถนนพื้นราบเดิม (เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่จะเวนคืนที่ดินเพื่อจัดกรรมสิทธิ์ให้น้อยที่สุด) เช่น ทางพิเศษบูรพาวิถี (บางนา-ชลบุรี) เป็นการขออนุญาตใช้ที่ดินจากหน่วยงานราชการอื่น เช่น กทม. กรมทางหลวง กรมโยธาธิการ กรมเจ้าท่า ที่ดินไม่เป็นกรรมสิทธิ์ หรืออยู่ในความครอบครองของ กทพ. แต่อย่างใด

3.3.2 ลักษณะการใช้ประโยชน์

ที่ดินของ กทพ. นอกจากโครงสร้างหลักที่ใช้ก่อสร้างทางพิเศษซึ่งส่วนใหญ่เป็นทางยกระดับและมีที่ดินว่างได้เขตทางพิเศษแล้ว ยังมีที่ดินที่อยู่บริเวณแนวเขตทางพิเศษทั้งสองข้างหรือที่ดินที่อยู่ในแนวเขตที่ กทพ. ได้ดำเนินการเวนคืนมาตามกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ด้วย ที่ดินทั้งหมดที่อยู่ในความครอบครองดูแลของ กทพ. ไม่ว่าจะเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตเมืองและนอกเขตเมือง ซึ่งประกอบด้วยที่ดินที่อยู่ในเขตทางพิเศษ เฉลิมมหานคร ศรีรัช ฉลองรัช รามอินทรา-วงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร อุดรรัถยา บางนา-อาจณรงค์ บูรพาวิถี และบางพลี-สุขสวัสดิ์ รวมจำนวนเนื้อที่ที่ใช้ประโยชน์ได้มีมากถึง 1,160,368 ตารางวา ซึ่ง กทพ. อาจดูแลและบริหารจัดการด้วยตนเอง หรืออนุญาตให้หน่วยราชการอื่นได้นำไปใช้ประโยชน์โดยอยู่บนพื้นฐานการกำกับดูแลของ กทพ. ดังรายละเอียดตามตารางที่ 2 และ 3 การใช้ประโยชน์ในที่ดินของ กทพ.

ตารางที่ 2 ที่ดินในเขตเมืองที่ กทพ.อนุญาตให้ใช้ประโยชน์ (รวมพื้นที่เช่า-ใช้ คิดเป็นร้อยละ (%) ของเนื้อที่ที่ใช้ประโยชน์ได้ทั้งหมดเท่ากับ 52.29%)

ทางพิเศษ	จำนวนเนื้อที่ที่ใช้ประโยชน์ได้ (ตร.ว)	เนื้อที่ดินที่อนุญาตให้ กทพ.ใช้ประโยชน์ จำนวน 123 แห่ง (ตร.ว)	เนื้อที่ดินที่อนุญาตให้หน่วยราชการอื่นใช้ จำนวน 68 แห่ง (ตร.ว)	เนื้อที่ดินที่ กทพ.ปลุกต้นไม้เอง จำนวน 43 แห่ง (ตร.ว)	เนื้อที่ดินส่วนที่ให้เช่าพื้นที่ จำนวน 360 สัญญา (ตร.ว)	รวมเนื้อที่ดินที่ใช้ประโยชน์แล้วทั้งหมด (ตร.ว)	คงเหลือเนื้อที่ที่ใช้ประโยชน์ (ตร.ว)	เนื้อที่ดินคงเหลือคิดเป็นร้อยละ (%)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(3+4+5+6)	(8)=(2-7)	
เฉลิมมหานคร	86,955.00	54,203.95	2,063.80	4,001.00	10,770.11	71,038.86	15,916.14	18.30
ศรีรัช	191,302.00	87,293.66	20,332.15	10,952.25	24,805.57	143,383.63	47,918.37	25.05
ฉลองรัช	200,321.00	59,881.69	2,931.08	20,368.00	12,139.33	95,320.10	105,000.90	52.42
รามอินทรา-วงแหวนฯ	108,075.00	-	-	-	386.00	386.00	107,689.00	99.64
อุดรรัถยา	42,463.00	-	18,768.58	-	10.30	18,778.88	23,684.12	55.78
สายบางนา-อาจณรงค์	1,982.00	-	-	1,100.00	-	1,100.00	882.00	44.50
รวม	631,098.00	201,379.30	44,095.61	36,421.25	48,111.31	330,007.47	301,090.53	47.71

ตารางที่ 3 ที่ดินนอกเขตเมืองที่ กทพ. อนุญาตให้ใช้ประโยชน์

ทางพิเศษ	จำนวนเนื้อที่ที่ ใช้ประโยชน์ได้ นอกเขตเมือง (ตร.ว) (2)	เนื้อที่ดินที่ อนุญาตให้ กทพ. ใช้ ประโยชน์ จำนวน 0 แห่ง (ตร.ว) (3)	เนื้อที่ดินที่ อนุญาตให้ หน่วยงาน อื่นใช้ จำนวน 7 แห่ง (ตร.ว) (4)	เนื้อที่ดินที่ กทพ. ปลุกต้นไม้เอง จำนวน 1 แห่ง (ตร.ว) (5)	เนื้อที่ดินส่วนที่ ให้เช่าพื้นที่ จำนวน 7 สัญญา (ตร.ว) (6)	รวมเนื้อที่ดิน ใช้ประโยชน์แล้ว ทั้งหมด (ตร.ว) (7)=(3+4+5+6)	คงเหลือเนื้อที่ ใช้ประโยชน์ (ตร.ว) (8)=(2-7)	เนื้อที่ดิน คงเหลือ คิดเป็น ร้อยละ (%)
อุดรรัถยา	276,878.00	-	2,672.30	100.00	774.70	3,547.00	273,331.00	98.72
บูรพาวิถี	286.00	-	-	-	-	-	286.00	100.00
บางพลี- สุขสวัสดิ์	252,107	-	-	-	4,210.00	4,210.00	247,897.00	98.33
รวม	529,271.00	-	2,672.30	100.00	4,984.70	7,757.00	521,514.00	98.53

ข้อมูล กองพัฒนาเขตทาง การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ณ วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2553

จากตารางการใช้ประโยชน์ที่ดินของ กทพ. ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า กทพ. มีที่ดินที่อยู่ในความครอบครองทั้งหมดจำนวน 1,160,368 ตารางวา ซึ่ง กทพ. ได้อนุญาตให้ กทพ. หรือหน่วยราชการอื่นรวมทั้ง กทพ. ได้ดำเนินการเพื่อจัดหาผลประโยชน์ของ กทพ. เอง เป็นจำนวนเนื้อที่ 337,764.42 ตารางวา ยังคงเหลือเนื้อที่ที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ถึง 822,604.53 ตารางวา หาก กทพ. สามารถนำที่ดินส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ดังกล่าวมาบริหารจัดการโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 ก็จะทำให้ กทพ. มีรายได้เพิ่มขึ้น อันจะเป็นการส่งเสริมให้มีการพัฒนาหน่วยงานของ กทพ. เอง รวมทั้งมีศักยภาพในการให้บริการแก่ผู้ใช้ทางได้มีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น

3.4 แนวทางการบริหารจัดการที่ดินของ กทพ.

3.4.1 แนวคิดในการบริหารจัดการที่ดิน

แต่เดิมในขณะที่ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ใช้บังคับ กทพ. มีความพยายามที่จะบริหารจัดการที่ดินที่อยู่ในความครอบครอง โดยในปี 2545 กทพ. จึงได้มีหนังสือหรือข้อกฎหมายกรณีนำที่ดินที่ถูกเวนคืนเพื่อสร้างทางพิเศษ มาจัดทำโครงการพัฒนาที่ดินเพื่อจัดหาประโยชน์เป็นการชั่วคราวต่อสำนักงานอัยการสูงสุด โดยหาหรือว่า กทพ. ได้เวนคืนที่ดินหลายแปลงตามกฎหมายหลายฉบับเพื่อสร้างทางพิเศษ แต่ในขณะนี้ยังไม่อาจสร้างทางพิเศษได้เพราะมีปัญหาด้านเศรษฐกิจและงบประมาณ กทพ. จึงประสงค์ที่จะนำที่ดินที่ยังไม่ใช้งานตามวัตถุประสงค์มาดำเนินโครงการพัฒนาที่ดินในระหว่างรอการสร้างทางพิเศษ โดยมีโครงการต่าง ๆ คือ โครงการก่อสร้างอาคารสำนักงานและศูนย์ควบคุมทางด่วนศูนย์ข้อมูลจราจร ในแนวเส้นทางเวนคืนสายแจ้งวัฒนะ-บางโคล่ และสายพญาไท-ศรีนครินทร์ โครงการสถานีจอดเปลี่ยนรถยนต์และขนถ่ายสินค้ารวมทั้งธุรกิจต่อเนื่อง ในแนวเส้นทางเวนคืนสายบางปะอิน-ปากเกร็ด โครงการจัดหาผลประโยชน์ให้เช่าทำตลาดสด ร้านค้าอาหาร ในแนวเส้นทางเวนคืนสายรามอินทรา-อาจณรงค์ โครงการสร้างแฟลตที่อยู่อาศัยชุมชนบ้านครัว ในแนวเส้นทางเวนคืนสายแจ้งวัฒนะ-บางโคล่ และสายพญาไท-ศรีนครินทร์ โดย กทพ. ประสงค์ที่จะจัดหาผลประโยชน์ด้วยการให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการพัฒนา แต่เกรงว่าจะมีปัญหาเรื่องข้อกฎหมายที่ว่าเป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์ของการเวนคืนหรือไม่ และปัญหาข้อกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอีกหลายประการ กทพ. จึงขอหาหรือว่า

1. มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเวนคืน พ.ศ. 2535 ได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการเวนคืนเพื่อสร้างทางพิเศษสายแจ้งวัฒนะ-บางโคล่ และสายพญาไท-ศรีนครินทร์ ซึ่งเป็นโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 2 ดังนั้น การที่ กทพ. จะนำที่ดินที่เวนคืนดังกล่าวไปสร้างศูนย์ควบคุมระบบ

ทางด้านชั้นที่ 3 ศูนย์ข้อมูลการจราจร และสำนักงานใหญ่ของ กทพ. จะสอดคล้องกับบทบัญญัติใน มาตรา 4 ดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร

2. ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ข้อ 36 (1) การสร้างหรือขยายทางพิเศษ กทพ. จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีด้วยจึงจะดำเนินการได้ ดังนั้น การก่อสร้าง อาคารศูนย์ควบคุมระบบทางด่วน ศูนย์ข้อมูลการจราจร สำนักงานใหญ่ และอื่น ๆ ที่ถือเป็นทางพิเศษ ตามความหมายในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 นั้น จะต้องได้รับความเห็นชอบจาก คณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการได้ตามข้อ 36 (1) หรือไม่

3. กรณีที่ กทพ. ให้เอกชนจัดหาผลประโยชน์ตอบแทนจากผู้เข้าใช้บริการเกี่ยวกับกิจการ ที่เอกชนได้ก่อสร้างบนที่ดิน ซึ่ง กทพ. เวนคืนดังกล่าว จะเป็นการดำเนินการที่ขัดกับวัตถุประสงค์ ของการเวนคืนหรือไม่

4. การนำที่ดินว่างเปล่าของ กทพ. ไปให้เอกชนจัดหาผลประโยชน์อยู่ในข่ายที่จะต้อง ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 หรือไม่ ถ้าอยู่ในข่ายที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว การกำหนดมูลค่า โครงการจะต้องอาศัยหลักเกณฑ์อย่างไร

สำนักงานอัยการสูงสุดได้พิจารณา โดยผู้แทน กทพ. ไปชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการ พิจารณาแล้ว เห็นว่า ประเด็นข้อหาหรือที่ 1 และ 3 เป็นกรณีเกี่ยวด้วยวัตถุประสงค์ของการเวนคืน และอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ของ กทพ. จึงได้พิจารณารวมกัน โดยเห็นว่า ถ้า กทพ. นำที่ดิน ที่เวนคืนมาใช้สร้างทางพิเศษตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนแล้ว หากมีที่ดินที่เหลือจากการสร้างทาง กทพ. ย่อมสามารถนำมาใช้ประโยชน์อื่นได้โดยไม่ถือว่าการขัดต่อวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ส่วนกรณีจะนำที่ดินที่เวนคืนมาแล้วแต่ยังมีได้ใช้สร้างทางตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนไปให้ เอกชนเช่าหรือใช้ประโยชน์อื่นอาจทำได้ภายใต้เงื่อนไขว่า หาก กทพ. ต้องการนำที่ดินมาใช้ ประโยชน์เมื่อใด การเช่าหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นจะต้องสิ้นสุดลง ข้อตกลงเช่นนี้จึงจะถือได้ว่า ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการเวนคืน อย่างไรก็ตาม การนำที่ดินไปจัดหาประโยชน์ใด ๆ กิจการนั้น ต้องเป็นกิจการที่อยู่ภายในวัตถุประสงค์ของ กทพ. ด้วย ตามรายละเอียดโครงการต่าง ๆ ที่หาหรือ ดังนี้

1. ที่ดินเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางพิเศษสาย แจ้งวัฒนะ-บางโคล่ และสายพญาไท-ศรีนครินทร์ ที่เวนคืนบริเวณถนนอโศก-ดินแดง จำนวนเนื้อที่ดิน ประมาณ 55 ไร่ โครงการก่อสร้างอาคารศูนย์ควบคุมระบบทางด่วน ศูนย์ข้อมูลจราจร อาคาร สำนักงานใหญ่ และอาคารอื่น ๆ ทางธุรกิจ โดยให้เอกชนเข้าร่วมสร้างอาคารต่าง ๆ และลงทุน พัฒนาที่ดิน กรณีเช่นนี้เห็นว่า เฉพาะในส่วนของอาคารศูนย์ควบคุมระบบทางด่วน ศูนย์ข้อมูล จราจร เป็นอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์เกี่ยวกับงานทางพิเศษ และอยู่ในวัตถุประสงค์แห่งการ เวนคืนและอำนาจหน้าที่ของ กทพ. ตามข้อ 2 ของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ส่วนอาคาร

สำนักงานใหญ่ และอาคารอื่น ๆ นั้น แม้จะถือเป็นการดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับทางพิเศษแต่ก็ จำต้องพิจารณาด้วยว่ามีความจำเป็นและสมควรหรือไม่เพียงใดในการที่จะดำเนินการเช่นว่านั้น ส่วนพื้นที่ที่เอกชนจะเข้าร่วมทุนโดยก่อสร้างเป็นอาคารทางธุรกิจ เช่น โซว์รูมรถยนต์ ศูนย์ประมวล รถยนต์ มิใช่วัตถุประสงค์ของการเวนคืน กทพ. จึงไม่อาจดำเนินการได้เอง และไม่อาจมอบหมาย ให้เอกชนเข้าร่วมทุนได้แต่อย่างใด

2. ที่ดินเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินเวนคืนฯ เพื่อสร้างทางพิเศษสาย บางปะอิน-ปากเกร็ด พ.ศ. 2539 ซึ่ง กทพ. จะนำไปทำโครงการสถานีจอดเปลี่ยนรถยนต์และ ขนถ่ายสินค้าเพื่อรองรับระบบรถไฟชานเมืองและธุรกิจต่อเนื่อง (บริเวณมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต) นั้น เห็นว่า ถ้าอาคารสิ่งปลูกสร้างสำหรับจอดรถยนต์ทำขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวก รวดเร็วแก่การใช้ทางพิเศษ โครงการนั้น ๆ ย่อมถือได้ว่าอยู่ในวัตถุประสงค์การเวนคืนและอำนาจ หน้าที่ของ กทพ. อย่างไรก็ตามอาคารที่มีวัตถุประสงค์ในการสร้างเพื่อประโยชน์ในเชิงธุรกิจ ย่อมเป็นกรณีที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของ กทพ.

3. ที่ดินเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน เพื่อสร้าง ทางพิเศษสายบางปะอิน-ปากเกร็ด พ.ศ. 2539 ซึ่ง กทพ. มีความประสงค์จะนำไปทำโครงการ สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงและธุรกิจต่อเนื่องบริเวณข้างทางนั้น เห็นว่า เมื่อที่ดินที่เวนคืนนั้น ได้ถูกใช้ในการสร้างทางพิเศษตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนแล้ว การสร้างอาคารสถานีบริการ น้ำมันเชื้อเพลิงในที่ดินที่เหลือใช้บางส่วนย่อมถือได้ว่าเป็นการให้บริการอำนวยความสะดวกแก่ ผู้ใช้ทางพิเศษนั้น โครงการเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นโครงการที่อยู่ในวัตถุประสงค์ของการเวนคืน และอยู่ใน ขอบวัตถุประสงค์ของ กทพ. ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ข้อ 2 (3) อย่างไรก็ตาม การดำเนินการตามโครงการนั้น กทพ. ควรพิจารณาเฉพาะกรณีจำเป็นเพียงเพื่ออำนวยความสะดวก แก่ระบบการใช้ทางพิเศษเท่านั้น

4. ที่ดินเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน เพื่อสร้าง ทางพิเศษสายรามอินทรา-อาจณรงค์ พ.ศ. 2533 และ พ.ศ. 2538 และพระราชบัญญัติเวนคืนฯ เพื่อ สร้างทางพิเศษสายรามอินทรา-อาจณรงค์ พ.ศ. 2541 ซึ่ง กทพ. จะนำไปทำโครงการจัดหา ผลประโยชน์โดยทำสวนหย่อม ตลาดสด สถานประกอบการค้าอาหารนั้น เห็นว่า เป็นโครงการที่ จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ทางธุรกิจโดยตรง จึงขัดต่อวัตถุประสงค์ของ กทพ. ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ข้อ 2 และขัดต่อความมุ่งหมายของการเวนคืน กทพ. ไม่อาจดำเนินการและไม่อาจ มอบหมายให้เอกชนเข้าร่วมทุนได้ด้วย

5. ที่ดินเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน เพื่อสร้าง ทางพิเศษสายแจ้งวัฒนะ-บางโคล่ และสายพญาไท-ศรีนครินทร์ พ.ศ. 2530 และ พ.ศ. 2537 และตาม พระราชบัญญัติเวนคืนฯ สายแจ้งวัฒนะ-บางโคล่ และสายพญาไท-ศรีนครินทร์ พ.ศ. 2534 ซึ่ง

กทพ. จะนำไปทำโครงการแฟลตที่อยู่อาศัยชุมชนบ้านครัวนั้น เห็นว่า เป็นกรณีสร้างอาคารเพื่อการอยู่อาศัย มิใช่วัตถุประสงค์ของการเวนคืนที่ดินที่กำหนดเพื่อสร้างทางพิเศษ กทพ. จึงไม่อาจดำเนินการได้ และไม่อาจเข้าร่วมทุนกับเอกชนด้วย

สำหรับประเด็นข้อหาหรือที่ 2 เห็นว่า ถ้าโครงการที่จะจัดทำในเขตทางพิเศษนั้น มิได้อยู่ในโครงการระบบทางด่วนที่ขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีไว้แล้ว ก็ต้องถือว่าการก่อสร้างในโครงการเหล่านี้เป็นการสร้างหรือขยายทางพิเศษตามนัยมาตรา 36 แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 จึงต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน

ประเด็นข้อหาหรือที่ 4 เห็นว่า โครงการต่าง ๆ ที่ กทพ. ได้ทำหรือทำนั้น เป็นกรณีที่อยู่ในความหมายของคำว่า “กิจการของรัฐ” และ “ร่วมงานหรือดำเนินการ” ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 มาตรา 5 และกรณีจะถือเป็นโครงการการลงทุนที่มีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวหรือไม่ กทพ. ต้องคิดคำนวณโดยพิจารณาจากค่าเช่าผลตอบแทนต่าง ๆ ที่ได้รับทั้งหมดรวมกับมูลค่าที่ดินอาคารสิ่งปลูกสร้างพร้อมส่วนควบและอุปกรณ์ที่มีขณะร่วมดำเนินการกับเอกชนเพราะที่ดินนั้นถือเป็นทุนส่วนหนึ่งของการลงทุนร่วมธุรกิจด้วย

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า กทพ. มีแนวความคิดในการบริหารจัดการที่ดินตั้งแต่ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ยังใช้บังคับอยู่ แต่ยังคงติดปัญหาข้อกฎหมายที่ว่า การกระทำตามที่ กทพ. ขอหาหรือสำนักงานอัยการสูงสุดนั้น เป็นการขัดวัตถุประสงค์ของการเวนคืนหรือไม่ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วถ้าเป็นการบริหารจัดการที่มีผลประโยชน์ในเชิงธุรกิจเข้ามาเกี่ยวข้อง สำนักงานอัยการสูงสุดเห็นว่า เป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์ของการเวนคืนทั้งสิ้น ความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุดดังกล่าว ทำให้การบริหารจัดการของ กทพ. ไม่สามารถดำเนินการได้ตามแผนที่วางไว้ ดังนั้น เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 แล้ว อำนาจในการบริหารจัดการของ กทพ. ก็น่าจะมีความชัดเจนดีขึ้นกว่าเดิม

3.4.2 การบริหารจัดการที่ดินเพื่อการพาณิชย์

รูปแบบในการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการพาณิชย์ ซึ่ง กทพ. ได้ดำเนินการมาตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน พอจะจำแนกตามประเภทในการใช้ที่ดินได้ ดังต่อไปนี้ (สารบัญญัติที่ 8-12)

3.4.2.1 การบริหารจัดการที่ดินในรูปแบบของการให้เช่า

กทพ. ได้มีการพัฒนาพื้นที่ได้เขตทางพิเศษ ซึ่งมีพื้นที่ที่สามารถพัฒนาได้ถึง 1,160,369 ตารางวา นอกจากนี้ กทพ. อนุญาตให้กรุงเทพมหานครและหน่วยงานของรัฐดูแลพัฒนาเป็นสาธารณะประโยชน์แล้ว กทพ. ยังให้เอกชนรายย่อยเช่าพื้นที่อีกจำนวน 367 ราย คิดเป็น

เนื้อที่ 53,096.01 ตารางวา โดยในการนำพื้นที่ไปให้เช่า กทพ. จะกำหนดระยะเวลาการเช่าตั้งแต่ 1 ปี ไม่เกิน 3 ปี และมีวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในสัญญาเช่าแล้ว ดังนี้

1. เกี่ยวกับสาธารณูปโภค เช่น การวางท่อประปา เดินสายไฟฟ้า สายเคเบิลของโทรศัพท์ สถานีเครือข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ ท่อส่งน้ำมัน เป็นต้น
2. ให้เช่าพื้นที่ติดตั้งป้ายโฆษณาในบริเวณหน้าด่าน หรือหลังด่านเก็บค่าผ่านทาง และพื้นที่ใต้ทางด่วน
3. ให้เป็นทางเข้า-ออก ซึ่งแบ่งใช้เป็นทางเข้า-ออก ของที่อยู่อาศัย และเพื่อใช้เป็นทางเข้า-ออกของสถานประกอบกิจการธุรกิจการค้า
4. ให้เช่าเพื่อให้ผู้เช่าใช้ดูแลรักษาโดยทำเป็นสวนหย่อม ลานกีฬา
5. ใช้เป็นที่จอดรถยนต์ จอดรถตู้โดยสาร รถบัส รถบรรทุกเพื่อขนถ่ายสินค้า
6. ค้าขาย
7. วางวัสดุก่อสร้าง และสำนักงานสนาม เพื่อควบคุมดูแลการก่อสร้าง
8. วางเก็บสิ่งของต่าง ๆ เช่น เครื่องยนต์ อะไหล่รถยนต์ เหล็ก เพื่อจำหน่าย
9. ให้เช่าพื้นที่เพื่อใช้ถ่ายภาพยนต์โฆษณา ซึ่งเป็นการเช่าช่วงเวลาสั้น ๆ หรือเช่าจัดงานจำหน่ายสินค้า มีกำหนดระยะเวลา 7-10 วัน
10. เช่าพื้นที่ที่ไม่อยู่ในเขตทางพิเศษ แต่เป็นพื้นที่ส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนซึ่ง กทพ. ได้ซื้อหรือเวนคืนส่วนที่เหลือตามคำร้องขอของผู้ถูกเวนคืน

ในการพัฒนาพื้นที่ใต้เขตทางดังกล่าวทำให้ กทพ. มีรายได้มาใช้ในการบำรุงรักษาทางพิเศษเกินกว่าปีละ 60 ล้านบาท ตั้งแต่ปี 2542-2546 แต่เมื่อมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 กันยายน 2547 ให้ กทพ. ดำเนินการจัดระบบการใช้ประโยชน์พื้นที่บริเวณใต้ทางด่วนต่าง ๆ ให้เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพพื้นที่และเกิดประโยชน์สาธารณะสูงสุด โดยไม่นำไปใช้ในกิจการเชิงพาณิชย์ เช่น การจัดทำเป็นสวนสาธารณะ ลานกีฬา ที่จอดรถ เส้นทางลาดเพื่อระบายรถยนต์ และเส้นทางรถโดยสารใต้ทางด่วน เป็นต้น กทพ. จึงเห็นควรขออนุมัติเป็นหลักการสำหรับการให้เช่าพื้นที่ในเขตทางพิเศษในระหว่างที่ยังมิได้นำพื้นที่ไปใช้ประโยชน์เพื่อสังคมและสาธารณประโยชน์ ตามมติของคณะรัฐมนตรี โดยในกรณีที่มีการยื่นคำขอเช่าใหม่ กทพ. จะปฏิเสธการให้เช่าทั้งหมด ยกเว้นเพื่อวัตถุประสงค์การเช่า ดังนี้

^{*} บันทึกที่ กทพ./4093 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2547 เรื่อง ขออนุมัติหลักการให้เช่าพื้นที่ในเขตทางพิเศษในระหว่างที่ยังมิได้นำพื้นที่ไปใช้ประโยชน์เพื่อสังคมหรือสาธารณประโยชน์ตามมติของคณะรัฐมนตรี

^{**} หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0606/ว (ล) 13329 ลงวันที่ 18 กันยายน 2547

1. การเช่าเพื่อกิจการสาธารณูปโภค หรือประโยชน์ของประชาชน เช่น การวางท่อประปา ไฟฟ้า สายโทรศัพท์ สายเคเบิล สถานีเครือข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ เป็นต้น โดยมีกำหนดระยะเวลาเช่าไม่เกิน 3 ปี

2. การเช่าพื้นที่เพื่อติดตั้งป้ายโฆษณา เฉพาะบริเวณหน้าด่านหรือหลังด่านเก็บค่าผ่านทาง ซึ่งไม่ใช่พื้นที่ได้ทางด่วน

3. ทางเข้า-ออก ของที่อยู่อาศัย หรือที่ไม่ใช่เป็นทางเข้า-ออกของสถานประกอบการ กิจการการค้า เช่น มูลนิธิ สมาคม องค์การการกุศล ขอเช่าเปิดทางเข้า-ออก แต่ทั้งนี้จะไม่รวมถึงบริเวณริมถนนประเสริฐมุนีภิบาลและถนนประดิษฐ์มนูธรรม เพื่อเป็นทางเข้า-ออก อันเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนของที่ดินที่อยู่ติดทางพิเศษ และไม่มีทางเข้า-ออก อื่น หรือมีความจำเป็นประการอื่น โดยให้เช่าได้ไม่เกินครั้งละ 3 ปี

4. จอกรถยนต์ส่วนบุคคล รถยนต์เพื่อรับส่งผู้โดยสาร ในระหว่างที่ สำนักงานโยธาฯ และแผนการขนส่งและจราจร ยังมีได้กำหนดการใช้พื้นที่ในบริเวณนั้นเพื่อสังคมหรือสาธารณะประโยชน์ตามมติของคณะรัฐมนตรีซึ่งการให้เช่าที่จอกรถยนต์ดังกล่าวน่าจะถือได้ว่าเป็นการช่วยแก้ปัญหาจราจร โดยจะให้เช่าครั้งละไม่เกิน 3 ปี

5. การเช่าเพื่อวางวัสดุก่อสร้างหรือทำเป็นสำนักงานสนามเพื่อควบคุม ดูแล การก่อสร้าง ตามสัญญาจ้างที่ทำไว้กับ กทพ. หรือหน่วยงานอื่นของรัฐเท่านั้น

6. การเช่าเพื่อดูแลรักษา ทำเป็นสวนหย่อม ให้เช่าได้ไม่เกินครั้งละ 3 ปี

7. การให้เช่าพื้นที่ชั่วคราวในเขตทางพิเศษเพื่อการถ่ายภาพยนต์ ซึ่งมีกำหนดระยะเวลาเช่าสั้น ๆ ซึ่งการคิดค่าเช่าจะคิดเป็นการเหมาจ่ายตามอัตราค่าเช่าที่ กทพ. กำหนด

แต่ในกรณีที่ผู้เช่าเดิมได้ขอต่อสัญญาเช่า กทพ. เห็นว่า เพื่อเป็นการรักษาพื้นที่มิให้มีการบุกรุก ควรอนุญาตในกรณีที่วัตถุประสงค์ตามสัญญาเช่าเดิมเป็นไปตามข้อ 1- ข้อ 5 เท่านั้น สำหรับพื้นที่เช่าเพื่อประกอบการค้าหรือวางสิ่งของ จะไม่ต่อสัญญาเช่าให้ แต่จะบรรเทาความเดือดร้อนโดยจะใช้เวลาเตรียมตัวหาที่ค้าขายหรือวางสิ่งของใหม่ โดยจะใช้เวลา 60 วัน นับแต่สัญญาครบกำหนด เพื่อให้ทำการขนย้ายทรัพย์สินสิ่งของออกไปจากพื้นที่ ซึ่งจะต้องเสียค่าใช้พื้นที่เท่ากับอัตราค่าเช่า และการให้เวลาดังกล่าวจะต้องไม่กระทบต่อแผนการนำพื้นที่มาใช้เพื่อสังคมหรือสาธารณะประโยชน์ตามมติคณะรัฐมนตรี กทพ. จึงได้กำหนดในเงื่อนไขของสัญญาเช่าว่า หาก กทพ. มีความจำเป็นต้องนำพื้นที่ไปใช้เพื่อประโยชน์ของสังคม หรือสาธารณะประโยชน์ตามมติของคณะรัฐมนตรี กทพ. มีสิทธิบอกเลิกสัญญาเช่าได้ก่อนสัญญาเช่าครบกำหนด โดยผู้เช่าจะเรียกชดเชยค่าเสียหายใด ๆ จาก กทพ. ไม่ได้ทั้งสิ้น

แม้จะมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 กันยายน 2547 ให้ กทพ. จัดระบบการใช้พื้นที่บริเวณใต้ทางด่วนเพื่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะสูงสุด โดยไม่นำไปใช้ในเชิงกิจการพาณิชย์ก็ตาม แต่ก็ไม่ได้ทำให้รายได้ของ กทพ. ในการให้เช่าลดน้อยลงแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จาก กทพ. มีรายได้จากการจัดหาผลประโยชน์ในพื้นที่ในเขตทางพิเศษตั้งแต่ปี 2547-2552 เฉลี่ยปีละประมาณ 100 ล้านบาท ดังนั้น หาก กทพ. มีอำนาจหน้าที่โดยปราศจากอุปสรรคปัญหาดังกล่าว ก็สามารถที่จะบริหารจัดการที่ดินได้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และอาจจัดหารายได้เพิ่มขึ้นให้แก่ กทพ. เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตชุมชน ป้องกันปัญหาอาชญากรรม ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรมและการบุกรุกพื้นที่ในเขตทางพิเศษ ป้องกันโครงสร้างทางพิเศษ และรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมในเขตทางให้อยู่ในสภาพที่ดียิ่งขึ้น

3.4.2.2 การอนุญาตให้ใช้พื้นที่

กรณีการให้ใช้พื้นที่ แต่เดิม กทพ. ไม่ได้เรียกเก็บค่าใช้พื้นที่ แต่ต่อมามีคณะกรรมการพิจารณาการจัดหาผลประโยชน์ในเขตทางพิเศษพิจารณาเห็นว่า ในบางกรณีควรเรียกเก็บค่าใช้พื้นที่ได้ และควรจัดทำหลักเกณฑ์การเรียกเก็บค่าใช้พื้นที่เพื่อนำมาใช้ในการปฏิบัติงานจึงได้มีมติคณะอนุกรรมการฯ ครั้งที่ 3/2550 เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2550 ให้ กทพ. ศึกษาและพิจารณาแนวทางเรียกเก็บค่าใช้พื้นที่จากหน่วยราชการที่ใช้ประโยชน์จากพื้นที่ของ กทพ. ไม่ว่าจะเป็นการขอใช้เพื่อสาธารณะหรือไม่ก็ตาม ซึ่ง กทพ. ได้พิจารณาและกำหนดหลักเกณฑ์การเก็บค่าใช้พื้นที่จากหน่วยงานของรัฐและองค์กรอื่น ๆ ที่ขอใช้พื้นที่ในเขตทางพิเศษ ดังต่อไปนี้

3.4.2.2.1 หลักเกณฑ์การขอใช้พื้นที่ในเขตทางพิเศษ

หน่วยงานของรัฐและองค์กรอื่น ๆ สามารถขอใช้พื้นที่ในเขตทางพิเศษแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ

(ก) ประเภทที่ต้องเรียกเก็บค่าใช้พื้นที่ ซึ่งจำแนกการขอใช้พื้นที่ได้ ดังนี้

1. ขอใช้พื้นที่เพื่อประโยชน์ของหน่วยงานตนเอง ได้แก่ จอดรถ ทำทางเข้า-ออก สร้างอาคารที่ทำการ สถานีดับเพลิง สถานีเฝ้าระวังคุณภาพน้ำ สถานีไฟฟ้าย่อย หน่วยงานดูแลเพื่อบำรุงรักษา บ่อรับน้ำ และสถานีสูบน้ำ ที่פקเจ้าหน้าที่ดูแลเครื่องสูบน้ำ ตู้ควบคุมสัญญาณไฟจราจร สถานีที่ตรวจสุขภาพ ติดตั้งมาตรวัดน้ำและอุปกรณ์ส่งสัญญาณ เป็นต้น
2. จัดทำที่จอดรถยนต์ จัดทำกิจกรรมอื่น ๆ ทั้งนี้ ให้เก็บค่าจอดรถยนต์ในอัตราที่เหมาะสม
3. ขอใช้พื้นที่เพื่อจัดทำกิจการสาธารณูปโภค มีดังนี้
 - ติดตั้งสายไฟฟ้าแรงสูง
 - วางท่อจ่ายน้ำประปา

-วางสายโทรศัพท์ ชุมสายโทรศัพท์ ปักเสาสายไฟฟ้า สายเคเบิล
ใยแก้วนำแสง เป็นต้น

4. ขอใช้เพื่อสร้างสำนักงานชั่วคราว วางวัสดุสำหรับงานของรัฐ
5. ขอใช้เพื่อประโยชน์กรณีอื่น ๆ นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้ว

(ข) ประเภทที่ไม่ต้องเรียกเก็บค่าใช้พื้นที่ ซึ่งจำแนกการขอใช้พื้นที่ได้ ดังนี้

1. ขอใช้พื้นที่เพื่อประโยชน์ของสังคมและสาธารณะ ได้แก่ สวนหย่อม ปลูกไม้ประดับ สถานที่พักผ่อนและดูแลรักษา สวนสาธารณะ ลานกีฬา ห้องสมุดชุมชน ชุมเฉลิมพระเกียรติ ลำราง ท่อระบายน้ำ ประตูระบายน้ำ ท่อรวบรวมน้ำเสียและบ่อพัก เขื่อนริมคลอง เป็นต้น ซึ่งการขอใช้พื้นที่ในเขตทางพิเศษดังกล่าว ห้ามมิให้เก็บค่าใช้พื้นที่หรือทำกิจกรรมใดที่ก่อให้เกิดรายได้
2. ขอใช้พื้นที่เพื่อจัดทำกิจการสาธารณูปโภคที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมและสาธารณะ เช่น ติดตั้งไฟฟ้าแสงสว่างในกรุงเทพมหานคร
3. ขอจัดทำทางสาธารณะ ได้แก่ ถนนเส้นทางลัด ทางจักรยาน ทางเดินเท้า สะพานลอยคนเดินข้าม ปรับปรุงขยายผิวจราจร สะพานลอยเดินรถ เป็นต้น

3.4.2.2.2 วิธีการเก็บค่าใช้พื้นที่

วิธีการเก็บค่าใช้พื้นที่จากหน่วยงานของรัฐและองค์กรอื่น ๆ ที่ขอใช้พื้นที่ในเขตทางพิเศษ มีดังนี้

วิธีการเก็บค่าใช้ที่ดิน (บาท/ตารางวา/เดือน) = 0.2% ของราคาประเมินที่ดินของกรมธนารักษ์ที่ใช้บังคับ ซึ่งอาจจะใช้ราคาเปลี่ยนแปลงหรือค่าเฉลี่ย และให้เพิ่มขึ้นร้อยละ 3 ทุก ๆ ปี โดยกำหนดตามพื้นที่ ดังนี้

(ก) ที่ดินในเขตกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล อัตราค่าใช้พื้นที่ต้องไม่ต่ำกว่า 50 บาท/ตารางวา/เดือน

(ข) ที่ดินนอกเหนือจากข้อ ก. อัตราค่าใช้พื้นที่ต้องไม่ต่ำกว่า 30 บาท/ตารางวา/เดือน

3.4.2.2.3 อัตราการเก็บค่าใช้พื้นที่

อัตราการเก็บค่าใช้พื้นที่จากหน่วยงานของรัฐและองค์กรอื่น ๆ ที่ขอใช้พื้นที่ในเขตทางพิเศษ กทพ. จะเก็บค่าใช้พื้นที่จากหน่วยงานของรัฐและองค์กรอื่น ๆ ที่ขอใช้พื้นที่ในเขตทางพิเศษโดยคิดเป็นร้อยละ (%) ของอัตราค่าใช้ที่ดิน (0.2% ของราคาประเมินที่ดินของกรมธนารักษ์ที่ใช้บังคับ) ซึ่งแยกตามประเภทของการใช้พื้นที่ได้ ดังนี้

ตารางที่ 4 อัตราการเก็บค่าใช้พื้นที่จากหน่วยงานของรัฐและองค์กรอื่น ๆ ที่ขอใช้พื้นที่

ประเภทของการใช้พื้นที่	อัตราค่าใช้พื้นที่คิดเป็นร้อยละ (%) ของอัตราค่าใช้ที่ดิน	หมายเหตุ
<p>1. ประเภทที่ต้องเรียกเก็บค่าใช้พื้นที่ มีดังนี้</p> <p>1.1 ขอใช้พื้นที่เพื่อประโยชน์ของหน่วยงานตนเอง ได้แก่ จอดรถ ทำทางเข้า-ออก สร้างอาคารที่ทำการ สถานีดับเพลิง สถานีเฝ้าระวังคุณภาพน้ำ สถานีไฟฟ้าย่อย หน่วยงานดูแลเพื่อบำรุงรักษา ป่อรับน้ำและสถานีสูบน้ำ ที่พักเจ้าหน้าที่ดูแลเครื่องสูบน้ำ ตู้ควบคุมสัญญาณไฟจราจร สถานีตรวจสุขภาพ ติดตั้งมาตรวัดน้ำและอุปกรณ์ส่งสัญญาณ เป็นต้น</p> <p>1.2 จัดทำที่จอดรถยนต์ จัดทำกิจกรรมอื่น ๆ ทั้งนี้ให้เก็บค่าจอดรถยนต์ในอัตราที่เหมาะสม</p> <p>1.3 ขอใช้พื้นที่เพื่อจัดทำกิจการสาธารณูปโภค มีดังนี้</p> <p>1.3.1 ติดตั้งสายไฟฟ้าแรงสูง</p> <p>1.3.2 วางท่อจ่ายน้ำประปา</p>	<p>50</p> <p>100</p> <p>100</p> <p>หรือตามกฎหมายกำหนด</p> <p>100</p> <p>หรือตามกฎหมายกำหนด</p>	<p></p> <p></p> <p></p> <p></p> <p></p> <p>ตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือโครงการวางท่อจ่ายน้ำประปาเร่งด่วนในกรุงเทพมหานคร ระหว่าง</p>

<p>1.3.3 วางสายโทรศัพท์ ชุมสายโทรศัพท์ ปักเสापาด สายไฟฟ้า สายเคเบิลใยแก้วนำ แสง เป็นต้น</p> <p>1.4 ขอใช้เพื่อสร้างสำนักงาน ชั่วคราว วางวัสดุสำหรับงานของ รัฐ</p> <p>1.5 ขอใช้เพื่อประโยชน์อื่น ๆ นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้ว</p> <p>2. ประเภทที่ไม่ต้องเรียกเก็บค่าใช้ พื้นที่ มีดังนี้</p> <p>2.1 ขอใช้พื้นที่เพื่อประโยชน์ของ สังคมและสาธารณะ ได้แก่ สวนหย่อม ปลูกไม้ประดับ สถานที่ พักผ่อนและดูแลรักษา สวนสาธารณะ ลานกีฬาห้องสมุด ชุมชน ชุมเฉลิมพระเกียรติ ลำราง ท่อระบายน้ำ ประตูระบายน้ำ ท่อรวบรวมน้ำเสียและป้อพักเชื่อม ริมคลอง เป็นต้น</p>	<p>100</p> <p>100</p> <p>100 หรือตามกฎหมายกำหนด</p> <p>ไม่เก็บค่าใช้พื้นที่</p>	<p>กรุงเทพมหานคร กับ การ ประสานครหลวง และ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง</p>
---	---	---

<p>2.2 ขอใช้พื้นที่เพื่อจัดทำกิจการสาธารณูปโภคที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม และสาธารณณะ เช่น ติดตั้งไฟฟ้าส่องสว่างในพื้นที่กรุงเทพมหานคร</p>	<p>ไม่เก็บค่าใช้พื้นที่</p>	<p>ตามบันทึกข้อตกลงร่วมมือโครงการเมืองปลอดภัย ศูนย์ใจทุกครอบครัว ระหว่างกรุงเทพมหานครกับการไฟฟ้านครหลวงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กรณีการติดตั้งไฟฟ้าส่องสว่างในพื้นที่กรุงเทพมหานคร</p>
<p>2.3 ขอจัดทำทางสาธารณะ ได้แก่ ถนนเส้นทางลัด ทางจักรยาน ทางเดินเท้า สะพานลอยคนเดินข้าม ปรับปรุงขยายผิวจราจร สะพานลอยเดินรถ เป็นต้น</p>	<p>ไม่เก็บค่าใช้พื้นที่</p>	

หมายเหตุ การเก็บค่าใช้พื้นที่จากหน่วยงานของรัฐและองค์กรอื่น ๆ ที่ขอใช้พื้นที่ในเขตทางพิเศษดังกล่าวข้างต้น หากไม่สามารถดำเนินการได้ตามหลักเกณฑ์ที่ กทพ. กำหนด ให้เจ้าหน้าที่นำข้อเท็จจริงเสนอผู้ว่าการพิจารณาอนุมัติเป็นกรณีไป

3.4.2.2.4 ตัวอย่างการเก็บค่าใช้พื้นที่

การเก็บค่าใช้พื้นที่จากหน่วยงานของรัฐและองค์กรอื่น ๆ ที่ขอใช้พื้นที่ในเขตทางพิเศษ

ตัวอย่างที่ 1 สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ขอใช้พื้นที่จอดรถเพื่อหน่วยงานของตนเองบริเวณซอยราชวิถี 2-4 เนื้อที่ 34 ตารางวา

กทพ. ได้ตรวจสอบแล้วที่ดินบริเวณนี้มีราคาประเมิน 25,000 บาท/ตารางวา ซึ่งมีวิธีการคำนวณค่าใช้พื้นที่ ดังนี้

$$\begin{aligned}
 1) \text{ อัตราค่าใช้พื้นที่} &= \text{ราคาประเมิน} \times 0.2\% = 50 \text{ บาท/ตารางวา} \\
 \text{เก็บอัตราค่าใช้พื้นที่ 50\% ของอัตราค่าใช้ที่ดิน} &= 50 \times 34 \times 50\% \\
 &= 850 \text{ บาท/เดือน หรือเท่ากับ 10,200 บาท/ปี}
 \end{aligned}$$

2) ค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน

$$\begin{aligned} \text{ค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน} &= \text{จำนวนค่าใช้พื้นที่/ปี} \times 8/7 \times \text{อัตราภาษี} \\ &= 10,200 \times 8/7 \times 12.5\% \\ &= 1,457.15 \text{ บาท/ปี} \end{aligned}$$

ดังนั้น สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด จะต้องชำระค่าใช้พื้นที่เป็นเงิน 10,200 บาท/ปี และต้องชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นเงิน 1,457.15 บาท/ปี รวมเป็นเงิน 11,657.15 บาท/ปี สำหรับค่าใช้พื้นที่ในปีที่ 1 และต้องชำระค่าใช้พื้นที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 3 ทุก ๆ ปี

ตัวอย่างที่ 2 บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ขอใช้พื้นที่เพื่อก่อสร้างท่าเรือสายพร้อมอุปกรณ์บริเวณทางเข้าวัดอภัยทวาราม เนื้อที่ 11 ตารางวา

กทพ. ได้ตรวจสอบแล้ว ที่ดินบริเวณนี้มีราคาประเมิน 25,000 บาท/ตารางวา ซึ่งมีวิธีการคำนวณค่าใช้พื้นที่ ดังนี้

1) อัตราค่าใช้พื้นที่

$$\text{อัตราค่าใช้พื้นที่} = \text{ราคาประเมิน} \times 0.20\% = 25,000 \times 0.2\% = 50 \text{ บาท/ตารางวา}$$

$$\text{เก็บอัตราค่าใช้พื้นที่ 100\% ของอัตราค่าใช้ที่ดิน} = 50 \times 11 \times 100\%$$

$$= 550 \text{ บาท/เดือน หรือเท่ากับ } 6,600 \text{ บาท/ปี}$$

2) ค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน

$$\text{ค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน} = \text{จำนวนค่าใช้พื้นที่/ปี} \times 8/7 \times \text{อัตราภาษีค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน}$$

$$= 6,600 \times 8/7 \times 12.5\%$$

$$= 942.86 \text{ บาท/ปี}$$

ดังนั้น บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) จะต้องชำระค่าใช้พื้นที่เป็นเงิน 6,600 บาท/ปี และต้องชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นเงิน 942.86 บาท/ปี รวมเป็นเงิน 7,542.86 บาท/เดือน สำหรับค่าใช้พื้นที่ในปีที่ 1 และต้องชำระค่าใช้พื้นที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 3 ทุก ๆ ปี

ตัวอย่างที่ 3 (กรณีใช้ประโยชน์เพื่อสาธารณะ) กทพ. อนุญาตให้สำนักงานสวนสาธารณะ สำนักสวัสดิการสังคม กรุงเทพมหานคร ใช้พื้นที่จัดทำสวนสาธารณะและลานกีฬา บริเวณทางแยกต่างระดับศรีนครินทร์ เนื้อที่ 28,000 ตารางวา (112,000 ตารางเมตร)

1) พื้นที่บริเวณนี้ กทพ. อนุญาตให้ กทม. ใช้พื้นที่เพื่อจัดทำสวนสาธารณะ โดยไม่เก็บค่าใช้พื้นที่

2) พื้นที่บริเวณดังกล่าวเป็นพื้นที่ว่างเปล่า ซึ่ง กทพ. ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินให้กับกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีวิธีการคำนวณภาษีโรงเรือนและที่ดิน ดังนี้

$$\begin{aligned} \text{ค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ต้องชำระต่อปี} &= \text{จำนวนพื้นที่ที่ให้ใช้ (ตารางเมตร)} \times \text{อัตราภาษี} \\ &\quad \text{ที่ กทพ. กำหนดแทนค่าเช่า (1 บาท/ตารางเมตร)} \\ &= 112,000 \times 1 \times 12 \times 12.5\% \\ &= 168,000 \text{ บาท} \end{aligned}$$

กทพ. อนุญาตให้กรุงเทพมหานครใช้พื้นที่จัดทำสวนสาธารณะและลานกีฬา เพื่อประโยชน์ของสังคมและสาธารณะ ดังนั้น กทพ. จะได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินปีละเป็นเงิน 168,000 บาท/ปี

ตัวอย่างที่ 4 (กรณีไม่ได้ใช้ประโยชน์เพื่อสาธารณะ) กทพ. อนุญาตให้ศาลแรงงานกลางใช้พื้นที่บริเวณริมถนนพระรามที่ 4 เพื่อจอดรถยนต์ และจักรยานยนต์ เนื้อที่ 235 ตารางวา (940 ตารางเมตร)

1) หาก กทพ. จำเป็นต้องยกเว้นค่าใช้พื้นที่กรณีเฉพาะราย จึงไม่เรียกเก็บค่าใช้พื้นที่

2) ค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน ศาลแรงงานกลางต้องชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน ดังนี้

$$\begin{aligned} \text{ค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน} &= \text{จำนวนพื้นที่ที่ให้ใช้ (ตารางเมตร)} \times \text{อัตราภาษีที่ กทพ.} \\ &\quad \text{กำหนดแทนค่าเช่า (3 บาท/ตารางเมตร) \times ระยะเวลา} \\ &\quad \text{ให้ใช้ที่ดิน (กำหนดเป็นเดือน) \times 12.5\%} \\ &= 940 \times 3 \times 12 \times 12.5\% \\ &= 4,230 \text{ บาท/ปี} \end{aligned}$$

ดังนั้น ศาลแรงงานกลางไม่ต้องชำระค่าใช้พื้นที่ แต่ต้องชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นเงิน 4,230 บาท/ปี

3.4.2.3 การทำสัญญาใช้ที่ดินในเขตทางพิเศษ

1 กำหนดระยะเวลาการอนุญาตให้ใช้พื้นที่ในเขตทางพิเศษ กทพ. จะอนุญาตให้ใช้พื้นที่เป็นการชั่วคราวครั้งละ 5 ปี

2 รายละเอียดและเงื่อนไขของสัญญา ผู้ขอใช้ต้องลงนามในสัญญาใช้ที่ดินกับ กทพ. ทั้งนี้ ในสัญญาต้องระบุเงื่อนไขเกี่ยวกับการขอใช้ที่ดิน

2.1 เมื่อผู้ให้เช่าต้องการที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์อื่นใด แม้จะยังไม่ครบกำหนดอายุสัญญาเช่า ผู้ให้เช่ามีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ โดยแจ้งให้ผู้เช่าทราบเป็นหนังสือล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 60 วัน ก่อนวันเลิกสัญญา เมื่อครบกำหนด 60 วัน ตามที่ได้บอกกล่าวตามสัญญาข้อนี้แล้ว ให้ถือว่า การเช่าตามสัญญานี้เป็นอันสิ้นสุดลง ซึ่งผู้เช่าจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของสัญญา เมื่อสัญญาเช่า สิ้นสุดลงไม่ว่ากรณีใด ๆ ผู้เช่าต้องส่งมอบทรัพย์สินที่เช่าให้แก่ผู้ให้เช่าในสภาพเรียบร้อยปราศจากการ ขำรดบกพร่องและการรอนสิทธิ และผู้เช่าต้องจัดการให้บริการออกไปจากที่เช่า พร้อมทั้งขนย้าย ทรัพย์สินของผู้เช่าและของบริวารให้เสร็จสิ้นในวันที่สัญญาสิ้นสุดด้วยค่าใช้จ่ายของผู้เช่าเอง หากผู้เช่าไม่ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ผู้เช่ายินยอมชดเชยค่าเสียหายให้แก่ ผู้ให้เช่าเป็นรายวันไปจนกว่าจะดำเนินการเสร็จ และผู้เช่ายินยอมให้ผู้ให้เช่ามีสิทธิเป็นผู้ครอบครองและ รื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างใด ๆ (ถ้ามี) ตามสัญญานี้ได้ ความยินยอมของผู้เช่าดังกล่าวข้างต้น เป็นความยินยอมตลอดไป โดยผู้เช่าจะไม่เพิกถอนและผู้เช่าจะเรียกค่าเช่าพื้นที่ที่ได้ชำระไปแล้ว หรือค่าเสียหายใด ๆ จากผู้ให้เช่าไม่ได้ทั้งสิ้น

2.2 ผู้เช่าต้องชำระค่าภาษีโรงเรือน และที่ดิน ค่าภาษีอื่น ๆ รวมทั้งค่าใช้จ่ายใด ๆ อันเกิดขึ้นจากการใช้ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และการดำเนินการใด ๆ ที่ผู้เช่าจะต้องกระทำตาม วัตถุประสงค์อันสืบเนื่องจากสัญญานี้ทั้งสิ้นแทนผู้ให้เช่านับแต่วันทำสัญญาเช่าเป็นต้นไป

เพื่อให้การบริหารจัดการที่ดินของ กทพ. เป็นไปอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด กทพ. จึง ได้อนุญาตให้หน่วยงานอื่นใช้ที่ดินในเขตทาง เช่น เพื่อให้การประสานความร่วมมือในการใช้พื้นที่ รับผิดชอบของ กทพ. ที่อนุญาตให้กรุงเทพมหานครใช้ประโยชน์เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและ บรรลุตามวัตถุประสงค์ของทางราชการ จึงได้มีการออกคำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ 4834/2550 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการประสานความร่วมมือการใช้พื้นที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยขึ้นตามแผน แม่บทฯ กำหนดให้ กทพ. ตรวจสอบพื้นที่ที่อนุญาตให้ใช้ทุก 3 เดือน โดยเริ่มทำการตรวจสอบ พื้นที่ครั้งแรกเมื่อเดือนเมษายน 2549 จนถึงปัจจุบัน ซึ่ง กทพ. จะมีหนังสือแจ้งยกเลิกการใช้พื้นที่ หากหน่วยงานที่ขออนุญาตขาดการดูแล และ กทพ. ขอให้ปรับปรุงพื้นที่แล้วไม่แก้ไขปรับปรุง หรือ บางแห่งใช้พื้นที่ไม่ถูกต้องตามวัตถุประสงค์

ดังนั้น การที่ กทพ. อนุญาตให้หน่วยงานของรัฐและองค์กรอื่น ๆ ใช้ที่ดินหรือทำ สัญญาเช่าที่ดินกับ กทพ. หากมิใช่เพื่อประโยชน์ของสังคมและสาธารณะแล้ว แต่เป็นการขอใช้เพื่อ ประโยชน์ของหน่วยงานของตนเองโดยเฉพาะ กทพ. จะดำเนินการเก็บค่าใช้พื้นที่จากหน่วยงาน ดังกล่าว เนื่องจาก กทพ. มีภาระหน้าที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินให้แก่กรุงเทพมหานคร ตามตัวอย่างในการคำนวณดังกล่าวไว้ข้างต้นแล้ว

3.4.2.4 การให้เอกชนจัดหาผลประโยชน์ในเขตทางพิเศษ

โดยหลักการแล้วการที่ กทพ. จะให้เอกชนเช่าหรือให้สิทธิใด ๆ ในอสังหาริมทรัพย์ ที่มีมูลค่าเกิน 100 ล้านบาท หรือที่มีกำหนดเวลาการให้เช่าหรือให้สิทธิใด ๆ เกิน 5 ปี ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการในเรื่องนี้ได้ ซึ่ง กทพ. ได้เคยมีแผนการบริหารจัดการที่ดินในรูปแบบดังกล่าว ดังต่อไปนี้

3.4.2.4.1 โครงการก่อสร้างอาคารศูนย์บริหารทางพิเศษ

กทพ. มีความประสงค์ที่จะใช้พื้นที่ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน กล่าวคือ เพื่อสร้างเป็นอาคารศูนย์ข้อมูลการจราจร ซึ่งมีเทคโนโลยีทันสมัยเกี่ยวกับระบบทางด่วน ระบบรถไฟฟ้า และระบบอื่น ๆ และเป็นที่ตั้งสำนักงานใหญ่เพื่อใช้เป็นศูนย์กลางในการบริหารงาน และควบคุมระบบทางด่วนทั้งหมด รวมทั้งก่อสร้างอาคารเพื่อทดแทนอาคารชั่วคราวของฝ่ายกฎหมายและฝ่ายกรรมสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งมีสภาพเสื่อมโทรมมากไม่คุ้มกับการซ่อมแซมแก้ไข (หมดอายุการใช้งาน) เป็นต้น แต่เนื่องจาก กทพ. ขาดงบประมาณในการก่อสร้าง จึงมีความจำเป็นต้องให้เอกชนเข้ามาดำเนินการโดยเอกชนเป็นผู้ลงทุนก่อสร้างอาคารต่าง ๆ ดังกล่าวทั้งหมด และส่งมอบกรรมสิทธิ์ในอาคารที่ก่อสร้างเป็นอาคารสำนักงานของ กทพ. ในทันที และ กทพ. จะชดใช้ค่าก่อสร้างโดยการให้เอกชนพัฒนาจัดหาผลประโยชน์จากผู้ที่ใช้บริการเกี่ยวกับกิจการที่เอกชนได้ก่อสร้างมีกำหนด 30 ปี โดยให้ดำเนินการได้เฉพาะกิจการภายในกรอบวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้เท่านั้น และต้องอยู่ในกรอบวัตถุประสงค์ของ กทพ. ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ด้วย กล่าวคือต้องดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการจราจรและการคมนาคมของประเทศ ส่วนการกำหนดพื้นที่ใช้ประโยชน์ของโครงการ ได้กำหนดให้มีพื้นที่ส่วนที่จะสร้างอาคารสำนักงาน กทพ. ศูนย์ข้อมูลการจราจร ส่วนที่จอดรถและส่วนประกอบอื่น ผู้ยื่นข้อเสนอต้องเป็นผู้ออกแบบและกำหนดขนาดพื้นที่ให้ กทพ. พิจารณาเห็นชอบก่อน ซึ่งพื้นที่ส่วนนี้ กทพ. กำหนดไว้ประมาณ 10 ไร่ และกำหนดพื้นที่ไว้ก่อสร้างอาคารศูนย์ควบคุมระบบทางด่วนประมาณ 6 ไร่ ส่วนพื้นที่ที่เหลืออีกประมาณ 39 ไร่ ผู้ลงทุนจะดำเนินการพัฒนาตามขอบเขตวัตถุประสงค์ของโครงการตามที่ กทพ. กำหนด ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง และกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

3.4.2.4.2 โครงการจัดหาผลประโยชน์ในเขตทางพิเศษ บริเวณคลองแสนแสบ

โครงการนี้ กทพ. มีความประสงค์จะจัดหาผลประโยชน์ในพื้นที่เขตทางพิเศษ บริเวณคลองแสนแสบถึงหลังด่านเก็บเงินค่าผ่านทางสุขุมวิท มีเนื้อที่ประมาณ 3,600 ตารางวา ตามแผนผังแนบท้ายประกาศนี้ โดยให้ผู้ชนะการประกวดข้อเสนอมีสิทธิเช่าที่ดินและบริหาร

โครงการเพื่อจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินแปลงนี้เป็นเวลา 5 ปี โดยมีวัตถุประสงค์ของโครงการ คือ กทพ. มีที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์อยู่บริเวณย่านเพลินจิต ถนนสุขุมวิท เป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพในทางธุรกิจ แต่ด้วยข้อจำกัดที่เป็นหน่วยงานราชการของรัฐทำให้ไม่มีความคล่องตัวในการจัดหาผลประโยชน์ด้วยตนเอง กทพ. จึงเห็นควรให้เอกชนที่มีประสบการณ์และความพร้อมในทางธุรกิจยื่นข้อเสนอในการลงทุนต่อ กทพ. ทั้งนี้ ในการจัดทำโครงการนั้นนอกจาก กทพ. จะมีความประสงค์ในการก่อรายได้จากทรัพย์สินที่ดินของ กทพ. เองแล้ว ยังมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อดำเนินโครงการให้มีสวนสนับสุนนระบบขนส่งมวลชนและการคมนาคมประเภทอื่น ๆ อันจะเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจสังคม และสิ่งแวดล้อมโดยรวม จึงกำหนดให้โครงการดังกล่าวประกอบด้วย พื้นที่ว่าง สวนหย่อมที่จอดรถ ถนน ทางเดินเท้า พื้นที่ร้านค้าประกอบการพาณิชย์ และท่าเทียบเรือโดยสาร 1 ท่า

ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจะต้องเป็นผู้ลงทุนพัฒนาที่ดิน โดยปรับปรุงสภาพพื้นที่ ออกแบบโครงการและก่อสร้างอาคารโดยค่าใช้จ่ายของผู้ลงทุนทั้งสิ้น โดย กทพ. จะไม่สนับสนุนทางการเงินหรือค้ำประกันเงินกู้ใด ๆ แต่จะประสานงานกับผู้ลงทุนในการปรับปรุงหรือรื้อย้ายสาธารณูปโภคเท่าที่จำเป็น โดยผู้ลงทุนจะต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องและจำเป็นในส่วนนี้ด้วย

กทพ. จะเปิดโอกาสให้ผู้ลงทุนเป็นผู้พิจารณาพื้นที่ว่าสมควรก่อสร้างอาคารและสิ่งปลูกสร้างในรูปลักษณะใด ที่เหมาะสมสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการ ซึ่งจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ตอบแทนทางธุรกิจที่เหมาะสม แล้วออกแบบโครงการตามแนวความคิดนั้น แต่จะถูกจำกัดภายใต้เงื่อนไข ดังนี้

1. ต้องออกแบบอาคารและสิ่งปลูกสร้างให้สอดคล้องและถูกต้องตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง และกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาตรฐานการก่อสร้างท่าเทียบเรือตามมาตรฐานของกรมเจ้าท่า

2. ผู้ลงทุนจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบชำระเงินค่าภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดินค่าภาษีอื่นใด ตลอดจนค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับโครงการนี้แทน กทพ. ทั้งสิ้น

3. ผู้ลงทุนจะต้องประกันภัยอาคารและสิ่งปลูกสร้างในโครงการทั้งหมดตลอดอายุ 5 ปี กับบริษัทที่ กทพ. ให้ความเห็นชอบ โดยผู้ลงทุนเป็นผู้ชำระเบี้ยประกัน และในกรณีกรมธรรม์ประกันภัยต้องระบุให้ กทพ. เป็นผู้รับประโยชน์ตามสัญญาประกันภัย ทั้งนี้ กทพ. รับรองว่าหากเกิดความเสียหายแก่อาคารและหรือสิ่งปลูกสร้างในโครงการ และ กทพ. ได้รับค่าสินไหมทดแทนตามสัญญาประกันภัยแล้ว กทพ. จะมอบเงินจำนวนดังกล่าวให้แก่ผู้ลงทุน โดยผู้ลงทุนต้องใช้เงินจำนวนนั้นเพื่อการซ่อมแซมปรับปรุงอาคารและสิ่งปลูกสร้างในโครงการให้อยู่ในสภาพที่ดีดังเดิม หากเงินจำนวนดังกล่าวไม่เพียงพอ ผู้ลงทุนจะต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมที่

เหลืออยู่ อีกทั้งต้องรับภาระในการซ่อมแซมอาคารและสิ่งปลูกสร้างในโครงการให้อยู่ในสภาพใช้การได้ดีตลอดอายุโครงการ และต้องไม่ตัดแปลงต่อเติมอาคารและสิ่งปลูกสร้างในโครงการโดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากกรุงเทพมหานครด้วย

ต่อมา กทพ. ได้หารือกระทรวงมหาดไทย และสำนักงานอัยการสูงสุด ในขณะที่ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ให้บังคับ สรุปความได้ ดังนี้

ตารางที่ 5 สรุปข้อหารือของ กทพ.

ประเด็นข้อกฎหมาย	ความเห็นกระทรวงมหาดไทย	ความเห็นสำนักงานอัยการสูงสุด
ประเด็นเกี่ยวกับ วัตถุประสงค์ของการ เวนคืน และอำนาจ หน้าที่หรือวัตถุประสงค์ ของ กทพ. ตามข้อ 2 ของประกาศคณะ ปฏิวัติ ฉบับที่ 290	<p>การก่อสร้างศูนย์ควบคุมทางด่วน ชั้นที่ 3 และอาคารสำนักงานใหญ่ น่าจะไม่ใช่เป็นการสอดคล้องกับ วัตถุประสงค์ของการเวนคืน</p> <p>การสร้างลานกีฬาและสวนหย่อม สำหรับพนักงานและลูกจ้าง ตลอดจนประชาชนทั่วไปใช้เป็นที่ ออกกำลังกายและพักผ่อนหย่อนใจ ไม่ถือว่าเป็น "ทางพิเศษ" ตาม ปว. 290 จึงไม่สามารถดำเนินการได้ เป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์ของการ เวนคืน</p> <p>กทพ. ออกประกาศเชิญชวนให้ เอกชนเข้าพัฒนาที่ดินที่เวนคืนน่าจะ ขัดกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลาย ฉบับ ประกอบกับอาจขัดกับ ความรู้สึกของประชาชนที่รู้ว่าที่ดิน ที่เวนคืนในวัตถุประสงค์หนึ่งไป ดำเนินการในอีกวัตถุประสงค์หนึ่ง ซึ่งตามนโยบายไม่ควรให้ดำเนินการ</p>	<p>ที่ดินที่เหลือจากการสร้างทาง ใช้ประโยชน์อื่นได้ไม่ขัดต่อ วัตถุประสงค์ของการเวนคืน</p> <p>หากยังมีได้สร้างทางอาจทำได้ ภายใต้เงื่อนไข "หาก กทพ. ต้องการนำที่ดินมาใช้ การเช่าหรือ ใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นต้องสิ้นสุดลง" จึงจะไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการ เวนคืน แต่ต้องเป็นกิจการใน วัตถุประสงค์ของ กทพ. ด้วย</p> <p><u>อาคารศูนย์ควบคุมระบบทาง ด่วน ศูนย์ข้อมูลจราจร เป็น อุปกรณ์เกี่ยวกับงานทางพิเศษ อยู่ ในวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและ อำนาจหน้าที่ของ กทพ.</u></p> <p><u>อาคารสำนักงานใหญ่ และ อาคารอื่น ๆ แม้จะถือเป็นการ ดำเนินงานเกี่ยวกับทางพิเศษแต่ก็ จำต้องพิจารณาว่ามีความจำเป็น และสมควรหรือไม่</u></p> <p>พื้นที่ที่เอกชนจะเข้าร่วมทุนเป็น <u>อาคารทางธุรกิจ ไม่ใช่วัตถุประสงค์ ของการเวนคืน กทพ. ไม่อาจ</u></p>

ประเด็นข้อกฎหมาย	ความเห็นกระทรวงมหาดไทย	ความเห็นสำนักงานอัยการสูงสุด
		<p>ดำเนินการและให้เอกชนเข้าร่วมทุนได้</p> <p><u>สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง</u></p> <p>เมื่อมีการสร้างทางพิเศษแล้วถือว่าเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ใช้ทางพิเศษอยู่ในวัตถุประสงค์ของการเวนคืน และอยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของ กทพ. เฉพาะกรณีจำเป็นเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ระบบการใช้ทางพิเศษเท่านั้น</p> <p>โครงการจัดหาผลประโยชน์โดยทำสวนหย่อม ตลาดสด สถานประกอบการค้าอาหาร เป็นโครงการเพื่อประโยชน์ทางธุรกิจติดต่อวัตถุประสงค์ของ กทพ. และติดต่อความมุ่งหมายของการเวนคืน ไม่อาจดำเนินการและให้เอกชนเข้าร่วมทุนได้</p>
<p>ประเด็นการสร้างหรือขยาย "ทางพิเศษ" ตาม ปว. 290 ข้อ 1 ที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจาก ค.ร.ม. ตามข้อ 36 ของ ปว. 290</p>	<p>อาคารสำนักงานใหญ่ไม่อยู่ในความหมายของคำว่า "ทางพิเศษ" ไม่ถือเป็นกรณีที่จะต้องขออนุมัติ ค.ร.ม.</p> <p>อาคารศูนย์ควบคุมทางด่วนยังคงถือเป็นทางพิเศษที่จะต้องขออนุมัติ ค.ร.ม.</p>	<p>ถ้าโครงการที่จะจัดทำในเขตทางพิเศษมิได้อยู่ในโครงการระบบทางด่วนที่ขออนุมัติ ค.ร.ม. ไว้แล้ว ต้องถือว่าเป็นการสร้างหรือขยายทางพิเศษ จึงต้องขอความเห็นชอบจาก ค.ร.ม. ก่อน</p>
<p>ประเด็นตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535</p>	<p>การคำนวณมูลค่าโครงการ กทพ. ไม่ได้นำราคาประเมินที่ดิน ซึ่งเป็นทรัพย์สินของ กทพ. มารวมคำนวณเป็นมูลค่าของโครงการไม่น่าจะถูกต้อง</p>	<p>การคำนวณมูลค่าโครงการ กทพ. ต้องคิดคำนวณโดยพิจารณาจากค่าเช่า ผลตอบแทนต่าง ๆ ที่ได้รับทั้งหมด รวมกับมูลค่าที่ดิน อาคาร สิ่งปลูกสร้างพร้อมสวนควบและ</p>

ประเด็นข้อกฎหมาย	ความเห็นกระทรวงมหาดไทย	ความเห็นสำนักงานอัยการสูงสุด
		อุปกรณ์ที่มีขณะที่ร่วมดำเนินการกับเอกชน เพราะที่ดินนั้น ถือเป็นทุนส่วนหนึ่งของการลงทุนร่วมธุรกิจด้วย

กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแล กทพ. อยู่ในขณะนั้นพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ว่า หากเป็นไปเพื่อก่อสร้างทางพิเศษแล้วการนำที่ดินที่เวนคืนมาไปใช้ออย่างอื่นจะเป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ดังนั้นการดำเนินการใด ๆ หากไม่ใช่สิ่งก่อสร้างที่เป็นนิยามของ “ทางพิเศษ” ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 290 แล้ว ก็ไม่อาจดำเนินการได้เลยเพราะไม่ใช่การบริหารจัดการที่ดินตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนตามกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั่นเอง ซึ่งก็น่าจะสอดคล้องกับประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ที่ไม่ได้ให้อำนาจในการบริหารจัดการที่ดินหรือพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ของ กทพ. ไว้ ในฐานะที่ กทพ. เป็นหน่วยงานทางปกครองหากจะกระทำการใดอันเป็นการรุกรอนสิทธิหน้าที่ของประชาชนจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจและกฎหมายนั้นต้องเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรเขียนไว้ชัดเจน

แต่ในเรื่องเดียวกันนี้ได้มีความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุดว่าการบริหารจัดการที่ดินตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนมากับการจัดการที่ดินตามกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แยกส่วนกัน กล่าวคือ ที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนตามกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางพิเศษ ไม่ว่าจะมากน้อยเท่าใด หากได้มีการสร้างทางพิเศษบนที่ดินไปบางส่วนแล้วที่ดินส่วนที่เหลือ กทพ. จะนำที่ดินไปใช้ประโยชน์อื่นได้ ไม่ถือเป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์ของการเวนคืนตามที่กฎหมายคุ้มครอง รวมถึงการจะนำที่ดินดังกล่าวไปบริหารจัดการในเชิงพาณิชย์ด้วย แต่หากที่ดินที่เวนคืนมา ยังไม่มีการก่อสร้างทางพิเศษอาจทำได้ภายใต้เงื่อนไข “หาก กทพ. ต้องการนำที่ดินมาใช้ การเช่าหรือใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นต้องสิ้นสุดลง” จึงจะไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการเวนคืน และต้องเป็นกิจการในวัตถุประสงค์ของ กทพ. ด้วยเท่ากับว่าที่ดินที่เวนคืนมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อก่อสร้างทางพิเศษ ก็ไม่สามารถนำไปบริหารจัดการในเชิงพาณิชย์ได้แต่อย่างใด

3.4.2.4.3 โครงการที่ กทพ. มีพันธะกับเอกชนตามสัญญา

การบริหารจัดการที่ดินโครงการที่ กทพ. มีพันธะกับเอกชนตามสัญญา เช่น ในสัญญาระหว่าง กทพ. และบริษัท ทางด่วนกรุงเทพ จำกัด (BECL) ตามสัญญาโครงการทางด่วน

ชั้นที่ 2 นั้น สัญญาดังกล่าวในข้อ 14 BECL มีสิทธิเสนอขอเข้าดำเนินการภายในเขตทางพิเศษ โดย กทพ. สัญญาว่าจะพิจารณาและประเมินข้อเสนอและเงื่อนไขของ BECL ในการดำเนินการดังกล่าว ดังนั้น หาก กทพ. จะดำเนินโครงการเองหรือเมื่อพิจารณาแล้ว กทพ. ไม่อนุมัติหรือไม่สามารถเจรจาตกลงผลประโยชน์หรือเงื่อนไขใด ๆ กับ BECL กทพ. ย่อมสามารถดำเนินการได้เองหรือดำเนินการโดยผ่านบริษัทอื่นซึ่งได้เสนอข้อเสนอและเงื่อนไขในการเข้าดำเนินการดีกว่า BECL ได้ อย่างไรก็ตาม กทพ. ยังคงต้องให้สิทธิแก่ BECL อย่างเต็มที่ในการเสนอข้อเสนอและเงื่อนไขต่าง ๆ ภายใต้ข้อตกลงที่ว่า หากข้อเสนอและเงื่อนไขของ BECL เทียบเท่ากับข้อเสนอและเงื่อนไขของบริษัทอื่น BECL จะได้รับมอบหมายให้มีสิทธิเข้าดำเนินการได้ ซึ่งในประเด็นนี้ คณะอนุกรรมการด้านกฎหมายได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 1/2544 เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2544 ว่า กทพ. ในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินสามารถอนุญาตให้เข้าพื้นที่ในเขตทางพิเศษศรีรัชได้ โดยไม่ต้องแจ้งให้ BECL ทราบก่อน อย่างไรก็ตาม หากเป็นกรณีที่ กทพ. มีการออกประกาศเชิญชวนผู้สนใจเข้าเสนอลงทุนโครงการในเขตทางพิเศษศรีรัชแล้ว กทพ. ก็ควรแจ้งให้ BECL ทราบ เพื่อจะเข้ามาร่วมยื่นข้อเสนอในการประมูลตามข้อกำหนดใน TOR โดย กทพ. จะพิจารณาให้ BECL มีสิทธิเข้าพัฒนาพื้นที่ในเขตทางพิเศษได้ในกรณีที่ BECL เป็นผู้ที่มีข้อเสนอดีที่สุด หรือในกรณีที่มีผู้ยื่นข้อเสนอที่ดีที่สุดหลายรายเท่ากัน และรายหนึ่งในหลายรายนั้น คือ BECL กทพ. จะให้สิทธิแก่ BECL ในการเข้าพัฒนาพื้นที่ในเขตทางพิเศษก่อนเอกชนรายอื่น หรือในกรณีที่เอกชนได้เสนอข้อเสนอและเงื่อนไขในการดำเนินการดังกล่าวดีกว่า BECL ตามสัญญาโครงการระบบทางด่วนชั้นที่ 2 ข้อ 14 BECL จะได้รับโอกาสอย่างเต็มที่ในการเข้าเสนอ ข้อเสนอและเงื่อนไข ซึ่งหากข้อเสนอและ

สัญญาทางด่วนชั้นที่ 2 ข้อ 14 .อุปกรณ์ต่อเนื่อง และการใช้พื้นที่ภายในสิทธิในเขตทาง เมื่อได้รับความเห็นชอบเป็นหนังสือจาก กทพ. เอ็นอีซีแอลอาจดำเนินการโดยตนเองหรือโดยผ่านบริษัทอื่นซึ่งเอ็นอีซีแอลเสนอ (ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง) ตัดตั้ง พัฒนา ก่อสร้าง เข้าครอบครอง และ/หรืออาจให้อนุญาตช่วง หรือให้เช่าช่วง ซึ่งอุปกรณ์ต่อเนื่อง เช่น ร้านค้า ที่อยู่อาศัย อาคาร บิมน้ำมัน ร้านอาคาร ที่จอดรถ ที่ติดตั้งป้ายโฆษณา สวนสาธารณะ และอื่น ๆ บน ข้างใต้ เหนือ หรือต่อเชื่อมกับทางด่วน พื้นที่ก่อสร้าง สิทธิในเขตทาง หรือส่วนหนึ่งส่วนใดดังกล่าว กทพ. อาจกำหนดเงื่อนไขในการอนุมัติตามที่เห็นสมควรในกรณีที่ กทพ. ไม่อนุมัติหรือไม่สามารถเจรจาตกลงผลประโยชน์หรือเงื่อนไขใด ๆ กับเอ็นอีซีแอลในส่วนของการใช้พื้นที่ดังกล่าว กทพ. มีสิทธิที่จะตัดตั้งออกแบบ ก่อสร้าง เข้าเป็นเจ้าของ และ/หรือดำเนินการใช้ประโยชน์พื้นที่ดังกล่าว โดย กทพ. เองหรือโดยผ่านทางบริษัทอื่นที่ กทพ. มอบหมาย ซึ่งได้เสนอข้อเสนอและเงื่อนไขในการเข้าดำเนินการดังกล่าวดีกว่าเอ็นอีซีแอล อย่างไรก็ตาม เอ็นอีซีแอลจะได้รับโอกาสอย่างเต็มที่ในการเข้าเสนอข้อเสนอและเงื่อนไขซึ่งหากข้อเสนอและเงื่อนไขของเอ็นอีซีแอลเทียบเท่ากับข้อเสนอและเงื่อนไขของบริษัทอื่น เอ็นอีซีแอลจะได้รับมอบหมายให้มีสิทธิเข้าดำเนินการเหล่านั้นเอง กทพ. สัญญาว่าจะพิจารณาและประเมินข้อเสนอและเงื่อนไขของ เอ็นอีซีแอล ในการดำเนินงานดังกล่าว โดยพิจารณาจากผลประโยชน์รวมทั้ง กทพ. จะได้รับจากอุปกรณ์ต่อเนื่องอื่น ๆ ที่มีอยู่หรือที่อาจมีขึ้นต่อไป

เงื่อนไขของ BECL เทียบเท่ากับข้อเสนอและเงื่อนไขของเอกชนที่ยื่นข้อเสนอดีกว่า BECL จะได้รับมอบหมายให้มีสิทธิเข้าดำเนินการเหล่านั้นเอง ซึ่งตามมติของคณะอนุกรรมการด้านกฎหมายของ กทพ. แปลความได้ว่า กทพ. จะต้องปฏิบัติตามสัญญาเฉพาะกรณีที่ไม่มีกรณียื่นข้อเสนอในการประมูลตามข้อกำหนดใน TOR เท่านั้น ถ้ามีขั้นตอนนี้เอกชนคู่สัญญาก็จะไม่ได้สิทธิตามสัญญาที่จะเข้าดำเนินการแต่อย่างใด

ต่อมา กทพ. ได้มีบันทึกที่ กทพ 09/2380 ลงวันที่ 3 สิงหาคม 2552 แจ้งกระทรวงคมนาคมว่า กทพ. ยังไม่ได้มีการดำเนินการบริหารจัดการที่ดินในขณะนี้ เนื่องจากอยู่ระหว่างการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาพื้นที่ในเขตทางพิเศษเพื่อจะทำให้ทราบว่าพื้นที่บริเวณใดจะนำไปใช้ประโยชน์ใดให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่

จากตัวอย่างทั้งสามโครงการดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กทพ. ไม่สามารถดำเนินการตามแผนที่ได้วางไว้ เนื่องจากติดปัญหาและอุปสรรค อย่างเช่น วัตถุประสงค์ของ กทพ. มิได้ให้อำนาจไว้ ความเห็นของหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่ในการตีความกฎหมาย รวมถึงความเห็นของหน่วยงานรัฐที่กำกับดูแล กทพ. เมื่อมีความเห็นแตกต่างในเรื่องข้อกำหนดที่ให้อำนาจ กทพ. ในการให้เอกชนจัดหาผลประโยชน์ในเขตทางพิเศษ กทพ. ในฐานะผู้ปฏิบัติก็ไม่อาจดำเนินการต่อไปได้ ดังนั้น เมื่อ พระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 มีผลใช้บังคับแล้วก็น่าจะทำให้ กทพ. มีขอบเขต อำนาจ หน้าที่ ในการปฏิบัติภารกิจที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะได้นำไปวิเคราะห์และกล่าวในบทต่อไป

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหากฎหมายในการจัดหาและบริหารจัดการที่ดินของ กทพ.

การวิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับ กทพ. ตามพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาและบริหารจัดการที่ดินของ กทพ. ที่จัดหามาจากการเวนคืนเป็นปัญหาสำคัญ รวมไปถึงการบริหารจัดการที่ดินที่ได้มาโดยประการอื่นว่าขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่ และจะศึกษาถึงความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองอันเนื่องมาจากการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อนำมาดำเนินการบริหารจัดการว่าจะกระทำได้หรือไม่เพียงใด ดังนั้น จึงจะวิเคราะห์ถึงประเด็นที่สำคัญรวม 2 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ปัญหาการจัดหาที่ดิน ทั้งในเรื่องกฎเกณฑ์และนโยบายของฝ่ายบริหารเกี่ยวกับการเวนคืน และวิเคราะห์แนวคำวินิจฉัยของศาล

ประเด็นที่สอง ปัญหาในการบริหารจัดการที่ดิน ในส่วนของบทบัญญัติที่ให้อำนาจ กทพ. ในการบริหารจัดการที่ดิน รูปแบบการบริหารจัดการที่ดิน และข้อจำกัดในการบริหารจัดการที่ดิน

4.1 วิเคราะห์ปัญหาในการจัดหาที่ดิน

4.1.1 กฎเกณฑ์และนโยบายของฝ่ายบริหารเกี่ยวกับการเวนคืน

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาในการจัดหาที่ดินของ กทพ. ส่วนใหญ่ กทพ. ได้ที่ดินมาจากการเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เมื่อ กทพ. ได้ทำการเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างทางพิเศษในแต่ละโครงการมักจะมีปัญหาที่เกิดขึ้นเสมอโดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน ซึ่งเมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แล้ว จะเห็นได้ว่า มีบทบัญญัติที่เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเพื่อกำหนดค่าทดแทนไว้กล่าวคือ

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 42 ได้บัญญัติว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะกิจการของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถาน และแหล่งทางประวัติศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความสะดวกจากการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนและประโยชน์ที่รัฐและผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสามและการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

2) มาตรา 18 และมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

มาตรา 18 เงินค่าทดแทนนั้น ให้กำหนดให้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

(1) เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งที่ดินที่ต้องเวนคืน

(2) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้น ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 หรือได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่

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

(4) เจ้าของต้นไม้ยืนต้นที่ขึ้นอยู่ในที่ดินในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6

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

(6) บุคคลผู้เสียสิทธิในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกัน ผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นตามมาตรา 1349 หรือมาตรา 1352 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณีที่บุคคลเช่นนั้นได้จ่ายค่าทดแทน ในการใช้สิทธิดังกล่าวให้แก่เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนแล้ว

มาตรา 21 เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 18 นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นเป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยค่านึงถึง

(1) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6

(2) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่

(3) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(4) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(5) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม

ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่ทำไปในการเวนคืน ได้กระทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน แต่ไม่ให้ถือว่าราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ทวีขึ้นนั้น สูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทนเพื่อจะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายกลับต้องจ่ายเงินให้อีก

ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลงให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย

การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นตามวรรคสอง หรือราคาลดลงตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขาย หรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้นและบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้นให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้นด้วย

3) มาตรา 9 และมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

มาตรา 9 เมื่อพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 ใช้บังคับแล้วให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการสำรวจ เพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอน ให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ถ้าเป็นการเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ทางรถไฟ ทางพิเศษ คลองชลประทานหรือกิจการที่คล้ายคลึงกันต้องสำรวจให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

เมื่อได้ดำเนินการสำรวจที่จะต้องเวนคืนเสร็จเป็นบางส่วน หรือแล้วเสร็จทั้งหมด ให้เจ้าหน้าที่เสนอรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่สำรวจแล้วเสร็จประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคนผู้แทน

กรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน และจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา 18

ในกรณีที่พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 ผ่านเขตท้องที่ใดให้มีผู้แทนของสภาท้องถิ่นนั้นแห่งละหนึ่งคนเข้าร่วมเป็นกรรมการตามวรรคสองด้วยในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ และจำนวนเงินค่าทดแทนให้คณะกรรมการกำหนดโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา 18 มาตรา 21 มาตรา 22 และมาตรา 24 และดำเนินการให้แล้วเสร็จและประกาศราคาที่กำหนดไว้ ณ สถานที่ตามมาตรา 7 ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น ทำให้ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามวรรคสี่ได้ คณะกรรมการจะขอให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวขยายเวลาออกไปอีกก็ได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

มาตรา 23 ในกรณีที่มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 15 โดยมีได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 6 และพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นมิได้กำหนดเรื่องเงินค่าทดแทนไว้เป็นอย่างอื่น ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้น แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ภายในสามสิบวัน นับแต่วันใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา 18

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

โดยทั่วไปแล้ว กทพ. ได้กำหนดเงินค่าทดแทนโดยใช้หลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เช่นเดียวกับกับหน่วยงานอื่น ซึ่งในการพิจารณากำหนดค่าทดแทนนั้น กทพ. ได้คำนึงถึงราคาซื้อขายในท้องตลาดในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเมื่อไม่ปรากฏว่า ในขณะที่เวนคืนมีราคาซื้อขายในท้องตลาดที่จะนำมาใช้ประกอบในการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทน กทพ. ก็จะใช้บัญชีราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ใช้อยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ อย่างเช่น กรณีที่ กทพ. ได้เวนคืนที่ดินเพื่อสร้างทางพิเศษสายเชื่อมระหว่างถนนวงแหวนอุตสาหกรรม กับทางพิเศษสายบางพลี-สุขสวัสดิ์

คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้ร่วมกันพิจารณาแล้วมีมติควรกำหนดค่าทดแทนที่ดินตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ทั้งมาตรา โดยเพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินอีกร้อยละ 30 ของราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ที่ประกาศใช้ระหว่างปี พ.ศ. 2547-2550 ให้กับเจ้าของที่ดินทุกรายตลอดแนวสายทางทั้งโครงการ เนื่องจาก กทพ. เห็นว่า การเวนคืนทำให้ที่ดินที่ถูกเวนคืนบางแปลงมีที่ดินส่วนที่เหลือถูกจำกัดการใช้ประโยชน์และมีราคาลดลงจากการก่อสร้างโครงการทางพิเศษ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน กทพ. จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มเติม ดังต่อไปนี้

1. ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนต้องมีเนื้อที่น้อยกว่า 25 ตารางวา หรือด้านของที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนด้านใดด้านหนึ่งเหลือน้อยกว่าห้าวา หรือ 10 เมตร หรือการเวนคืนทำให้ด้านของรูปแปลงที่ดินส่วนที่เหลือเป็นรูปสามเหลี่ยม เว้นแต่ ที่ดินที่มีรูปแปลงที่ดินเป็นรูปสามเหลี่ยมหรือรูปแปลงที่ดินที่มีลักษณะเป็นทางถนน หรือซอยที่มีด้านน้อยกว่าห้าวา หรือ 10 เมตร อยู่ก่อนถูกเวนคืนจะไม่อยู่ในเกณฑ์ที่จะพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนในส่วนนี้ ซึ่งเมื่อได้ตรวจสอบตามแนวทางการพิจารณาค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนที่มีราคาลดลงของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ กระทรวงคมนาคมในโครงการทางพิเศษสายรามอินทรา-วงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร แล้ว ผลการพิจารณาจะกำหนดให้ประมาณร้อยละสิบของค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนต่อตารางวา ดังนั้น จึงเห็นควรนำเสนอกำหนดค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนที่มีราคาลดลงตามแนวทางการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าว คือ กำหนดให้ร้อยละสิบของค่าทดแทนที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดต่อตารางวา คูณด้วยจำนวนเนื้อที่ดินส่วนที่เหลือ ทั้งนี้ หากคำนวณเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือที่มีราคาลดลงแล้วเกินกว่าจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนให้กำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินส่วนที่เหลือนั้นได้ไม่เกินจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน

2. ในกรณีที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้กำหนดค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนที่มีราคาลดลง หากเจ้าของทรัพย์สินได้ร้องขอให้ กทพ. เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530ให้นำจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนที่มีราคาลดลงหักออกจากจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดินที่จะมีการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือก่อนจ่ายให้แก่เจ้าของทรัพย์สิน ทั้งนี้ เพื่อมิให้เป็นการจ่ายค่าทดแทนที่ซ้ำซ้อนกัน

รายงานการประชุมคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนเพื่อสร้างทางพิเศษสายเชื่อมระหว่างถนนวงแหวนอุตสาหกรรมกับทางพิเศษสายบางพลี-

จากข้อเท็จจริงข้างต้นอาจกล่าวได้ว่า กทพ. ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนในระดับหนึ่งแล้ว แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ที่ให้อำนาจ กทพ. ในการเวนคืน ยังมีประเด็นปัญหาที่น่าสนใจอีก ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และให้มีผู้แทนสภาท้องถิ่นนั้นแห่งละหนึ่งคนเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย ตามความในมาตรา 9 และมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

จากการศึกษาพบว่า "องค์ประกอบของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น" กฎหมายมิได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาเป็นกรรมการไว้ว่าต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในการประเมินราคาทรัพย์สิน แต่ในการประเมินราคาทรัพย์สินให้ถูกต้องตามหลักวิชาการนั้น จะต้องทำโดยผู้มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน มิใช่บุคคลทั่วไปสามารถประเมินได้ เพราะเหตุปัจจัยที่เป็นตัวแปรในการกำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์มีหลายปัจจัย และแต่ละปัจจัยมีผลกระทบต่อราคาของอสังหาริมทรัพย์แตกต่างกันในสาระสำคัญ การให้น้ำหนักของแต่ละปัจจัยเพื่อประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ให้เป็นไปตามหลักวิชาการ และตรงต่อสภาพความเป็นจริงจึงต้องกระทำโดยผู้มีประสบการณ์และมีความชำนาญโดยเฉพาะ ดังนั้น การที่กฎหมายไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาเป็นกรรมการไว้ กรณีจะแตกต่างไปจากการเวนคืนของประเทศอังกฤษที่ Land Tribunal จะประกอบด้วยกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย และกรรมการผู้มีความเชี่ยวชาญในการประเมินราคาทรัพย์สิน ทำให้การกำหนดค่าทดแทนขององค์การนี้เป็นที่ยอมรับของผู้ถูกเวนคืนมากพอสมควร ดังนั้น หากมีการแก้ไขกฎหมายให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นของไทยประกอบด้วยผู้มีคุณสมบัติที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการประเมินราคาทรัพย์สินด้วย เช่นเดียวกับกรณีของประเทศอังกฤษก็น่าจะมีความเหมาะสมยิ่งขึ้น¹ จึงเสนอให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นตามมาตรา 9 และมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ควรจะได้มีการรับฟังคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ประกอบก่อนที่จะมีการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ซึ่งคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้

สุขสวัสดิ์ ในท้องที่อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ ครั้งที่ 2/2550 วันศุกร์ที่ 12 ตุลาคม 2550 ณ ห้องประชุมอาคาร 6 กองจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน การทางพิเศษแห่งประเทศไทย

¹นัยนา เกิดวิชัย, รายงานการวิจัยการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่รัฐเวนคืนจากประชาชน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2549), หน้า 63

ความเชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์ในการประเมินราคาทรัพย์สิน และอาจมีที่มาได้จากหลายภาคส่วน เช่น นักวิชาการในมหาวิทยาลัยของรัฐในสาขาที่เกี่ยวข้อง หรือสถาบันประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ของภาครัฐหรือเอกชน หรือองค์กรผู้มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น

จากองค์ประกอบของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นตามมาตรา 9 และมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 จะพบว่ารัฐมนตรีผู้รักษาการมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น ดังนั้น ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของ กทพ. หากจะได้เสนอให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นรับฟังความเห็นของคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ ก่อนที่จะกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืน เพื่อให้การกำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์ ให้มีความเหมาะสม เป็นธรรม และตรงกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรานี้ที่ต้องการให้ผู้รู้ถึงสภาพของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเงินค่าทดแทนเพื่อให้เป็นที่ยอมรับของผู้ถูกเวนคืนมากขึ้นด้วย

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการกำหนดราคาค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ยิ่งขึ้น จึงเสนอให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น โดยมีเนื้อหา ดังนี้

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 9 (เดิม) บัญญัติว่าเมื่อพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 ใช้บังคับแล้วให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการสำรวจ เพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอน ให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ถ้าเป็นการเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ทางรถไฟ ทางพิเศษ คลองชลประทานหรือกิจการที่คล้ายคลึงกันต้องสำรวจให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

เมื่อได้ดำเนินการสำรวจที่ที่จะต้องเวนคืนเสร็จเป็นบางส่วน หรือแล้วเสร็จทั้งหมด ให้เจ้าหน้าที่เสนอรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่สำรวจแล้วเสร็จประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคนผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน และจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา 18

ในกรณีที่พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 ผ่านเขตท้องที่ใดให้มีผู้แทนของสภาท้องถิ่นนั้นแห่งละหนึ่งคนเข้าร่วมเป็นกรรมการตามวรรคสองด้วย

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

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น ทำให้ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามวรรคสี่ได้ คณะกรรมการจะขอให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวขยายเวลาออกไปอีกก็ได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

โดยเสนอให้เพิ่มเติมบทบัญญัติให้มีเนื้อความ ดังนี้

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

เมื่อได้ดำเนินการสำรวจที่จะต้องเวนคืนเสร็จเป็นบางส่วน หรือแล้วเสร็จทั้งหมด ให้เจ้าหน้าที่เสนอรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่สำรวจแล้วเสร็จประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคนผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง โดยคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นมีหน้าที่กำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน และจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา 18 ภายหลังจากที่ได้รับฟังความเห็นของคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ประกอบแล้ว

คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์คณะหนึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการอย่างน้อยสามคนแต่ไม่เกินห้าคน ที่เป็นนักวิชาการในมหาวิทยาลัยของรัฐในสาขาที่เกี่ยวข้อง หรือสถาบันประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ของภาครัฐหรือเอกชน หรือองค์กรผู้มีวิชาชีพเกี่ยวกับการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์

ในกรณีที่พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 ผ่านเขตท้องที่ใดให้มีผู้แทนของสภาท้องถิ่นนั้นแห่งละหนึ่งคนเข้าร่วมเป็นกรรมการตามวรรคสองด้วยในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ และจำนวนเงินค่าทดแทนให้คณะกรรมการกำหนดโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา 18 มาตรา 21 มาตรา 22 และมาตรา 24 และดำเนินการให้แล้วเสร็จและประกาศราคาที่กำหนดไว้ ณ สถานที่ตามมาตรา 7 ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น ทำให้ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามวรรคสี่ได้ คณะกรรมการจะขอให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวขยายเวลาออกไปอีกก็ได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

มาตรา 23 (เดิม) บัญญัติว่า ในกรณีที่มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 15 โดยมีได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 6 และพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นมิได้กำหนดเรื่องเงินค่าทดแทนไว้เป็นอย่างอื่น ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ภายในสามสิบวันนับแต่วันใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ประกอบด้วย ผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา 18

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งกำหนดเงินค่าทดแทนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 โดยอนุโลม โดยดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งและให้นำมาตรา 9 วรรคสาม และวรรคห้า มาตรา 10 มาตรา 18 มาตรา 22 และมาตรา 24 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

โดยเสนอให้เพิ่มเติมบทบัญญัติให้มีเนื้อความ ดังนี้

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 23 บัญญัติว่า ในกรณีที่มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 15 โดยมีได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 6 และพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นมิได้กำหนดเรื่องเงินค่าทดแทนไว้เป็นอย่างอื่น ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ภายในสามสิบวันนับแต่วันใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ประกอบด้วย ผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง โดยคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นมีหน้าที่กำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา 18 ภายหลังจากที่ได้รับฟังความเห็นของคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ประกอบแล้ว

คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์คณะหนึ่งประกอบด้วย คณะกรรมการอย่างน้อยสามคนแต่ไม่เกินห้าคน ที่เป็นนักวิชาการในมหาวิทยาลัยของรัฐในสาขา

ที่เกี่ยวข้อง หรือสถาบันประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ของภาครัฐหรือเอกชน หรือองค์กรผู้มีวิชาชีพ
เกี่ยวกับการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งกำหนดเงินค่าตอบแทนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน
มาตรา 21 โดยอนุโลม โดยดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง
และให้นำมาตรา 9 วรรคสาม และวรรคห้า มาตรา 10 มาตรา 18 มาตรา 22 และมาตรา 24 มาใช้
บังคับโดยอนุโลม

ประเด็นที่สอง การจ่ายค่าทดแทนอย่างเป็นธรรมตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย

ในกรณีดังกล่าว ได้มีคำพิพากษาของศาลปกครองที่น่าสนใจเห็นควรหยิบยกขึ้นมา
นำเสนอ ได้แก่ คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ 300/2549 คดีหมายเลขแดงที่
136/2553 ที่วินิจฉัยตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา
49 วรรคสอง ว่า การกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องคำนึงถึงความเสียหายของ
ผู้ถูกเวนคืนประกอบด้วย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีประโยชน์ใช้สอยลดน้อยลง
และการก่อสร้างทางพิเศษตามโครงการนี้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับประโยชน์แต่อย่างใด แต่กลับจะได้รับ
มลพิษทางเสียง กลิ่น ควัน และประการสำคัญสูญเสียถิ่นที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมดั้งเดิมทาง
สังคมไป จึงเป็นความเสียหายที่ควรได้รับการเยียวยาให้อย่างเป็นธรรม จึงให้เพิ่มเงินค่าทดแทน
ที่ดินแก่ผู้ฟ้องคดีในส่วนของอีกร้อยละ 20 ของราคาค่าทดแทน

จากคำวินิจฉัยข้างต้น กล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
และ 2550 ต่างก็กำหนดให้การกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องคำนึงถึงความ
เสียหายของผู้ถูกเวนคืนประกอบด้วย แต่ทางปฏิบัติส่วนใหญ่ในการกำหนดค่าทดแทนของ
คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น หรือรัฐมนตรี จะพิจารณาหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทน
ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เป็นหลัก
จึงอาจไม่ได้พิจารณาถึงความเสียหายทางด้านสิ่งแวดล้อมที่ผู้ถูกเวนคืนควรได้รับการเยียวยา
ไว้ด้วย แม้ว่าผู้ถูกเวนคืนที่ได้รับความเสียหายจะสามารถนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์ต่อ
ศาลปกครองว่า ยังมีความเสียหายอื่นที่ผู้ฟ้องคดีได้รับและ กทพ. ควรจะต้องจ่ายเงินเพิ่มเติมเพื่อ
ชดเชยความเสียหายเหล่านั้นด้วย แต่เมื่อโครงการก่อสร้างทางพิเศษของ กทพ. เป็นที่เห็นได้ชัดว่า
ผู้ถูกเวนคืนจะต้องได้รับความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมอย่างแน่นอน เช่น ความเสียหายจากน้ำฝน
ที่ตกลงมาจากทางพิเศษ หากเป็นการก่อสร้างที่รับน้ำฝนแบบ Free flow (การเจาะรูบนทางพิเศษ
ให้น้ำไหลลงมาด้านล่างโดยตรง ซึ่งน้ำสกปรกที่ตกจากที่สูงจะมีความแรงและกระจายตัวก่อให้เกิด
การท่วมขัง เป็นที่เดือดร้อนแก่ประชาชน) หรือเสียงดังที่เกิดจากปริมาณรถยนต์บนทางพิเศษ

ในบางช่วงเวลาซึ่งเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด (เกินกว่า 70 เดซิเบล เอ) และเป็นอันตรายต่อผู้ได้รับมลพิษทางเสียง หรือแสงไฟจากทางพิเศษซึ่งมีความสว่างมาก (25 lux) รมกวนการนอนหลับพักผ่อน เหล่านี้เป็นความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมที่ประชาชนผู้ถูกเวนคืนได้รับนอกเหนือไปจากค่าทดแทนที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 21 กำหนดไว้ ดังนั้น จึงควรกำหนดให้มีการพิจารณาความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมไว้ในหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นด้วย

4.1.2 ปัญหาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

4.1.2.1 วัตถุประสงค์ในการเวนคืน

ในปัจจุบันมีคดีที่ศาลปกครองได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินมาแล้วไม่ได้ใช้ตามวัตถุประสงค์ จึงต้องคืนที่ดินให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท ที่น่าสนใจคือ คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ 1160/2546 คดีหมายเลขแดงที่ 1956/2550 โดยศาลปกครองกลางได้วินิจฉัยไว้ในคดีที่ กทพ. และ รฟม. เป็นผู้ถูกฟ้องคดีว่า ในประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่ามาตรา 49 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต้องเป็นกรณีการออกเป็นพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น การตกลงทำสัญญาซื้อขายไม่ตกอยู่ภายใต้บทบัญญัติตามมาตรา 49 จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าที่ดินในกรณีนี้ได้ใช้หรือมิได้ใช้ภายในกำหนดระยะเวลาใด ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้ตกลงทำสัญญาซื้อขายที่ดินพิพาทกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2538 ซึ่งอยู่ในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. 2535 ตามนัยมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีทั้งห้าไม่ยินยอมตกลงทำสัญญาซื้อขายผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก็ต้องดำเนินการออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาเป็นของรัฐต่อไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 การตกลงทำสัญญาซื้อขายดังกล่าวจึงเป็นขั้นตอนหนึ่งของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และหาใช่เป็นการซื้อขายโดยความสมัครใจของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเช่นเดียวกับการทำสัญญาซื้อขายโดยทั่วไปไม่ หากจะแปลความตามที่ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้าง ก็เท่ากับว่าผู้ถูกเวนคืนที่ยินยอมตกลงทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ซึ่งถือได้ว่าให้ความร่วมมือกับรัฐกลับไม่ได้รับความคุ้มครอง แต่ผู้ถูกเวนคืนที่ไม่ตกลงยินยอมทำสัญญาซื้อขายจนกระทั่งต้องเป็นภาระแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการที่จะต้องตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาเป็นของรัฐกลับได้รับความคุ้มครอง และหากเป็นเช่นนั้นแล้วต่อไปผู้ถูกเวนคืนก็คงไม่ยินยอมที่จะทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนอันจะเป็นการเพิ่มภาระแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น เมื่อการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เป็นขั้นตอนหนึ่งของ

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หากอสังหาริมทรัพย์ที่ซื้อขายมิได้นำมาใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนก็ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่ามีนโยบายที่จะใช้ที่ดินเป็นที่ตั้งสถานีดับเพลิงและกู้ภัยเพื่อสนับสนุนกิจการรถไฟฟ้า โดยได้มีการประสานงานกับสำนักงานเขตห้วยขวางแล้ว มิใช่กิจการที่เกี่ยวข้องกับระบบรถไฟฟ้าโดยตรง แต่เป็นวัตถุประสงค์ของกรุงเทพมหานคร และระยะเวลาที่ล่วงเลยมาหลายปีนับแต่เมื่อมีการเวนคืนจนกระทั่งโครงการรถไฟฟ้านี้ได้ดำเนินการสร้างเสร็จทั้งโครงการและเปิดดำเนินการแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 แต่ก็ยังมิได้มีการดำเนินการอย่างใด ๆ ในที่ดินพิพาท จึงเห็นว่าที่ดินมิได้นำมาใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน จึงต้องคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาวัตถุประสงค์ของการเวนคืนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 ประกอบนิยามของคำว่า “ทางพิเศษ” ตามมาตรา 4 และวัตถุประสงค์ของ กทพ. ในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 แล้ว วัตถุประสงค์ในการเวนคืนที่ดินของ กทพ. ต้องเป็นไปเพื่อ

(1) สร้างหรือจัดให้มีทางพิเศษด้วยวิธีใด ๆ ตลอดจนบำรุงและรักษาทางพิเศษ

(2) ดำเนินงานหรือธุรกิจเกี่ยวกับทางพิเศษ และธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับทางพิเศษ

หรือที่เป็นประโยชน์แก่ กทพ.

จะเห็นได้ว่าหากเป็นการเวนคืนที่ดินตามวัตถุประสงค์ของ กทพ. ในข้อ (1) เช่น กทพ.เวนคืนที่ดินเพื่อสร้างทางพิเศษ หรือสร้างอาคารศูนย์ควบคุมทางพิเศษซึ่งถือเป็นทางพิเศษตามนิยามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 กทพ.ก็สามารถดำเนินการได้โดยไม่มีความเคลือบแคลงสงสัยของผู้ถูกเวนคืนและสังคม แต่หากเป็นการเวนคืนที่ดินเพื่อวัตถุประสงค์ในข้อ (2) ซึ่งยังไม่เคยเกิดขึ้นในทางปฏิบัติ จึงยังไม่ชัดเจนว่า กทพ.จะใช้อำนาจรัฐเวนคืนที่ดินของประชาชนมาเพื่อดำเนินงานหรือธุรกิจเกี่ยวกับทางพิเศษ และธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับทางพิเศษได้หรือไม่ อย่างไรก็ตาม ถ้าฟังเพียงวัตถุประสงค์ของ กทพ. ตามมาตรา 8(2) เพียงประการเดียว น่าจะไม่มีน้ำหนักเพียงพอหากจะต้องมีการใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อันเป็นการริดรอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินของประชาชน ดังนั้น ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของ กทพ. จึงควรมีวัตถุประสงค์ตามมาตรา 8 (1) แห่งพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 เป็นหลักเสมอ

4.1.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ.234/2547 คดีหมายเลขแดงที่ อ.148/2548 ผู้ฟ้องคดีขอให้ซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติ

ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เนื่องจากที่ดินสวนใหญ่ถูก กทพ. เวนคืนจนเหลือเนื้อที่ดิน 29 ตารางวา อยู่บริเวณลูบของทางด่วนไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ มีลักษณะเป็นสามเหลี่ยมรัศมีโค้งโดยมีด้านหนึ่งเว้าเข้าด้านในของแปลงที่ดิน แต่ไม่เข้าเงื่อนไขด้านใดด้านหนึ่งน้อยกว่า 5 วา หรือเนื้อที่ไม่ถึง 25 ตารางวา ตามที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีสามารถร้องขอให้ กทพ. ซื้อที่ดินสวนที่เหลือได้ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มุ่งคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้ถูกเวนคืนที่ดินบางส่วน และที่ดินสวนที่เหลือมีสภาพและขนาดที่ไม่เหมาะสมที่จะใช้ประโยชน์ต่อไป และมาตรา 20 แปลความได้ว่าเป็นที่ดินที่มีขนาดเนื้อที่น้อยหรือมีด้านใดด้านหนึ่งแคบมากจนใช้ประโยชน์ตามปกติไม่ได้ “ด้าน” ควรจะแปลว่าด้านกว้างหรือด้านยาวน้อยกว่า 5 วาเป็นหลัก หากวัดจากส่วนที่เว้าเข้าหามุมของสามเหลี่ยมจะหนาหรือกว้างน้อยกว่า 5 วา ประกอบกับเนื้อที่ดินสวนที่เหลืออยู่ใต้ทางด่วนสวนที่เป็นทางขึ้นลงเจ้าของไม่อาจใช้ประโยชน์ตามปกติได้ เจ้าของจึงมีสิทธิร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือซื้อที่ดินในส่วนที่เหลือได้

จากบทบัญญัติของมาตรา 20 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ต้องเวนคืนที่ดินแปลงใดแต่เพียงบางส่วน ถ้าเนื้อที่ดินสวนที่เหลืออยู่นั้นน้อยกว่าสี่สิบห้าตารางวา หรือด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่าห้าวา และที่ดินสวนที่เหลืออยู่นั้นมิได้ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน หากเจ้าของร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินสวนที่เหลือด้วย” เห็นว่า เป็นบทบัญญัติที่ประกอบไปด้วยข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบส่วนเหตุ คือ “ถ้าเนื้อที่ดินสวนที่เหลืออยู่นั้นน้อยกว่าสี่สิบห้าตารางวา หรือด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่าห้าวา และที่ดินสวนที่เหลืออยู่นั้นมิได้ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน หากเจ้าของร้องขอ” และบทบัญญัติในส่วนที่เป็นผลทางกฎหมาย คือ “ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินสวนที่เหลือด้วย” ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบส่วนเหตุเกิดขึ้นครบถ้วนแล้ว เจ้าหน้าที่ต้องผูกพันที่จะดำเนินการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินสวนที่เหลือนั้นโดยไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่นได้ แต่ในกรณีนี้ ที่ดินของผู้ฟ้องคดีไม่เข้าเงื่อนไขตามองค์ประกอบส่วนเหตุที่กฎหมายกำหนด เจ้าหน้าที่เวนคืนจึงไม่ได้ดำเนินการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินของผู้ฟ้องคดี ซึ่งในกรณีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าเจตนารมณ์ของมาตรา 20 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 คุ้มครองผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายในกรณีนี้ จึงได้วางแนวทางว่า ที่ดินสวนที่เหลือที่ไม่เข้าเงื่อนไขตามมาตรา 20 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แต่ถ้าที่ดินมีสภาพและขนาดที่ไม่เหมาะสมที่จะใช้ประโยชน์ต่อไปได้ ให้กทพ. สามารถเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินดังกล่าวได้ จึงเป็นกรณีที่ศาลปกครองสูงสุด “ให้สิทธิ” แก่ประชาชนผู้ถูกเวนคืน นอกเหนือไปจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ การกระทำใด ๆ ของ

กทพ. ซึ่งเป็นฝ่ายปกครองเพื่อเป็นการ “ให้สิทธิ” ดังกล่าว จึงไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดแจ้ง ต่างจากกรณีที่ กทพ. จะกระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทบสิทธิและหน้าที่ของประชาชน ที่ต้องอยู่บนหลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” อย่างเคร่งครัด

ดังนั้น เพื่อให้การกระทำของ กทพ. เป็นไปตามแนวทางปฏิบัติที่ศาลปกครองสูงสุดได้วางไว้โดยไม่จำเป็นต้องให้ประชาชนแต่ละคนที่ได้รับการเดือดร้อนหรือเสียหาย ต้องนำคดีไปฟ้องร้องต่อศาลปกครอง เพื่อความยุติธรรมที่รวดเร็ว ลดภาระที่จะเกิดแก่ประชาชนและสังคม ทั้งยังเป็นการลดคดีความที่จะขึ้นสู่ศาลปกครองอีกทางหนึ่ง กทพ. จึงได้ดำเนินการแก้ไขเยียวยาตั้งแต่ในชั้นของฝ่ายปกครองเอง โดยได้ปรับปรุงแนวทางในการพิจารณาเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ดังนี้

1. กรณีที่ดินถูกเวนคืนบางส่วนและที่ดินส่วนที่เหลืออยู่มีรูปแปลงเป็นรูปสามเหลี่ยม ซึ่งหากวัดระยะตั้งฉากจากแนวเขตทางพิเศษเข้าหามุมสามเหลี่ยมแล้ว มีความยาวน้อยกว่า 5 วา ให้พิจารณาเวนคืนหรือจัดซื้อตามมาตรา 20 แต่ทั้งนี้ ต้องมิได้ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกันที่ไม่ถูกเวนคืน

2. กรณีที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนหลายแปลงติดต่อกันของเจ้าของเดียวกัน และที่ดินแต่ละแปลงมีเนื้อที่ส่วนที่เหลืออยู่น้อยกว่า 25 ตารางวา หรือมีด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่า 5 วา ให้พิจารณาเวนคืนหรือจัดซื้อตามมาตรา 20 ยกเว้นแปลงที่ดินส่วนที่เหลือจากเวนคืนอยู่ติดต่อกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกันที่ไม่ถูกเวนคืน จะไม่เวนคืนหรือจัดซื้อตามมาตรา 20

กรณีที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนหลายแปลงติดต่อกันของเจ้าของเดียวกันและที่ดินแต่ละแปลงเมื่อรวมกันมีเนื้อที่น้อยกว่า 25 ตารางวา หรือมีด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่า 5 วา ให้พิจารณาเวนคืนหรือจัดซื้อทุกแปลง ยกเว้นที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนนั้น อยู่ติดต่อกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกันที่ไม่ถูกเวนคืน จะไม่เวนคืนหรือจัดซื้อตามมาตรา 20

3. กรณีที่มีการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ ให้จัดซื้อหรือเวนคืนไม่เกินราคาที่คุณคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนด และในกรณีที่ผู้ถูกเวนคืนตกลงทำสัญญาแต่ไม่ตกลงเรื่องราคาค่าทดแทนก็สงวนสิทธิอุทธรณ์และใช้สิทธิอุทธรณ์ราคาค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีต่อไปได้ หากกรณีที่เห็นว่าควรเวนคืนโดยให้ราคาสูงกว่าที่คุณคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนด เช่นเวนคืนที่ดินที่เหลือในราคาที่คุณคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ กำหนดราคาที่ดินแปลงที่ถูกเวนคืนต้องชี้แจงและทำความเข้าใจกับผู้ถูกเวนคืนให้ชัดเจนว่าได้เวนคืนในราคาที่สูงกว่าราคาที่คุณคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนด ซึ่งเป็นการจัดซื้อโดยการตกลงราคา กรณีนี้ผู้ถูกเวนคืนไม่มีสิทธิอุทธรณ์ราคาค่าทดแทนต่อรัฐมนตรี

4. กรณีที่ดินถูกเวนคืนบางส่วนและที่ดินส่วนที่เหลืออาจอยู่ในหลักเกณฑ์ตามมาตรา 20 ให้ กทพ. มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกเวนคืนทราบว่า หากมีความประสงค์จะขอให้เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดิน

ส่วนที่เหลือให้ยื่นคำร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ภายในอายุพระราชกฤษฎีกาทั้งกรณีทำสัญญาและวางเงินค่าทดแทน

หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า การจัดหาที่ดินของ กทพ. โดยการเวนคืน และทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือของผู้ถูกเวนคืนเข้าเงื่อนไขในการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือในเรื่องของด้านตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แต่จำนวนเนื้อที่ดินส่วนที่เหลือมีจำนวนมากกว่า 25 ตารางวา เช่น ในปี 2552 กทพ. ได้รับคำร้องขอให้จัดซื้อที่ดินที่มีด้านไม่ถึง 5 วา แต่เนื้อที่ดินมีจำนวนมากถึง 7 ไร่ โดยหลักการแล้ว กทพ. ไม่มีดุลพินิจเป็นอย่างอื่นนอกจากจะต้องเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินแปลงนี้ หากพิจารณาแล้วก็ไม่น่าจะเป็นธรรมแก่ กทพ. เนื่องจาก ต้องสูญเสียเงินค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นจำนวนมาก ทั้ง ๆ ที่ กทพ. ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งที่ดินดังกล่าวตามความประสงค์แต่อย่างใด

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น กรณีนี้อาจเป็นเช่นนั้น หากแปลความเจตนารมณ์มาตรา 20 ตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ว่า หากที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีสภาพและขนาดที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์ต่อไปได้ ให้ กทพ. เวนคืนหรือจัดซื้อ ซึ่งก็หมายความว่า หากที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีสภาพและขนาดที่สามารถใช้ประโยชน์ได้ตามปกติ กทพ. ก็ไม่จำเป็นต้องเวนคืนหรือจัดซื้อ

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

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 ให้อำนาจในการจัดหาที่ดินไว้ จึงเห็นควรเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือในมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ดังนี้

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 20 (เดิม) บัญญัติว่า ในกรณีที่ต้องเวนคืนที่ดินแปลงใดแต่เพียงบางส่วนถ้าเนื้อที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นน้อยกว่ายี่สิบห้า ตารางวา หรือด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่าห้าวา และที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมิได้ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน หากเจ้าของร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วย

ในกรณีที่มีการจัดซื้อที่ดินให้นำมาตรา 10 มาตรา 11 และมาตรา 33 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติให้มีเนื้อความ ดังนี้

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 20 บัญญัติว่า ในกรณีที่ต้องเวนคืนที่ดินแปลงใดแต่เพียงบางส่วนถ้าเนื้อที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นน้อยกว่ายี่สิบห้า ตารางวา หรือด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่าห้าวา และที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมิได้ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกัน กับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน หากเจ้าของร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วย เว้นแต่ ที่ดินแปลงใดที่มีสภาพและขนาดไม่เหมาะสมที่จะใช้ประโยชน์ต่อไป ให้เจ้าหน้าที่มีดุลพินิจที่จะเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินดังกล่าวได้

เมื่อได้คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะแล้ว เจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ ในกรณีที่ที่ดินส่วนที่เหลืออยู่แปลงใดมีสภาพและขนาดที่เจ้าของเดิมยังอาจใช้ประโยชน์ได้ต่อไป หรือที่ดินส่วนที่เหลือแปลงใดมีด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่า 5 วา แต่มีเนื้อที่มากกว่า 100 ตารางวา

ทั้งนี้ เจ้าของมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 6 หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ภายในหกสิบวัน นับจากวันที่ ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่

ในกรณีที่มีการจัดซื้อที่ดินให้นำมาตรา 10 มาตรา 11 และมาตรา 33 มาใช้บังคับโดยอนุโลม"

เมื่อได้มีการแก้ไขบทบัญญัติให้เป็นไปดังนี้แล้ว เจ้าหน้าที่เวนคืนก็จะสามารถใช้ดุลพินิจ ภายใต้การตรวจสอบของผู้บังคับบัญชาที่เหนือกว่าอีกชั้นหนึ่ง เพื่อพิจารณาเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดิน ส่วนที่เหลือซึ่งมีสภาพและขนาดที่ไม่อาจใช้ประโยชน์ได้จริง แต่ไม่เข้าใจเงื่อนไขที่จะเวนคืนหรือจัดซื้อ ตามบทบัญญัติมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เดิม และหน่วยงานเวนคืนก็ไม่จำเป็นต้องเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินซึ่งเข้าใจเงื่อนไขที่จะเวนคืนหรือจัดซื้อตาม บทบัญญัติมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เดิม แต่ เจ้าของเดิมยังอาจใช้ประโยชน์ได้ หรือมีเนื้อที่ดินจำนวนมาก อันจะก่อให้เกิดความเป็นธรรม ทั้งยังเป็น การลดภาระด้านการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินของหน่วยงานเวนคืนในการจัดหาที่ดินซึ่งจะส่งผลให้ ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินดังกล่าวลดน้อยลงไปด้วย

4.2 วิเคราะห์ปัญหาในการบริหารจัดการที่ดิน

หลักการใช้อำนาจรัฐในการเวนคืนเป็นพื้นฐานของการจัดทำบริการสาธารณะ แต่หลักการ บริการสาธารณะกับหลักกรรมสิทธิ์ของเอกชนเป็นหลักที่ขัดแย้งกัน เพราะหลักการบริการ สาธารณะมุ่งคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ ในขณะที่หลักกรรมสิทธิ์ของเอกชน มุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้ถือกรรมสิทธิ์ ยากที่จะประสานหลักการทั้งสองให้เข้ากันได้ จึงมีความจำเป็น ที่จะต้องทำการวิเคราะห์หาแนวทางที่จะประสานหลักการทั้งสองเพื่อให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

กล่าวคือ ให้รัฐมีอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้เพื่อประโยชน์มหาชน และในขณะเดียวกัน เอกชนที่ถูกเวนคืนก็จะต้องได้รับความคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินอย่างเป็นทางการเป็นธรรมสมดังเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบนิติรัฐที่มีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชน ภายใต้การปกครองโดยสมบูรณ์แบบที่สุด ดังนั้น หาก กทพ. ใช้อำนาจรัฐในการเวนคืนที่ดิน การบริหารจัดการที่ดินก็ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ กทพ. ด้วย

4.2.1 บทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจในการบริหารจัดการที่ดิน

บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 ที่ให้อำนาจ กทพ. ในการบริหารจัดการที่ดินพิจารณาได้ ดังนี้

พระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 8 ให้ กทพ. เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (1) สร้างหรือจัดให้มีทางพิเศษด้วยวิธีใด ๆ ตลอดจนบำรุงและรักษาทางพิเศษ
- (2) ดำเนินงานหรือธุรกิจเกี่ยวกับทางพิเศษและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับทางพิเศษหรือที่

เป็นประโยชน์แก่ กทพ.

มาตรา 10 ให้ กทพ. มีอำนาจหน้าที่กระทำการภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา 8 และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

- (2) ก่อตั้งสิทธิหรือกระทำนิติกรรมใด ๆ ทั้งในและนอกราชอาณาจักร
- (8) ลงทุนหรือเข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่นเพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการของ กทพ.

(9) ให้สัมปทานในการสร้างหรือขยายทางพิเศษ ต่ออายุสัมปทาน โอนสัมปทานหรือเพิกถอนสัมปทาน

(12) ให้เช่าหรือพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ของ กทพ. ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ กทพ. โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะควบคู่ไปด้วย

นโยบายของรัฐที่เป็นกรอบในการดำเนินงานของ กทพ. เช่นที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้มีนโยบายที่มอบให้คณะกรรมการ กทพ. เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2551 ได้แก่

1. การจัดทำแผนโครงข่ายทางพิเศษในอนาคต

1.1 ให้พิจารณาการต่อเชื่อมโครงข่ายทางพิเศษในหลายเส้นทางให้สอดคล้องกับสภาพเมืองที่พัฒนาไปอย่างรวดเร็ว รวมทั้งมีการขยายออกไปชานเมืองเพื่อเชื่อมกับทางหลวงพิเศษ

1.2 ให้พิจารณาเชื่อมต่อทางพิเศษกับโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณย่านโรงงาน มักกะสัน (โครงการมักกะสันคอมเพล็กซ์) ของการรถไฟแห่งประเทศไทย เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อกทพ. และประชาชน

2. การเพิ่มศักยภาพของทางพิเศษ

2.1 จัดให้มีระบบเก็บค่าผ่านทางพิเศษที่ทันสมัย รวดเร็ว และเป็นมาตรฐานสากล และสามารถเชื่อมโยงกับโครงการของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนอื่นได้ รวมทั้งเร่งรัดการติดตั้งระบบเก็บค่าผ่านทางอัตโนมัติที่อยู่ระหว่างดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

2.2 ตรวจสอบการทำงานของกล้องโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV) ให้สามารถใช้งานได้ อย่างมีประสิทธิภาพ

2.3 แก้ไขปรับปรุงทางขึ้น-ลง ทางพิเศษที่มีลักษณะเป็นคอคบด เพื่อให้การจราจรคล่องตัว

3. การพัฒนาพื้นที่ในเขตทางพิเศษ

3.1 ให้ตรวจสอบพื้นที่ในเขตทางพิเศษที่หน่วยงานราชการอื่นขอใช้ รวมทั้งพื้นที่ที่ให้เอกชนเช่าให้มีการใช้พื้นที่ให้สมประโยชน์โดยต้องไม่ปล่อยให้เสื่อมโทรม

3.2 การจัดหาพื้นที่ในเขตทางพิเศษที่เหมาะสมเพื่อให้ประชาชนที่ต้องการลงทุนขนาดย่อม (SME) ได้ใช้ประโยชน์

3.3 ให้ตรวจสอบดูแลสภาพพื้นที่ในเขตทางพิเศษให้มีภูมิทัศน์ที่ดี สะอาด เรียบร้อย โดยดูแลไม่ให้มีการวางกองวัสดุหรือเศษไม้ ซึ่งอาจเป็นเชื้อเพลิงก่อให้เกิดเพลิงไหม้ และเป็นอันตรายต่อทางพิเศษได้ เช่น บริเวณคลองเตย มีกองอะไหล่รถยนต์ ซากรถ

3.4 ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานราชการอื่น เช่น การเคหะแห่งชาติ กรุงเทพมหานคร ที่ขอใช้พื้นที่ของ กทพ. เพื่อนำไปจัดทำลานกีฬา และสาธารณประโยชน์อื่น

4. ดำเนินโครงการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามสัญญาด้วยความถูกต้อง และดูแลให้ผู้รับจ้างปฏิบัติตามสัญญาโครงการต่าง ๆ ให้ถูกต้อง โดยเฉพาะต้องระมัดระวังไม่ให้ผู้รับจ้างมีข้ออ้างในการเรียกร้องค่าเสียหายจาก กทพ.

5. ประเด็นที่ขอยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีที่ให้ กทพ. รับผิดชอบในการสร้างและดูแลระบบทางด่วนที่อยู่ภายในวงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานครและปริมณฑลนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมขอให้ กทพ. เร่งจัดทำแผนโครงข่ายทางพิเศษให้ชัดเจนและนำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมพิจารณาต่อไป

6. เรื่องการเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากผู้ใช้ทาง ให้ กทพ. พิจารณาช่วงเวลาที่เหมาะสมที่จะดำเนินการในเรื่องดังกล่าว

7. ให้ กทพ. พิจารณาการลงทุนโครงการต่าง ๆ ในอนาคต โดยคำนึงถึงหนี้สาธารณะของประเทศที่มีจำนวนจำกัด และให้ กทพ. ศึกษาการลงทุนโครงการในรูปแบบกองทุน Threshold ด้วย ซึ่งหาก กทพ. ดำเนินการในรูปแบบดังกล่าวจะเป็นการก่อให้เกิดหนี้สาธารณะหรือไม่ รวมทั้งขัดกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยหรือไม่

ตามหนังสือด่วนที่สุด ที่ คค 0806.1/1111 ลงวันที่ 9 มิถุนายน 2551 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมยังได้มอบหมายให้ กทพ. จัดทำแผนการใช้พื้นที่ได้ทางด่วนให้รัฐมนตรีฯ พิจารณา โดยอาจแบ่งเป็นพื้นที่เพื่อสามารถใช้ประโยชน์ด้านสันชนาการของประชาชน ด้านการจัดภูมิทัศน์ และการใช้ประโยชน์เพื่อให้ผู้มีรายได้น้อยเช่า เป็นต้น

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นประกอบกับอำนาจของ กทพ. ตามมาตรา 10 (2)(8)(9) และ(12) แห่งพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 การดำเนินการใด ๆ รวมทั้งการบริหารจัดการที่ดินของ กทพ. ก็ต้องอยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีด้วย แต่ในทางปฏิบัติหลายโครงการที่ กทพ. เสนอจะดำเนินการตามอำนาจที่ได้รับในมาตรา 10 เพื่อบริหารจัดการที่ดินก็ยังไม่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เพราะทางรัฐบาลเองก็ได้ตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องให้เจ้าหน้าที่ของ กทพ. ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้ได้อย่างถูกต้องโดยเสมอภาค และไม่ผิดไปจากวัตถุประสงค์ในการเวนคืน ภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และนโยบายของฝ่ายบริหารด้วย ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 ให้อำนาจ กทพ. ไว้ ในการเสนอโครงการบริหารจัดการที่ดิน กทพ. จึงควรหารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อตีความให้ชัดเจนก่อนว่า กทพ. จะสามารถดำเนินการได้ตามกฎหมายหรือไม่ เพื่อจะได้ใช้เป็นเหตุผลประกอบในการขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามอำนาจหน้าที่ของ กทพ. ต่อไป

4.2.2 รูปแบบการบริหารจัดการที่ดิน

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า รูปแบบการบริหารจัดการที่ดินของ กทพ. มีหลายประการ บางประการอาจมีปัญหาต่อการบริหารจัดการ ซึ่งจะได้กล่าวตามลำดับต่อไปนี้

4.2.2.1 การให้เช่าหรือพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ตามความจำเป็นโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ

เพื่อให้เห็นถึงสภาพปัญหาในการบริหารจัดการที่ดินให้ดียิ่งขึ้น จึงขอกล่าวถึงอำนาจที่ กทพ. ได้รับจากรัฐในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนตามประกาศคณะปฏิวัติ

ฉบับที่ 290 ข้อ 6 กล่าวคือ รัฐมอบหมายให้ กทพ. จัดทำบริการสาธารณะตามวัตถุประสงค์ด้วยตนเอง โดยไม่มีสิทธิมอบหมายให้เอกชนหรือนิติบุคคลมหาชนอื่นจัดทำบริการสาธารณะแทนในรูปแบบต่าง ๆ ได้ ซึ่งถือได้ว่าเป็นปัญหาต่อการบริหารจัดการที่ดินของ กทพ. ทำให้ กทพ. บริหารจัดการที่ดินได้เฉพาะในเรื่องการเช่าตามทีระบุไว้ในวัตถุประสงค์แห่งประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 290 ข้อ 6 เท่านั้น ดังนั้น หากให้อำนาจแก่ กทพ. ที่จะบริหารจัดการที่ดินในรูปแบบอื่น (นอกจากเรื่องเช่า) ก็จะทำให้ปัญหาในการบริหารจัดการลดลง

ต่อมาพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 ใช้บังคับและระบุวัตถุประสงค์ให้ กทพ. มีอำนาจดำเนินงานหรือธุรกิจเกี่ยวกับทางพิเศษและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับทางพิเศษหรือที่เป็นประโยชน์แก่ กทพ. ตามความในมาตรา 8 (2) และมีอำนาจให้เช่าหรือพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ของ กทพ. ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ กทพ. โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะควบคู่ไปด้วย ตามความในมาตรา 10 (12) จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวได้เอื้อและเปิดโอกาสให้ กทพ. มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารและดำเนินการบริการสาธารณะชัดเจนและกว้างขวางขึ้น แต่การใช้อำนาจก็ยังคงต้องอยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ของ กทพ. ด้วย

แม้พระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 จะให้อำนาจและหน้าที่ กทพ. มากกว่าประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวอาจทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ว่าจะกระทำหรือไม่เพียงใด อย่างเช่นในกรณีนี้ ผู้ว่าการ กทพ. ได้มีคำสั่งให้แต่งตั้งคณะทำงานพิจารณาการจัดให้มีอาคารศูนย์บริหารทางพิเศษการทางพิเศษแห่งประเทศไทยขึ้น เพื่อพิจารณาหาแนวทางให้เกิดความชัดเจนและเป็นรูปธรรมในการก่อสร้างอาคารศูนย์บริหารทางพิเศษการทางพิเศษแห่งประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นอาคารสำนักงานใหญ่ รวมพนักงานที่ต้องปฏิบัติงานประจำสำนักงานไว้ด้วยกันให้ประชาชนได้รับความสะดวกในการติดต่อและขอรับบริการที่บริเวณศูนย์ควบคุมทางพิเศษศรีรัช (CCB 2) แขวงบางกะปิ เขตห้วยขวาง กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชน ประมาณ 55 ไร่

ในส่วนของ การดำเนินการเกี่ยวกับข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างอาคารศูนย์บริหารทางพิเศษ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ซึ่งเลขานุการได้ทำหนังสือหรือหน่วยงานภายใน กทพ. เรื่องการดำเนินการจัดให้มีอาคารศูนย์บริหารทางพิเศษ^๑ ใน 3 ประเด็น คือ

(1) การนำพื้นที่ของ กทพ. ที่ได้มาจากการเวนคืนที่ดินมาพัฒนาเป็นอาคารสำนักงานใหญ่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับระเบียบ ข้อบังคับ และกฎหมายใดบ้าง

^๑ คำสั่งการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ที่ 101/2552 ลงวันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ. 2552 เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานพิจารณาการจัดให้มีอาคารศูนย์บริหารทางพิเศษการทางพิเศษแห่งประเทศไทย

^๒ บันทึกที่ ผบพ/3339 ลงวันที่ 29 กันยายน 2552

(2) ในขั้นตอนการดำเนินการดังกล่าวมีข้อกำหนด ข้อบังคับ ระเบียบฉบับใดที่ต้องใช้ในการดำเนินการ

(3) หากให้เอกชนเข้าร่วมพัฒนาพื้นที่ ต้องดำเนินการตามกฎหมายพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือไม่อย่างไร

จากข้อเท็จจริงข้างต้นจะเห็นได้ว่า การบังคับใช้พระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ไม่อาจสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าว เนื่องจาก การบริหารจัดการที่ดินของ กทพ. ต้องอยู่บนพื้นฐานของคำว่า “โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะควบคู่ไปด้วย” แต่การคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะนั้นยังไม่มี ความชัดเจนเพียงพอ ซึ่งบางกรณี เช่น การให้เอกชนเข้าร่วมพัฒนาพื้นที่ในการก่อสร้างอาคารศูนย์บริหารทางพิเศษ หากมองโดยผิวเผินจะเห็นได้ว่าเป็นประโยชน์ของ กทพ. และเอกชนผู้เข้าร่วมพัฒนาพื้นที่โดยเฉพาะ แต่ถ้ามองตามสภาพความเป็นจริง ตั้งแต่เมื่อดำเนินโครงการแล้วเสร็จประชาชนก็จะได้รับความสะดวกในการติดต่อและขอรับบริการต่าง ๆ กับ กทพ. ได้สะดวกยิ่งขึ้นซึ่งถือได้ว่าบรรลุวัตถุประสงค์หลักที่คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะควบคู่ไปด้วยแล้ว และเมื่ออาคารศูนย์บริหารทางพิเศษถือเป็น “ทางพิเศษ” ตามนิยามในพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 แล้ว การก่อสร้างอาคารดังกล่าวจึงอยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ของ กทพ. อย่างไรก็ดี ในการเสนอโครงการก่อสร้างทางพิเศษของ กทพ. ก็ควรมีความชัดเจนโดยเสนอแผนงานการก่อสร้างอาคารศูนย์บริหารทางพิเศษที่จะก่อสร้างเข้าไปในโครงการด้วย เพื่อให้คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาอนุมัติไปในคราวเดียวกัน

การเรียกเก็บค่าอนุญาตให้ใช้ที่ดิน

การเรียกเก็บค่าอนุญาตให้ใช้ที่ดิน เป็นอีกรูปแบบหนึ่งในการบริหารจัดการที่ดินของ กทพ. ที่เป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบันว่า กรณีที่ กทพ. ให้หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนใช้ประโยชน์ในที่ดินควรจะผูกพันบนพื้นฐานของสัญญาเช่า หรือเป็นการให้สิทธิเหนือพื้นดิน หรือเป็นทรัพย์สินประเภทภาระจำยอม จนในที่สุดได้มีการร่างสัญญาอนุญาตให้ใช้ที่ดินขึ้นนั้น จะเห็นได้ว่าในประเด็นเกี่ยวกับการขอใช้พื้นที่ตามที่ กทพ. กำหนดในการเก็บค่าใช้พื้นที่จากหน่วยงานของรัฐและองค์กรอื่น ๆ ที่ขอใช้พื้นที่ในเขตทางพิเศษ รวมถึงกรณีที่มีการวางสายโทรศัพท์ ชุมสายโทรศัพท์ บั๊กเสฟาดสายไฟฟ้า สายเคเบิลใยแก้วนำแสง เป็นต้น กรณีดังกล่าวไม่น่าจะเข้าข่ายการใช้ที่ดินซึ่ง กทพ. ควรจะไปใช้ระบบของสัญญาเช่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกรณีสัญญาให้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน น่าจะเป็นการหลีกเลี่ยงกฎหมายเรื่องการจัดทะเบียนหากเป็นการเช่าเกิน 3 ปี เนื่องจากสัญญาอนุญาตให้ใช้ที่ดินกรณีเรียกเก็บค่าใช้พื้นที่ ของ กทพ. มีลักษณะเป็นสัญญาต่างตอบแทนที่ กทพ. ในฐานะเจ้าของที่ดินเขตทางพิเศษ ซึ่งเป็น “ผู้ให้สัญญา” ตกลง

ให้บุคคลอีกคนหนึ่งซึ่งในร่างสัญญาเรียกว่า “ผู้รับสัญญา” ได้ใช้ที่ดินในพื้นที่เขตทางพิเศษโดยมีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน และผู้รับสัญญาตกลงจะให้ค่าใช้ที่ดินและรับผิดชอบค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินตอบแทนเพื่อการนั้น ซึ่งจะเห็นได้ว่า โดยที่ลักษณะของสัญญาต่างตอบแทนอาจเป็นกรณีสัญญากำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพย์สินในเขตทางพิเศษตามมาตรา 10 (2) (3) แห่งพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 หรืออาจเทียบเคียงได้กับลักษณะเช่าทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 537 ประกอบกับหน้าที่และความรับผิดชอบต่าง ๆ ของผู้รับสัญญาที่กำหนดไว้โดยส่วนใหญ่ก็เทียบเคียงกับหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้เช่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่นเดียวกัน จึงควรต้องนำบทบัญญัติในเรื่องเช่าทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับกับสัญญานี้ด้วยแม้จะมีได้เรียกว่าสัญญาเช่าที่ดินก็ตาม โดยในกรณีที่คู่สัญญาประสงค์ที่จะกำหนดระยะเวลาในการให้ใช้ที่ดินเป็นเวลาเกินกว่า 3 ปี คู่สัญญาก็จะต้องทำหลักฐานเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อให้ระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามสัญญามีผลใช้บังคับได้ตามมาตรา 538 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย

อย่างไรก็ดี แม้ว่า กทพ. จะยังคงสัญญาให้ใช้ที่ดินในรูปแบบเดิมโดยไม่นำสัญญาเช่าตามมาตรา 538 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาปรับใช้ ผู้ใช้ที่ดินก็ยังคงได้รับความคุ้มครอง เพราะ กทพ. เป็นหน่วยงานของรัฐฝ่ายปกครองที่เป็นผู้ให้สัญญา สัญญาของ กทพ. จึงมีความน่าเชื่อถือ ชัดเจนและแน่นอนเพียงพอ ประกอบกับที่ผ่านมาไม่เคยมีกรณีที่ กทพ. ปฏิเสธว่าไม่ได้ทำสัญญาให้ใช้ที่ดินกับเอกชนคนใด

4.2.2.2 การให้สิทธิเอกชนในการบริหารโครงการเพื่อจัดหาผลประโยชน์ที่ดิน

ปัญหาในการบริหารจัดการที่ดินโดยให้สิทธิเอกชนบริหารโครงการเพื่อจัดหาผลประโยชน์ที่ดินตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ซึ่งในประเด็นดังกล่าวได้มีความเห็นของกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแล กทพ. อยู่ในขณะนั้น และความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุดขัดแย้งกันอยู่ในบางประเด็น กล่าวคือ

กรณีกระทรวงมหาดไทยได้ตอบข้อหารือของ กทพ. ว่าวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หากเป็นไปเพื่อก่อสร้างทางพิเศษแล้ว การนำที่ดินที่เวนคืนมาไปใช้อย่างอื่นจะเป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ดังนั้น การดำเนินการใด ๆ หากไม่ใช่สิ่งก่อสร้างที่เป็นนิยามของ “ทางพิเศษ” ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 แล้ว ก็ไม่อาจดำเนินการได้เลยเพราะไม่ใช่การบริหารจัดการที่ดินตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนตามกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั่นเอง ซึ่งก็น่าจะสอดคล้องกับประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ที่ไม่ได้ให้อำนาจในการบริหารจัดการที่ดินหรือพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ของ กทพ. ไว้ ในฐานะที่ กทพ. เป็นหน่วยงาน

ทางปกครองหากจะกระทำการใดอันเป็นการรื้อถอนสิทธิหน้าที่ของประชาชนจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจและกฎหมายนั้นต้องเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรเขียนไว้ชัดเจน

แต่สำนักงานอัยการสูงสุด ได้มีความเห็นว่า ที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางพิเศษ ไม่ว่าจะมากน้อยเท่าใด หากได้มีการสร้างทางพิเศษบนที่ดินไปบางส่วนแล้วที่ดินส่วนที่เหลือ กทพ. จะนำที่ดินไปใช้ประโยชน์อื่นได้ไม่ถือเป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์ของการเวนคืนตามที่กฎหมายคุ้มครอง รวมถึงการจะนำที่ดินดังกล่าวไปบริหารจัดการในเชิงพาณิชย์ด้วย แต่หากที่ดินที่เวนคืนมา ยังไม่มีการก่อสร้างทางพิเศษอาจทำได้ภายใต้เงื่อนไข “หาก กทพ. ต้องการนำที่ดินมาใช้ การเช่าหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นต้องสิ้นสุดลง” จึงจะไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการเวนคืน และต้องเป็นกิจการในวัตถุประสงค์ของ กทพ. ด้วย

ตามความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุดที่ดินที่เวนคืนมาโดยยังไม่มีมีการก่อสร้างทางพิเศษ กทพ. สามารถนำไปให้เช่าหรือใช้ประโยชน์ได้ภายใต้เงื่อนไข “หาก กทพ. ต้องการนำที่ดินมาใช้ การเช่าหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นต้องสิ้นสุดลง” ซึ่งแต่เดิมตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 กทพ. มีวัตถุประสงค์เพื่อก่อสร้างทางพิเศษ แต่ไม่สามารถนำไปบริหารจัดการในเชิงพาณิชย์ได้ การที่ กทพ. ไม่ได้นำที่ดินไปบริหารจัดการเชิงพาณิชย์จึงน่าจะสอดคล้องกับความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุดแล้ว

แต่ปัจจุบันพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 ใช้บังคับแล้ว โดยให้อำนาจ กทพ. สามารถมอบให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดดำเนินการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ได้ตามความในมาตรา 10 (10) ประกอบ (12) เนื่องจากการให้เอกชนเข้ามาดำเนินกิจการนั้น กทพ. ไม่ต้องลงทุนและเสี่ยงภัยเอง ถ้าเป็นการบริหารจัดการโครงการใหญ่ ๆ ซึ่งต้องใช้ทุนในการประกอบกิจการมาก อาจทำให้ กทพ. ประสบปัญหาในเรื่องของเงินทุน ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ในขณะที่เอกชนมีความสามารถในการลงทุนและมีความสนใจที่จะเข้ามาบริหารจัดการที่ดินของ กทพ. อย่างเช่น คำเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการคดีหมายเลขดำที่ 8/2543 คดีหมายเลขแดงที่ 71/2543 บริษัท ทางด่วนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) เรียกร้องให้ กทพ. ดำเนินการกำหนดค่าเช่าที่บริษัทฯ จะเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ในเขตทางใต้ทางด่วนชั้นที่ 2 ตามสัญญา ยกเลิกการดำเนินการให้เอกชนรายย่อยเช่าพื้นที่ในเขตทาง และชดเชยค่าเสียหายแก่บริษัทฯ ในอัตราเดือนละ 967,000 บาท ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 จนถึงวันยื่นคำเสนอข้อพิพาทเป็นเงิน 39,647,000 บาท และในอัตราเดือนละ 967,000 บาท จนกว่าจะปฏิบัติตามสัญญา ทำให้เห็นว่าการบริหารจัดการที่ดินของ กทพ. ในโครงการทางด่วนชั้นที่ 2 โครงการเดียวมีมูลค่าสูงถึงปีละ 11,604,000 บาท แม้ กทพ. จะให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนจัดทำโครงการเพื่อจัดหาผลประโยชน์ แต่เอกชนผู้ดำเนินการก็ยังคงต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลให้ดำเนินการอยู่ในกรอบวัตถุประสงค์ของ กทพ. แต่ปัญหาในการ

ให้สิทธิเอกชนในการบริหารโครงการเพื่อจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของ กทพ. จะต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่าง กทพ. กับรัฐบาลในการดำเนินกิจการอันเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะการใช้อำนาจรัฐเพื่อการกำกับดูแล กทพ. ให้เดินไปในทิศทางที่รัฐพึงประสงค์

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 ให้อำนาจ กทพ. ไว้ จึงควรให้ กทพ. เสนอโครงการบริหารจัดการที่ดินเพื่อจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของ กทพ. ไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อตีความให้ชัดเจนก่อนว่า โครงการบริหารจัดการที่ดินที่ กทพ. จะดำเนินการนั้นสามารถกระทำได้โดยไม่ผิดต่อวัตถุประสงค์ในการเวนคืน หากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือสำนักงานอัยการสูงสุดเห็นด้วยกับโครงการบริหารจัดการที่ดินที่ กทพ. นำเสนอว่า กทพ. สามารถบริหารโครงการเพื่อจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของ กทพ. ได้ กทพ. ก็สามารถใช้เป็นเหตุผลประกอบในการขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550

4.2.3 ข้อจำกัดในการบริหารจัดการที่ดินที่เวนคืนตามกฎหมาย

4.2.3.1 การบริหารจัดการที่ดินตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

เดิมในขณะที่ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 290 มีผลใช้บังคับ กทพ. ยังมีอุปสรรคในการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เพราะบทนิยามคำว่า “ทางพิเศษ” ที่มีความหมายไม่ครอบคลุมถึงอาคารหรือสิ่งอื่นใดที่จัดให้มีขึ้นในบริเวณเขตทางพิเศษ เพื่อให้การบริการหรือเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ใช้ทาง อันเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของการให้บริการ และเป็นแหล่งที่มาของรายได้ และในส่วนที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของ กทพ. ยังมีข้อจำกัดในการดำเนินการบริหารจัดการเชิงพาณิชย์ และไม่อาจตีความให้ครอบคลุมถึงการดำเนินกิจกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับทางพิเศษได้ แม้ว่าจะเป็นความจำเป็นและเป็นประโยชน์แก่ผู้ใช้ทางก็ตาม ทั้งยังทำให้การบริหารจัดการที่ดินได้เขตทางพิเศษได้รับผลกระทบจากความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุดดังกล่าวข้างต้นอีกด้วย

โดยหากจะเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของ รฟม. ตามพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 มาตรา 7 (3) ได้ระบุข้อความที่สามารถตีความได้อย่างกว้างขวางมาก ทำให้ รฟม. สามารถดำเนินการได้แม้เป็นธุรกิจอื่นที่เป็นประโยชน์แก่ รฟม. และประชาชนในการให้บริการรถไฟฟ้า และบทนิยามต่าง ๆ ตาม พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าฯ มีข้อความที่ก่อให้เกิดการตีความได้อย่างกว้างขวางในการดำเนินกิจการรถไฟฟ้าเป็นอย่างมาก ไม่จำกัดอยู่เฉพาะการเดินทางรถไฟฟ้าขนส่งผู้โดยสารแต่อย่างเดียว กิจกรรมอื่นที่เกี่ยวข้องอันเป็นการให้บริการ การอำนวยความสะดวก สิ่งใดที่จัดไว้เพื่อความปลอดภัยในการเดินรถไฟฟ้า อาณาบริเวณ ตลอดจนอุปกรณ์

ที่ใช้ในการให้บริการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในกิจการรถไฟฟ้าเหล่านี้ เมื่อนำไปพิจารณาร่วมกับวัตถุประสงค์ตามมาตรา 7 และอำนาจกระทำกิจการตามมาตรา 9 แล้ว รฟม. สามารถดำเนินการหรือจัดให้มีขึ้นได้อย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็สถานที่จอดรถสำหรับผู้โดยสาร ร้านค้าต่าง ๆ ที่ผู้โดยสารจะจับจ่ายซื้อสินค้า สถานที่จำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับรถของผู้โดยสาร การให้บริการทางธุรกรรมต่าง ๆ สำหรับผู้โดยสาร จนอาจกล่าวได้ว่าการดำเนินการในทางธุรกิจต่าง ๆ แทบทุกประเภทอยู่ในความหมายของบทนิยามของคำว่า “กิจการรถไฟฟ้า” ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงเจตจำนงในการก่อตั้งรัฐวิสาหกิจ ก็ไม่ควรจำกัดการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนให้อยู่ในวงแคบ เมื่อการให้บริการสาธารณะดังกล่าวเป็นการให้สวัสดิการทางเศรษฐกิจ (Economic Welfare) ที่ไม่กระทบถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนแต่อย่างใดเลย หากเป็นบริการสาธารณะที่เป็นไปเพื่อบริการและส่งเสริมที่เรียกว่า Positive Function of State หรือ Social Function การจำกัดขอบเขตการให้บริการต่างหากที่จะมีผลกระทบต่อสวัสดิการทางเศรษฐกิจของประชาชนอย่างมาก

ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 ใช้บังคับโดยมีบทบัญญัติที่เอื้อประโยชน์ต่อการบริหารจัดการที่ดินของ กทพ. มากขึ้นเนื่องจากมีนิยาม “ทางพิเศษ” ที่ครอบคลุมและตีความได้กว้างขวางกว่าเดิมแล้ว ยังมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ กทพ. ที่กว้างขวางมากขึ้นตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น การบริหารจัดการที่ดินในเขตทางพิเศษของ กทพ. อย่างเช่น การสร้างร้านค้าสะดวกซื้อสำหรับผู้ใช้ทางพิเศษ การให้บริการชอมรถยนต์ที่เสียระหว่างการเดินทางบนทางพิเศษ การให้บริการทำสัญญาประกันภัยบุคคลที่สาม ฯลฯ สิ่งเหล่านี้ กทพ. ก็สามารถดำเนินการได้ หรือ กทพ. อาจให้เอกชนดำเนินการโดยเอกชนเป็นผู้ลงทุนในโครงการต่าง ๆ เองเพื่อลดภาระการก่อหนี้สาธารณะของภาครัฐ ซึ่งทั้งหมดจะก่อให้เกิดประโยชน์กับผู้ใช้ทางพิเศษเป็นอย่างมาก อีกทั้งเป็นช่องทางที่ก่อให้เกิดรายได้แก่ กทพ. ได้อีก เพราะมีผู้ใช้ทางพิเศษจำนวนมากที่ต้องการความสะดวกจากการทำธุรกรรมต่าง ๆ ในชีวิตประจำวัน และ กทพ. อาจสนองตอบความสะดวกเหล่านั้นได้เป็นอย่างดี

ที่ดินของ กทพ. ที่จัดหาได้มาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กทพ. สามารถบริหารจัดการได้ตามรูปแบบต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วโดยไม่มีข้อจำกัด ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 แต่หากเป็นที่ดินที่ กทพ. จัดหามาโดยการเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กทพ. จะต้องนำมาดำเนินการก่อสร้างทางพิเศษตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน การจะนำที่ดินไปบริหารจัดการจึงอยู่ภายใต้ความคุ้มครองแห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดให้กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด

ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท จากคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ 1160/2546 คดีหมายเลขแดงที่ 1956/2550 ที่ได้กล่าวมาแล้ว และในคำพิพากษาศาลปกครองกลางคดีหมายเลขดำที่ 722/2547 คดีหมายเลขแดงที่ 1892/2551 ที่ศาลได้ให้ กทพ. ชี้แจงว่า ที่ดินที่ กทพ. ได้เวนคืนมาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กทพ. มีแผนงานหรือโครงการในการใช้ประโยชน์ที่ดินส่วนที่พิพาทนี้หรือไม่ อย่างไร เมื่อ กทพ. ไม่อาจแสดงหลักฐานเกี่ยวกับแผนงานหรือโครงการในการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวได้ ศาลปกครองจึงพิจารณาเห็นว่า กทพ. มิได้ใช้ประโยชน์ที่ดินพิพาทตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จึงเป็นการเวนคืนเกินความจำเป็นและต้องคืนที่ดินส่วนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ให้แก่ผู้ฟ้องคดี จะเห็นได้ว่าหาก กทพ. จะดำเนินการบริหารจัดการที่ดินที่จัดหามาจากการเวนคืนและได้มีการก่อสร้างโครงการทางพิเศษตามวัตถุประสงค์แล้ว เจ้าของที่ดินไม่ได้รับความคุ้มครองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่จะเรียกคืนที่ดิน กทพ. จึงสามารถบริหารจัดการที่ดินประเภทนี้ได้ทุกรูปแบบภายในขอบวัตถุประสงค์ แต่หาก กทพ. จะดำเนินการบริหารจัดการที่ดินที่จัดหามาจากการเวนคืนแต่ยังไม่มีการก่อสร้างโครงการทางพิเศษตามวัตถุประสงค์ กทพ. ยังต้องคำนึงถึงปัญหาที่ว่า เจ้าของที่ดินยังประสงค์ที่จะเรียกคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนตามสิทธิที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองหรือไม่ และที่ดินประเภทนี้ กทพ. ก็ไม่ควรบริหารจัดการให้มีสิ่งปลูกสร้างถาวรเนื่องจาก หากมีการเรียกคืนที่ดินก็จะก่อให้เกิดภาวะและความเสียหายให้แก่ กทพ. และเจ้าของที่ดินนั้น

กรณี กทพ. ได้มีการบริหารจัดการที่ดินโดยสร้างสิ่งปลูกสร้างถาวรลงบนที่ดินนั้น ซึ่งจะเป็นการสร้างภาระเกินสมควรหากเจ้าของที่ดินหรือทายาทที่มีสิทธิจะเรียกคืนจะต้องรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างถาวรดังกล่าว แต่หากเป็นกรณีที่ไม่รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างนั้นจะยังประโยชน์แก่สาธารณชนจำนวนมาก ก็ควรจะให้สิทธิแก่ กทพ. ในฐานะหน่วยงานทางปกครองที่ใช้อำนาจรัฐพิจารณาซึ่งน้ำหนักประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของปัจเจกชนตามหลักความได้สัดส่วน คือ ระหว่างประโยชน์สาธารณะที่จะต้องเสียไปกับประโยชน์ของเจ้าของที่ดินหรือทายาทที่จะได้ที่ดินคืนแล้วพิจารณาว่าควรที่จะให้ กทพ. สามารถใช้อำนาจตามมาตรา 10 (2) แห่งพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 ประกอบด้วยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทำสัญญาซื้อขายที่ดิน ซึ่งจะแตกต่างจากการใช้อำนาจเวนคืนที่ดินดังกล่าว หรือทำสัญญาเช่าที่ดิน หรือสัญญาเช่าต่างตอบแทนพิเศษยิ่งกว่าสัญญาเช่าธรรมดา หรือทำสัญญาเช่าระยะยาวกับเจ้าของเดิมหรือทายาท เพื่อให้ที่ดินที่เวนคืนมาแล้วไม่ได้ใช้ตามวัตถุประสงค์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดได้ทำประโยชน์ให้แก่สาธารณะภายในขอบวัตถุประสงค์ของ กทพ. ในด้านอื่นต่อไปด้วย และแม้ว่าจะได้มีการพิพากษาของศาลสั่งให้ กทพ. คืนที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ภายในระยะเวลาให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า กทพ. ได้ดำเนินการบริหารจัดการให้มีสิ่งปลูกสร้างถาวรลงบนที่ดินนั้นก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาแล้ว กทพ. ก็ยังสามารถใช้

อำนาจตามมาตรา 10 (2) แห่งพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 ประกอบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทำการเจรจาตกลงในเรื่องของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างว่า เจ้าของเดิมหรือทายาทจะยินยอม หรือตกลงทำสัญญาซื้อขาย สัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์ สัญญาเช่าต่างตอบแทนพิเศษยิ่งกว่าสัญญาเช่าธรรมดา หรือสัญญาเช่าระยะยาว ให้ กทพ.เข้าบริหารจัดการที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั้น ให้เป็นไปตามขอบวัตถุประสงค์ของ กทพ. ได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 13 ที่บัญญัติว่า ทรัพย์สินของ กทพ. ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีแล้ว อาจกล่าวได้ว่า เมื่อ กทพ. ตกเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา และไม่ได้ชำระหนี้ตามคำพิพากษานั้น ทรัพย์สินก็ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี การที่ กทพ. เว้นคืนที่ดินมา และมีได้ใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน จึงเป็นการเวนคืนเกินความจำเป็นและต้องคืนที่ดินส่วนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์แก่เจ้าของหรือทายาทตามแนวคำพิพากษาที่ได้กล่าวมาแล้ว หาก กทพ. ไม่คืนที่ดินแก่เจ้าของหรือทายาทตามคำพิพากษา ในกรณีเช่นนี้ กทพ. จะหยิบยกบทบัญญัติมาตรา 13 แห่ง พระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 มาเป็นข้อกล่าวอ้างได้หรือไม่ ประการใด เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า กทพ. ไม่สามารถอ้างบทบัญญัติในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 มาเป็นข้อยกเว้นการใช้สิทธิเรียกคืนที่ดินของเจ้าของเดิมหรือทายาทตามบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดคุ้มครองไว้ได้ เพราะหากให้ กทพ. กล่าวอ้างได้ ก็จะไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินหรือทายาท ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม กทพ. ก็จะต้องพิจารณาว่า ทรัพย์สินของ กทพ. ประเภทใดที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี เมื่อพิจารณาคำพิพากษาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ที่ดินของ กทพ. ที่ศาลพิพากษาให้คืนแก่เจ้าของหรือทายาท เป็นที่ดินที่ กทพ. มิได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่ กทพ. ครอบครองอยู่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น จึงไม่อยู่ในความคุ้มครองของบทบัญญัติในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 ส่วนที่ดินอื่น ๆ ที่ กทพ. ได้เวนคืนมา และใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แล้ว จึงเป็นที่ดินที่อยู่ในความครอบครองของ กทพ. โดยชอบด้วยกฎหมายและไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีแต่อย่างใด

จึงสรุปได้ว่า ที่ดินที่ กทพ. จัดหามาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 จะต้องนำมาดำเนินการก่อสร้างทางพิเศษตามวัตถุประสงค์หลักของ กทพ. หากไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ต้องคืนที่ดินนั้นแก่เจ้าของเดิมหรือทายาท ซึ่งหาก กทพ. บริหารจัดการที่ดินดังกล่าวโดยมีการสร้างสิ่งปลูกสร้างถาวรลงบนที่ดินนั้น เมื่อต้องคืนที่ดินแก่เจ้าของหรือทายาทก็จะเป็นการสร้างภาระให้แก่ กทพ. ในการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างเหล่านั้น ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่ง

ประเทศไทย พ.ศ. 2550 ให้อำนาจไว้ ก่อนการเวนคืนในแต่ละโครงการ กทพ. ควรระบุแผนงานหรือโครงการให้ชัดเจนเพื่อรองรับการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตทางพิเศษไว้ นอกเหนือจากการก่อสร้างทางพิเศษ โดยแผนงานและโครงการต่าง ๆ อาจมีหลายรูปแบบเพื่อให้สามารถปรับเปลี่ยนได้เหมาะสมตามลักษณะทางกายภาพของที่ดิน เช่น โครงการจัดทำลานกีฬา สถานที่จอดรถยนต์ สวนหย่อม หรืออื่น ๆ ที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยระบุรายละเอียดแผนงานหรือโครงการให้ชัดเจนไว้ในพระราชกฤษฎีกา

ที่ดินที่ กทพ. ได้จัดหามาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กทพ. สามารถนำที่ดินนั้นมาบริหารจัดการภายในขอบวัตถุประสงค์รูปแบบต่าง ๆ ได้โดยไม่มีข้อจำกัด เช่นเดียวกับการบริหารจัดการที่ดินที่หลีกเลี่ยงการเวนคืนและมีการก่อสร้างทางพิเศษไปแล้ว แต่ถ้าเป็นที่ดินที่เวนคืนมาแล้วยังไม่มีการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ภายในระยะเวลา กทพ. ต้องคืนที่ดินนั้นแก่ผู้ถูกเวนคืนหรือทายาทตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครอง เว้นแต่ เจ้าของที่ดินเดิมหรือทายาทไม่ประสงค์จะเรียกคืนที่ดิน หรือหาก กทพ. จะได้บริหารจัดการที่ดินโดยการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างถาวรลงบนที่ดินไปแล้ว ก็อาจเจรจากับผู้ถูกเวนคืนหรือทายาทให้ทำสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้ กทพ. สามารถนำที่ดินนั้นมาบริหารจัดการในขอบวัตถุประสงค์ของ กทพ. และในฐานะหน่วยงานทางปกครองที่สามารถริเริ่มกระทำการทางปกครองได้เอง กทพ. ไม่จำเป็นต้องให้ประชาชนใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญไปฟ้องคดีต่อศาลปกครองก่อน เพราะที่ดินของ กทพ. ไม่ตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่ กทพ. จะคืนที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินเดิมหรือทายาทจึงอาจกระทำได้โดยไม่ต้องดำเนินการเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติเพื่อโอนที่ดินตามข้อยกเว้นของมาตรา 1305 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แต่อย่างใด

4.2.3.2 กำหนดระยะเวลาที่ใช้ในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์

สิทธิในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ของผู้ถูกเวนคืนนั้น มีเพียงรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่กำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ถูกเวนคืนให้สามารถเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ในกรณีที่รัฐมิได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ภายในกำหนดเวลา แต่มิได้มีการออกกฎหมายออกมารองรับหลักการของรัฐธรรมนูญ²

² สันติ ปิยะทัต, “การใช้ข้อสงเคราะห์ที่ผู้ถูกเวนคืนและสิทธิในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ของผู้ถูกเวนคืนตามกฎหมายไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 174

ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ยอมรับและให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน ในขณะเดียวกันก็ยอมรับอำนาจรัฐที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เป็นรูปแบบหนึ่งของการจำกัดกรรมสิทธิ์ในที่ดินของประชาชน เพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นภารกิจในการพัฒนาประเทศ ยิ่งความผาสุกมายังประชาชน ดังนั้น เมื่อ กทพ. ได้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปแล้วถ้าไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่เวนคืน หรือปล่อยทิ้งร้างไว้ ก็จะทำให้เกิดความสูญเสียในระบบเศรษฐกิจของประเทศ และของประชาชนที่ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งกระบวนการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนแล้วไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ภายในระยะเวลาที่กำหนดก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนที่จะต้องฟ้องร้องเพื่อเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนนั้น และเป็นการยากที่จะพิสูจน์ว่า กทพ. ในฐานะเจ้าหน้าที่เวนคืนและหน่วยงานของรัฐที่เวนคืนได้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนมาแล้วไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือไม่

อย่างไรก็ตาม ประเด็นในเรื่องระยะเวลาการใช้ประโยชน์ของที่ดินที่เวนคืนมาได้เคยมีการตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่อง การคืนที่ดินที่เวนคืนมาเพื่อก่อสร้างทางแต่ไม่ได้ใช้ก่อสร้างทางให้แก่เจ้าของที่ดินเดิม ในกรณีที่กรมทางหลวงชนบทได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอบางบัวทอง อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และเขตตลิ่งชัน เขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2537 เวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างถนนนครอินทร์ (ปัจจุบันสร้างเสร็จแล้ว) และมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และเขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2538 เพื่อก่อสร้างถนนสายแยกท่าน้ำ-นนทบุรี-บรรจบถนนสิรินธร รวมทางแยกไปสะพานพระราม 6 แต่ไม่มีการดำเนินการเวนคืนเนื่องจากในขณะนั้นไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ จนพระราชกฤษฎีกาหมดอายุโครงการก่อสร้างถนนทั้งสองสายดังกล่าวจะต้องมาตัดกันบริเวณประมาณ กม. ที่ 3 + 200 ได้มีการเวนคืนที่ดินเพื่อใช้เป็นทางร่วมจุดตัดของถนนทั้งสองสายดังกล่าว รวมที่ดิน 15 แปลง และจนถึงปัจจุบัน (ตุลาคม 2549) ยังไม่มีแผนที่จะทำการก่อสร้างถนนตามโครงการถนนสายแยกท่าน้ำ - นนทบุรี - บรรจบถนนสิรินธร รวมแยกไปบรรจบสะพานพระราม 6 จึงยังไม่มีการใช้พื้นที่ที่เวนคืนเพื่อใช้เป็นทางร่วมจุดตัดของถนนทั้งสองสายดังกล่าวข้างต้นไปก่อสร้างถนน ประกอบกับเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินตรงบริเวณดังกล่าว รวม 11 แปลง ได้มีหนังสือร้องขอที่ดินคืน ซึ่งกรมทางหลวงชนบทพิจารณาแล้วมีความประสงค์ที่จะคืนที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินเดิมตามที่ร้องขอ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การคืนที่ดินที่เวนคืนมาเพื่อก่อสร้างทางแต่ไม่ได้ใช้ก่อสร้างทางให้แก่เจ้าของที่ดินเดิม เรื่องเสร็จที่ 500/2549

พุทธศักราช 2540 มาตรา 49 วรรคสาม และวรรคสี่ ที่บัญญัติว่า กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าวต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไปให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

เนื่องจากการคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนมาและการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไปต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายบัญญัติเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะ จึงเป็นปัญหาในการปฏิบัติ กรมทางหลวงชนบทจึงขอหารือว่า

1. หากยังไม่มีกฎหมายบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ กรมทางหลวงชนบทจะมีวิธีดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทได้โดยวิธีใด
2. การชดใช้เงินค่าทดแทนที่ดินคืนแก่กรมทางหลวงชนบทนั้น จะต้องชดใช้คืนในอัตราเดิมหรือไม่ อย่างไร
3. เงินค่าทดแทนสิ่งก่อสร้างและต้นไม้ซึ่งปัจจุบันได้มีการรื้อถอนและตัดโค่นไปแล้วนั้น จะต้องคืนเงินค่าทดแทนต่อทางราชการหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมทางหลวงชนบท) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการและผังเมือง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมตามคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวงชนบท) ว่า เมื่อได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนดังกล่าวแล้ว ได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่อำเภอบางบัวทอง อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และเขตตลิ่งชัน เขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร เป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ก่อนที่จะมีการเวนคืนตามที่กำหนดในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และเจ้าหน้าที่ได้นำเงินค่าทดแทนไปฝากไว้ต่อธนาคารออมสินในชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามที่กำหนดในมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 โดยไม่มีการทำสัญญาซื้อขายกันแต่อย่างใด และต่อมาเจ้าของที่ดินได้มาขอรับเงินและมีการทำสัญญาโอนบัญชีเงินฝากให้แก่เจ้าของที่ดินนั้น โดยเจ้าของที่ดินดังกล่าวได้ขอรังวัดที่ดินเพื่อแบ่งแยกโฉนดต่อจากนั้นเจ้าของที่ดินจึงได้ดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่รัฐ สำหรับกรณีเจ้าของที่ดินที่ใช้สิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนนั้นปัจจุบันได้มีการวินิจฉัยอุทธรณ์และจ่ายเงินเพิ่มแก่ผู้อุทธรณ์เรียบร้อยแล้ว รวมทั้งได้ดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่รัฐเรียบร้อยแล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวของ กรมทางหลวงชนบทมีประเด็นที่ต้องพิจารณา 3 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรมทางหลวงชนบทต้องคืนที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินเดิมหรือทายาท ตามที่กำหนดในมาตรา 49 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือไม่ เห็นว่า กรณีตามปัญหาที่กรมทางหลวงชนบทได้ขอหรือมานี้ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขต ที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอบางบัวทอง อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และเขตตลิ่งชัน เขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2537 พระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอบางกรวย จังหวัด นนทบุรี และเขตตลิ่งชัน เขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2542 ประกอบกับได้มีการประกาศ สำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่อำเภอบางบัวทอง อำเภอ เมืองนนทบุรี อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และเขตตลิ่งชัน เขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร เป็น กรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน เพื่อทำการสำรวจและเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ที่จะต้องเวนคืน และต่อมาเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายได้ดำเนินการโอน กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนจำนวน 15 แปลง ให้แก่รัฐและได้รับเงินค่าทดแทนไป แล้ว อันเป็นขั้นตอนหนึ่งในการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติมาตรา 49 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้กฎหมายเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท แต่ใน กรณีนี้มิได้มีการออกกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงไม่มีการกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้ อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน กรณีจึงไม่ต้องด้วยเงื่อนไขของมาตรา 49 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งบัญญัติให้รัฐต้องคืนให้แก่เจ้าของที่ดินเดิมหรือทายาทถ้ามิได้ใช้เพื่อ การนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด

ประเด็นที่สอง หากกรมทางหลวงชนบทประสงค์จะคืนที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินเดิม กรมทางหลวงชนบทจะดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทโดยวิธีใดนั้น เห็นว่า เมื่อเจ้าของที่ดินได้ดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่รัฐแล้ว จึงเป็นที่ชัดเจนว่าทางราชการ สามารถเข้าครอบครองและจัดสร้างถนนตามโครงการได้ ซึ่งย่อมหมายความว่าเจ้าของที่ดินมี เจตนาสละกรรมสิทธิ์และยินยอมให้ที่ดินนั้นตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะโอนแก่กันมิได้ตามมาตรา 1305 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ พณิชย์ การที่กรมทางหลวงชนบทจะคืนที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินเดิมหรือทายาทจึงไม่อาจกระทำ

เพราะเป็นการต้องห้ามตามบทบัญญัติดังกล่าว เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจแห่งบทบัญญัติกฎหมาย เฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา ฉะนั้น การที่กรมทางหลวงชนบทจะโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว ให้แก่เจ้าของที่ดินเดิมหรือทายาท จึงต้องดำเนินการตามข้อยกเว้นของมาตรา 1305 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ คืบโดยวิธีเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อโอนที่ดินดังกล่าว

ประเด็นที่สาม การชดใช้เงินค่าทดแทนคืนแก่กรมทางหลวงชนบทจะต้องชดใช้คืน ในอัตราเดิมหรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่สองแล้วว่าการที่กรมทางหลวงชนบทจะโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวให้แก่เจ้าของที่ดินเดิมหรือทายาทจะต้องดำเนินการตาม มาตรา 1305 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยวิธีเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อโอนที่ดินดังกล่าว ฉะนั้น เมื่อมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงสามารถกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการชดใช้เงินค่าทดแทนคืน ไว้ในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการชดใช้เงินค่าทดแทนคืนแก่กรมทางหลวงชนบทนั้นจะต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมด้วย

ต่อมาศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ 1160/2546 คดีหมายเลขแดงที่ 1956/2550 ได้วินิจฉัยว่า “ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้ตกลงทำสัญญาซื้อขายที่ดินพิพาทกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2538 ซึ่งอยู่ในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. 2535 ตามนัยมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีทั้งห้าไม่ยินยอมตกลงทำสัญญาซื้อขาย ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก็ต้องดำเนินการออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาเป็นของรัฐต่อไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 การตกลงทำสัญญาซื้อขายดังกล่าวจึงเป็นขั้นตอนหนึ่งของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และหาใช่เป็นการซื้อขายโดยความสมัครใจของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเช่นเดียวกับการทำสัญญาซื้อขายโดยทั่วไป ซึ่งหากจะแปลความว่าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ต้องเป็นกรณีที่มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอ้างดังกล่าวแล้ว ก็เท่ากับว่า ผู้ถูกเวนคืนที่ยินยอมตกลงทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้ให้ความร่วมมือกับรัฐในการเวนคืนหาได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่ แต่ผู้ถูกเวนคืนที่ไม่ตกลงยินยอมทำสัญญาซื้อขายตนกระทั่งต้องเป็นภาระแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการที่จะต้องตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาเป็นของรัฐกลับได้รับความคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งย่อมไม่เป็นธรรมกับผู้ถูกเวนคืนที่ยินยอมตกลงทำสัญญาซื้อขายเป็นอย่างยิ่ง และหากเป็นเช่นนั้นแล้ว ต่อไปผู้ถูกเวนคืนก็คงไม่ยินยอมที่จะตกลงทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการตราพระราชบัญญัติเวนคืน

อสังหาริมทรัพย์มาเป็นของรัฐซึ่งจะได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมากกว่า อันจะเป็นการเพิ่มภาระให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น เมื่อการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เป็นขั้นตอนหนึ่งของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หากอสังหาริมทรัพย์ที่ซื้อขายมิได้นำมาใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนก็ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท"

จากความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และคำพิพากษาของศาลปกครอง จะสังเกตได้ว่าระยะเวลาการฟ้องเพื่อเรียกคืนที่ดินดังกล่าวจากหน่วยงานที่เวนคืน ยังไม่ปรากฏชัดเจนว่าจะนำระยะเวลาการฟ้องคดีใดมาใช้ ซึ่งหากเป็นการฟ้องโดยใช้ระยะเวลาเพื่อติดตามเอาทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 ซึ่งไม่มีกำหนดระยะเวลา ก็จะใช้สิทธิได้ตลอดแม้ว่าจะเกินสิบปีเว้นแต่ถูกจำกัดด้วยอายุความได้สิทธิ แต่ก็ยังมีข้อสงสัยว่าเมื่อ กทพ. เวนคืนที่ดินมาแล้วกรรมสิทธิ์ในที่ดินก็ตกเป็นของ กทพ. เจ้าของเดิมจะยังใช้สิทธิติดตามเอาทรัพย์สินคืนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 หรือไม่ หากจะใช้อายุความละเมิดก็ต้องใช้สิทธิภายใน 1 ปี นับแต่รู้เรื่องและรู้ตัวผู้กระทำความผิด แต่การเวนคืนที่ดินตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ก็ไม่ใช่การละเมิดต่อกฎหมาย หากเป็นการใช้สิทธิตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองให้เรียกคืนที่ดินได้ เมื่อรัฐธรรมนูญเองก็ไม่ได้ระบุระยะเวลาการใช้สิทธิไว้ แต่การจะให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิได้ตลอดไปโดยไม่มีระยะเวลาก็ไม่น่าจะเป็นธรรมแก่หน่วยงานรัฐผู้ใช้อำนาจเวนคืน เมื่อระยะเวลาในการใช้สิทธิเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นสาระสำคัญต่อการบริหารจัดการที่ดินของ กทพ. เพราะหากสิทธิของเจ้าของที่ดินเดิมหรือทายาทสามารถเรียกคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนได้ไม่มีจำกัด การบริหารจัดการที่ดินของ กทพ. เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประโยชน์สูงสุดทั้งแก่ กทพ. และประโยชน์สาธารณะก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้ จึงเห็นควรเสนอให้เพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้สิทธิที่จะเรียกคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนมีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนด้วย

เมื่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 คุ้มครองสิทธิการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนของเจ้าของเดิมหรือทายาทในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ดังนั้น ฝ่ายรัฐเองก็ต้องให้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์นั้น โดยในการตราพระราชบัญญัติเวนคืนเฉพาะวัตถุประสงค์จะต้องมีการกำหนดในเรื่องระยะเวลาในการเข้าใช้ประโยชน์ไว้ให้ชัดแจ้งด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่ กทพ. จะใช้อำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ควรมีมาตรการเพื่อป้องกันมิให้เกิดกรณีปัญหาที่เวนคืนมาแล้วมิได้ใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและภายในกำหนดระยะเวลาเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์นั้น กล่าวคือ รัฐจะต้องมีความพร้อมทางด้านงบประมาณในการจัดทำโครงการที่ชัดเจน เพื่อป้องกันมิให้แผนงานโครงการจัดทำสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ ซึ่งได้มีการจัดเตรียมแผนงานโครงการเอาไว้ แต่ต่อมาไม่อาจทำได้ตามแผนงานโครงการ เนื่องจากค่าก่อสร้างเพิ่มขึ้นหรือติดขัดปัญหาด้านการงบประมาณจนเป็นเหตุให้ต้องปรับแผนงานที่วางไว้ ซึ่งการใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์อาจเปลี่ยนไป ประกอบกับรัฐควรเปิดโอกาสให้ผู้ถูกเวนคืนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจใช้อำนาจเวนคืน ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดหลักการว่า บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ซึ่งก็จะสอดคล้องกับหลักการของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่เป็นกฎหมายกลางในการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามขั้นตอนทางกฎหมาย และตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ยังได้บัญญัติรับรองไว้ว่า กรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐานของตน ประกอบกับการดำเนินการของเจ้าหน้าที่จะต้องมีความโปร่งใส เปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลที่เกี่ยวข้องอย่างสมบูรณ์ตามมาตรา 58 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการได้ และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 เองก็ได้ บัญญัติรับรองสิทธิตามรัฐธรรมนูญไว้โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดเอกสารให้ประชาชนเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของราชการได้ ดังนั้น การใช้อำนาจเวนคืนของรัฐจึงควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ด้วย ซึ่งประชาชนก็จะได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นหรือคัดค้านเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิของตนได้มากยิ่งขึ้น

เมื่อรัฐได้เลือกที่จะใช้อำนาจในการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาแล้วมิได้มีการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้ เจ้าของที่ดินเดิมหรือทายาทสามารถร้องขอคืนได้ตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรองรับสิทธิไว้ และเห็นว่าเพื่อประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของปัจเจกชนควรมีมาตรการในการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่เป็นธรรม และไม่สร้างภาระให้กับเจ้าของที่ดินหรือเจ้าของกรรมสิทธิ์จนเกินขอบเขต ที่ผ่านมาเจ้าของที่ดินเดิมหรือทายาทจะต้องดำเนินการฟ้องต่อศาล ซึ่งทำให้เป็นภาระและมีขั้นตอนยุ่งยากกว่าจะได้รับความคุ้มครอง โดยในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลนั้น

จะต้องใช้เวลานานในการพิสูจน์ว่า รัฐไม่ได้ใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ หรือมิได้ใช้ภายในกำหนดระยะเวลา ซึ่งเป็นการสูญเสียทั้งค่าใช้จ่ายและระยะเวลาดำเนินคดีฟ้องร้องไปโดยไม่สมควร ก่อให้เกิดต้นทุนในระบบเศรษฐกิจโดยไม่จำเป็น และเกิดการสูญเสียต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศชาติในสภาพปัญหานี้ ควรมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการขอคืนและการคืนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืน ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีขั้นตอนที่ก่อให้เกิดความรวดเร็วและเป็นธรรมกับเจ้าของที่ดินเดิมหรือทายาท และต้องไม่เป็นการสร้างภาระแก่หน่วยงานที่เวนคืนมากเกินไป

ในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลนั้น จะต้องใช้เวลานานในการพิสูจน์ว่า รัฐไม่ได้ใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ หรือมิได้ใช้ภายในกำหนดระยะเวลา ดังนั้น ระยะเวลาที่กล่าวถึงน่าจะหมายถึงระยะเวลาตามที่ศาลปกครองพิพากษาในคดีมากกว่าจะเป็นระยะเวลาตามที่สำคัญงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็น

ทั้งนี้ เมื่อ กทพ. ได้ใช้อำนาจรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ไปแล้ว ต่อมาในวันที่สิทธิในการขอคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเกิดขึ้น เจ้าของเดิมหรือทายาทอาจไม่มีเงินเพียงพอที่จะนำมาจ่ายคืนให้แก่ กทพ. ได้ ดังนั้น กทพ. จะต้องคำนึงถึงการเสียประโยชน์ที่เจ้าของเดิมหรือทายาทควรได้รับ เพราะการสูญเสียที่ดินไปและค่าเสียหายทางด้านจิตใจประกอบกัน และเมื่อเจ้าของเดิมหรือทายาทยินยอมมาชำระราคาอสังหาริมทรัพย์แล้ว ให้ กทพ. คืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท ตามที่จะได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ และต้องไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็นประชาชนจะต้องได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารราชการที่ดี นอกจากนี้ยังกำหนดขึ้นเพื่อป้องกันการสร้างภาระให้แก่เจ้าของที่ดินเดิมหรือทายาทเกินสมควรแก่เหตุ หากเจ้าหน้าที่ของ กทพ. สร้างภาระโดยการก่อสร้างสิ่งใดลงในที่ดินจะคิดมูลค่าจากการสร้างภาระในระหว่างพิจารณาคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นไม่ได้ และกำหนดให้เจ้าของเดิมหรือทายาทที่ขอคืนมีสิทธิเรียกค่ารั้งถอนจาก กทพ. ที่สร้างภาระได้เพราะที่ดินไม่ได้ใช้ตามวัตถุประสงค์ภายในระยะเวลาซึ่งอยู่ในเกณฑ์ที่เจ้าของที่ดินหรือทายาทมีสิทธิที่จะเรียกคืนที่ดินได้ แต่หาก กทพ. ได้มีการบริหารจัดการที่ดินโดยสร้างสิ่งปลูกสร้างถาวรลงในที่ดินนั้น ซึ่งจะเป็นการสร้างภาระเกินสมควรหากเจ้าของที่ดินหรือทายาทที่มีสิทธิจะเรียกคืนจะต้องรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างถาวรดังกล่าว แต่หากเป็นกรณีที่มีการไม่รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างนั้นจะยังประโยชน์แก่สาธารณะชนจำนวนมาก ก็ควรจะให้สิทธิแก่ กทพ. ในฐานะหน่วยงานทางปกครองที่ได้ใช้อำนาจตามมาตรา 10 (2) แห่งพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 ประกอบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พิจารณา

ซึ่งนำนักประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของปัจเจกชนตามหลักความได้สัดส่วน คือ ระหว่าง ประโยชน์สาธารณะที่จะต้องเสียไปกับประโยชน์ของเจ้าของที่ดินหรือทายาทที่จะได้ที่ดินคืน แล้ว พิจารณาว่าควรที่จะให้ กทพ. ทำสัญญาซื้อขายที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งจะ แตกต่างจากการใช้อำนาจเวนคืนที่ดินดังกล่าว หรือทำสัญญาเช่าที่ดิน หรือสัญญาเช่าต่างตอบแทน พิเศษยิ่งกว่าสัญญาเช่าธรรมดา หรือทำสัญญาเช่าระยะยาวกับเจ้าของเดิมหรือทายาท เพื่อให้ที่ดิน ที่เวนคืนมาแล้วไม่ได้ใช้ตามวัตถุประสงค์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ได้ทำประโยชน์ ให้แก่สาธารณะ ภายในขอบวัตถุประสงค์ของ กทพ. ได้ต่อไป

จึงสรุปได้ว่า สิทธิในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ของผู้ถูกเวนคืนนั้น มีเพียง รัฐธรรมนูญเท่านั้นที่กำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ถูกเวนคืนให้สามารถเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ ในกรณี ที่รัฐมิได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ภายในกำหนดเวลา ส่วนการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิม หรือทายาทและการเรียกคืนค่าทดแทนที่خذไปให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ก็มีได้มีการ ออกกฎหมายมารองรับหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญไว้ จนก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนในการใช้สิทธิของ เจ้าของที่ดิน และก่อให้เกิดปัญหาความไม่มีเสถียรภาพในการบริหารจัดการที่ดินของ กทพ.

ดังนั้น จึงเสนอให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 หมวด 3/1 การเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งประกอบด้วย 4 มาตรา โดยมีเนื้อหา ดังนี้

มาตรา 32/1 ในกรณีที่อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์ตาม วัตถุประสงค์ของการเวนคืนที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา หรือพระราชบัญญัติเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ ให้หน่วยงานเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท ภายใน ระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ตามที่กำหนดไว้ในพระ ราชกฤษฎีกา หรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

กรณีที่หน่วยงานเวนคืนทราบว่าจะอสังหาริมทรัพย์ไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ อาจแจ้งสิทธิเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทก่อนระยะเวลาตามวรรคหนึ่งได้

มาตรา 32/2 การใช้สิทธิเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 32/1 ให้เจ้าของเดิม หรือทายาทยื่นคำร้องต่อหน่วยงานเวนคืนภายในสิบปี นับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้ อสังหาริมทรัพย์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา หรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

มาตรา 32/3 ในกรณีที่มืออสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเหลืออยู่หลังจากการใช้ ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานเวนคืนไปแล้ว แต่ไม่มีการใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์ที่ เหลืออยู่นั้นต่อไปตามแผนงานหรือโครงการของหน่วยงานเวนคืน หากเจ้าของเดิมหรือทายาทร้องขอ ภายในระยะเวลาห้าปี นับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ตามที่กำหนดไว้ใน

พระราชกฤษฎีกา หรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้หน่วยงานเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

มาตรา 32/4 การกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ตามหมวดนี้ให้คิดจากเงินค่าทดแทนที่เจ้าของเดิมหรือทายาทได้รับไปจากเจ้าหน้าที่

มาตรา 32/5 อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนแล้วไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา หรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือกรณีที่มีอสังหาริมทรัพย์เหลืออยู่ตามมาตรา 32/3 เจ้าของเดิมหรือทายาทอาจละสิทธิเรียกคืนได้ โดยแสดงเจตนาเป็นหนังสือแก่หน่วยงานเวนคืนนั้น

เมื่อได้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติในหมวดนี้แล้ว การใช้อำนาจรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนก็จะมี ความชัดเจนยิ่งขึ้นว่า หน่วยงานที่เวนคืนจะต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนภายในระยะเวลาอันมีจำกัดให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์จากการดำเนินการจัดการโครงสร้างพื้นฐานและการจัดสาธารณูปโภคต่าง ๆ ของรัฐ ไม่ใช่ว่าจะปล่อยให้แปลงที่ดินที่ได้เวนคืนมาไว้นานเท่าไรก็ได้ และหากหน่วยงานของรัฐทราบว่ที่ดินที่เวนคืนมาแปลงใดจะไม่มี การใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์อย่างแน่นอนก็สามารถริเริ่มกระทำการทางปกครองโดยการแจ้งสิทธิเรียกคืนเป็นหนังสือให้เจ้าของเดิมหรือทายาทได้ ก่อนครบกำหนดระยะเวลาการใช้ที่ดินตามที่กฎหมายกำหนด หรือในกรณีที่เจ้าของเดิมหรือทายาทจะใช้สิทธิเรียกคืนที่ดินก็จะมี ความชัดเจนว่าจะต้องใช้สิทธิเรียกคืนที่ดินนั้นภายในระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลาการใช้ อสังหาริมทรัพย์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา หรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเจ้าของเดิมหรือทายาทสามารถแสดงเจตนาละสิทธิดังกล่าวได้เพียงแต่ทำเป็นหนังสือให้หน่วยงานเวนคืน ทั้งนี้ หากมีการใช้สิทธิเรียกคืนก็ต้องมีการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่กันเป็นจำนวนที่แน่นอนตามที่ผู้ถูกเวนคืนได้เคยรับไปจากเจ้าหน้าที่เมื่อมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น

4.2.3.3 สิทธิในการดำเนินการพัฒนาที่ดินที่หน่วยงานอื่นของรัฐได้จัดกรรมสิทธิ์ไว้

การขอใช้ที่ดินของหน่วยงานรัฐอื่นได้มีหนังสือกรมทางหลวง ด่วนที่สุด คค 0606.4/209 ลงวันที่ 19 มีนาคม 2552 ตอบหนังสือการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ด่วนที่สุด ที่ กทพ 10/0930 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2552 ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ กทพ. เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงานและบริหารโครงการทางพิเศษสายบางพลี-สุขสวัสดิ์ และทางหลวงพิเศษหมายเลข 37 สายถนนวงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร ต่อจากกรมทางหลวง กทพ. จึงได้ขออนุญาตเข้าใช้พื้นที่ของกรมทางหลวงในทางหลวงพิเศษหมายเลข 37 ดังกล่าวเพื่อดำเนินการจัดเก็บค่าผ่านทาง

พิเศษ โดยหากมีการฟ้องร้องหรือการใช้สิทธิเรียกร้องใด ๆ รวมทั้งการร้องเรียนของประชาชน กทพ. จะเป็นผู้รับผิดชอบคดีใช้ค่าเสียหายหรือดำเนินการใด ๆ เพื่อการแก้ไขเยียวยาแทนกรมทางหลวงทั้งสิ้น กรมทางหลวงพิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจาก ครม. มีมติเห็นชอบให้ กทพ. ดำเนินการโครงการ และตามพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 กำหนดให้มีการจัดเก็บค่าผ่านทางพิเศษ ณ สถานที่จัดเก็บตามที่ กทพ. กำหนด ซึ่งด้านเก็บค่าผ่านทางบางด้านตั้งอยู่บนพื้นที่ของกรมทางหลวง เพื่อให้การดำเนินการของกรมทางหลวงสอดคล้องกับแนวทางตามมติคณะรัฐมนตรีและเป็นไปตามนโยบายกระทรวงคมนาคม กรมทางหลวงจึงอนุญาตให้ กทพ. ใช้พื้นที่ของกรมทางหลวงบนทางหลวงพิเศษหมายเลข 37 สายถนนวงแหวนรอบนอก-กรุงเทพมหานคร (ตอนบางพลี-บางขุนเทียน ช่วงสุขสวัสดิ์ - บางขุนเทียน) และทางหลวงพิเศษหมายเลข 35 (ถนนพระราม 2) บริเวณทางแยกต่างระดับบางขุนเทียน และบริเวณทางแยกต่างระดับสุขสวัสดิ์ เพื่อดำเนินการจัดเก็บค่าผ่านทางพิเศษของทางพิเศษสายบางพลี - สุขสวัสดิ์ ตามเงื่อนไขที่ กทพ. ขอมมา

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กรมทางหลวงได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อสร้างทางหลวงพิเศษหมายเลข 37 มาตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยมีวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวง ซึ่งที่ดินดังกล่าวตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 แล้ว จะเห็นได้ว่า กทพ. มีอำนาจนำที่ดินไปบริหารจัดการได้ก็แต่เฉพาะที่ดินที่ กทพ. มีกรรมสิทธิ์เท่านั้น เมื่อกรมทางหลวงอนุญาตให้ กทพ. ใช้พื้นที่ของกรมทางหลวงบนทางหลวงหมายเลข 37 สายถนนวงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร (ตอนบางพลี-บางขุนเทียน ช่วงสุขสวัสดิ์-บางขุนเทียน) และทางหลวงพิเศษหมายเลข 35 (ถนนพระรามที่ 2) เพื่อดำเนินการจัดเก็บค่าผ่านทางพิเศษ กรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวยังเป็นของรัฐอยู่ กทพ. ก็ไม่สามารถนำที่ดินดังกล่าวไปดำเนินการอย่างอื่นได้นอกจากเงื่อนไขที่ กทพ. ขออนุญาตใช้ที่ดิน

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดหาและบริหารจัดการที่ดินของ กทพ. ข้างต้น สรุปได้ว่าส่วนใหญ่ กทพ. ได้จัดหาที่ดินมาจากการเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งในการเวนคืนนั้น กทพ. ได้กำหนดเงินค่าทดแทนโดยใช้หลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เช่นเดียวกับหน่วยงานอื่น ซึ่งในการพิจารณากำหนดค่าทดแทนนั้น กทพ. จะคำนึงถึงราคาซื้อขายในท้องตลาดในบริเวณที่ที่จะเวนคืน หากไม่ปรากฏว่าในขณะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีราคาซื้อขายในท้องตลาดที่จะนำมาใช้ประกอบในการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทน กทพ. ก็จะใช้บัญชีราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ใช้อยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับอย่างเช่น กรณีที่ กทพ. ได้เวนคืนที่ดินเพื่อสร้างทางพิเศษสายเชื่อมระหว่างถนนวงแหวน

อุตสาหกรรม กับทางพิเศษสายบางพลี-สุขสวัสดิ์ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้ร่วมกันพิจารณาแล้วมีมติควรกำหนดค่าทดแทนที่ดินตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ทั้งมาตรา โดยเพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินอีกร้อยละ 30 ของราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ที่ประกาศใช้ระหว่างปี พ.ศ. 2547-2550 ให้กับเจ้าของที่ดินทุกรายตลอดแนวสายทางทั้งโครงการ เนื่องจาก กทพ. เห็นว่า การเวนคืนทำให้ที่ดินที่ถูกเวนคืนบางแปลง มีที่ดินส่วนที่เหลือถูกจำกัดการใช้ประโยชน์ และมีราคาลดลง

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน กทพ. จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่มีลักษณะดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกเวนคืนแล้ว แม้ กทพ. จะได้กำหนดค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ถูกเวนคืนอย่างเป็นทางการแล้วก็ตาม แต่ผู้ถูกเวนคืนก็ยังอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีและนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองเป็นส่วนใหญ่ ทั้งด้วยเหตุผลที่เห็นว่าการกำหนดเงินค่าทดแทนยังไม่เป็นธรรมอย่างแท้จริง หรืออาจเห็นว่าโดยส่วนใหญ่หากผู้ถูกเวนคืนอุทธรณ์และฟ้องคดีต่อศาลจะทำให้ได้รับการกำหนดค่าทดแทนเพิ่มขึ้นอีก แต่นอกจากเหตุผลเหล่านี้แล้วจะพบว่าเหตุผลที่รัฐมนตรีและศาลปกครองกำหนดเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นก็เนื่องมาจากการกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนยังไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ทำให้เห็นได้ว่าสภาพปัญหาของการจ่ายเงินค่าทดแทนเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินของหน่วยงานเวนคืนนั้น สาเหตุหนึ่งเกิดจากองค์ประกอบของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นตามมาตรา 9 และมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ที่ยังขาดผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์ในการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ เข้าร่วมทำหน้าที่ในการกำหนดเงินค่าทดแทน ดังนั้น จึงเสนอให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นตามมาตรา 9 และมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ควรจะได้มีการรับฟังคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ประกอบก่อนที่จะมีการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ซึ่งคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์ในการประเมินราคาทรัพย์สิน และอาจมีที่มาจากหลายภาคส่วน เช่น นักวิชาการในมหาวิทยาลัยของรัฐในสาขาที่เกี่ยวข้อง หรือสถาบันประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ของภาครัฐหรือเอกชน หรือองค์กรผู้มิวิชาชีพเกี่ยวกับการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น และเมื่อโครงการก่อสร้างทางพิเศษของ กทพ. เป็นที่เห็นได้ชัดว่า ผู้ถูกเวนคืนจะต้องได้รับความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมอย่างแน่นอน นอกเหนือไปจากค่าทดแทนที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 21 กำหนดไว้ ดังนั้น จึงควรกำหนดให้มีการพิจารณา

ความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมไว้ในหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน
ของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นด้วย

นอกจากนี้ คำพิพากษาของศาลปกครอง ได้วางแนวทางให้ กทพ. คืนที่ดินที่
เวนคืนมาแล้วไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ภายในระยะเวลา ซึ่งวัตถุประสงค์หลักที่ กทพ.
เวนคืนที่ดิน คือ เพื่อสร้างทางพิเศษ แต่ยังไม่เคยมีการเวนคืนเพื่อดำเนินงานหรือธุรกิจเกี่ยวกับทาง
พิเศษ หรือธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับทางพิเศษ หรือที่เป็นประโยชน์แก่ กทพ. ตามที่พระราชบัญญัติ
การทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 8 (2) บัญญัติไว้ แต่ลำพังเพียงวัตถุประสงค์นี้
เพียงประการเดียว น่าจะไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อรื้อถอน
กรรมสิทธิ์ของประชาชน ดังนั้น ในการเวนคืนของ กทพ. จึงควรมีการก่อสร้างทางพิเศษเป็นหลักเสมอ
และจากคำพิพากษาของศาลปกครองเกี่ยวกับการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา
20 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 จะพบว่าบทบัญญัติมาตรานี้
ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมทั้งแก่ผู้ถูกเวนคืนที่ถูกเจ้าหน้าที่เวนคืนปฏิเสธที่จะซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ
ทั้งที่ที่ดินไม่เหมาะสมที่จะใช้ประโยชน์ได้เพราะการตีความตามลายลักษณ์อักษรอย่างเคร่งครัด
หรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่หน่วยงานเวนคืนที่ต้องเสียงบประมาณค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน
และค่าดูแลรักษาที่ดินเพิ่มขึ้น ทั้ง ๆ ที่ผู้ถูกเวนคืนยังสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวได้ และ
หน่วยงานเวนคืนเองก็ไม่มีความต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดินส่วนเกินแต่อย่างใด จึงเห็นสมควร
ที่จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรานี้ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนมีดุลพินิจในการเวนคืนหรือ
จัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ และเพื่อไม่ให้เกิดการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงควรมีการ
ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจโดยให้ผู้บังคับบัญชาที่เหนือกว่าอีกชั้นหนึ่งได้วินิจฉัยอุทธรณ์ด้วย

ส่วนการบริหารจัดการที่ดินของ กทพ. นั้น แม้ว่า กทพ. จะมีอำนาจตามมาตรา 10
(2)(8)(9) และ(12) แห่งพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 แต่การดำเนินการใด ๆ
รวมทั้งการบริหารจัดการที่ดินของ กทพ. ก็ต้องอยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา 8 แห่ง
พระราชบัญญัติเดียวกัน และต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีด้วย เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของ
กทพ. ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้ได้อย่างถูกต้องโดยเสมอภาค และไม่ผิดไปจาก
วัตถุประสงค์ในการเวนคืน ภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และนโยบายของ
ฝ่ายบริหาร ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 ให้
อำนาจ กทพ. ไว้ ในการเสนอโครงการบริหารจัดการที่ดิน กทพ. จึงควรหรือไปยังสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกา หรือสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อตีความให้ชัดเจนก่อนว่า กทพ. จะสามารถ
ดำเนินการได้ตามกฎหมายหรือไม่ เพื่อจะได้ใช้เป็นเหตุผลประกอบในการขอความเห็นชอบจาก
คณะรัฐมนตรีตามอำนาจหน้าที่ของ กทพ. ต่อไป และในการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ของ กทพ.
จะเห็นได้ว่า ที่ดินที่อยู่ในความครอบครองของ กทพ. นอกจากที่นำมาใช้ในการก่อสร้างทางพิเศษแล้ว

กทพ. ก็สามารถนำมาบริหารจัดการได้ตามรูปแบบการบริหารจัดการที่ดินของ กทพ. ซึ่งมีหลายประการ บางประการอาจจะต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และนโยบายของฝ่ายบริหาร

สำหรับการบริหารจัดการที่ดินที่ กทพ. ได้จัดทำมาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กทพ. สามารถนำที่ดินนั้นมาบริหารจัดการภายในขอบวัตถุประสงค์รูปแบบต่าง ๆ ได้โดยไม่มีข้อจำกัด เช่นเดียวกับการบริหารจัดการที่ดินที่หลุดจากการเวนคืนและมีการก่อสร้างทางพิเศษไปแล้ว แต่หาก กทพ. จะให้เอกชนเข้ามาบริหารจัดการจะต้องดำเนินการอยู่ในกรอบวัตถุประสงค์ของ กทพ. และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามเงื่อนไขของกฎหมายด้วย แต่ถ้าเป็นที่ดินที่เวนคืนมาแล้วยังไม่มีการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ภายในระยะเวลา กทพ. ต้องคืนที่ดินนั้นแก่ผู้ถูกเวนคืนหรือทายาทตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครอง เว้นแต่ เจ้าของที่ดินเดิมหรือทายาทไม่ประสงค์จะเรียกคืนที่ดิน หรือ กทพ. ได้เจรจากับผู้ถูกเวนคืนหรือทายาทให้ทำสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้ กทพ. สามารถนำที่ดินนั้นมาบริหารจัดการในขอบวัตถุประสงค์ของ กทพ. และหากจะต้องมีการคืนที่ดิน กทพ. ในฐานะหน่วยงานทางปกครองที่สามารถริเริ่มกระทำการทางปกครองได้เอง กทพ. ไม่จำเป็นต้องให้ประชาชนใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญไปฟ้องคดีต่อศาลปกครองก่อน ส่วนการใช้สิทธิเรียกคืนตามรัฐธรรมนูญก็ควรมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 หมวด 3/1 การเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยแยกการใช้สิทธิเรียกคืนที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ภายในระยะเวลา ออกจากการใช้สิทธิเรียกคืนที่ดินส่วนที่หลุดจากที่หน่วยงานเวนคืนได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ไปแล้วไว้ให้ชัดเจนด้วย

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการศึกษาปัญหาในการจัดและบริหารจัดการที่ดินของ กทพ. ตามพระราชบัญญัติ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 พบว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึง กฎเกณฑ์และนโยบายของฝ่ายบริหารเกี่ยวกับการเวนคืน แนวคำวินิจฉัยของศาล บทบัญญัติที่ให้ อำนาจในการบริหารจัดการที่ดิน รูปแบบการบริหารจัดการที่ดิน ข้อจำกัดในการบริหารจัดการ ที่ดิน โดยเป็นที่ทราบกันดีว่า กทพ. ในฐานะหน่วยงานของรัฐ ใช้อำนาจรัฐในการเวนคืนที่ดินของ เอกชน ซึ่งทำให้หลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องมองว่า การจัดและบริหารจัดการที่ดินของ กทพ. เป็นไป ตามวัตถุประสงค์และเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่ สามารถสรุปเป็นประเด็นปัญหาได้ ดังต่อไปนี้

5.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการ เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ที่กำหนดโดยคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น

แม้ว่า กทพ. จะได้กำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่เจ้าของที่ดินที่ ถูกเวนคืนในระดับหนึ่งแล้ว แต่ผู้ถูกเวนคืนก็ยังอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีและนำคดีไปฟ้อง ต่อศาลปกครองเป็นส่วนใหญ่ ทั้งด้วยเหตุผลที่เห็นว่าการกำหนดเงินค่าทดแทนยังไม่เป็นธรรม อย่างแท้จริง หรืออาจเห็นว่าโดยส่วนใหญ่หากผู้ถูกเวนคืนอุทธรณ์และฟ้องคดีต่อศาลจะทำให้ ได้รับการกำหนดค่าทดแทนเพิ่มขึ้นอีก แต่นอกจากเหตุผลเหล่านี้แล้วจะพบว่า เหตุผลที่รัฐมนตรี และศาลปกครองกำหนดเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นก็เนื่องมาจากการกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูก เวนคืนยังไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ทำให้เห็นได้ว่าสภาพปัญหาของการจ่ายเงินค่าทดแทนเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินของหน่วยงาน เวนคืนนั้น สาเหตุหลักเกิดจาก การกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ยังไม่เป็นที่ ยอมรับของผู้ถูกเวนคืนและสังคม เพราะการประเมินราคาทรัพย์สินให้ถูกต้องตามหลักวิชาการนั้น จะต้องทำโดยผู้มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน มิใช่บุคคลทั่วไปสามารถประเมินได้ เพราะเหตุ ปัจจุบันที่เป็นตัวแปรในการกำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์มีหลายปัจจัย และแต่ละปัจจัยมี ผลกระทบต่อราคาของอสังหาริมทรัพย์แตกต่างกันในสาระสำคัญ การให้น้ำหนักของแต่ละปัจจัย เพื่อประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ให้เป็นไปตามหลักวิชาการ และตรงต่อสภาพความเป็นจริงจึง ต้องกระทำโดยผู้ที่มีประสบการณ์และมีความชำนาญโดยเฉพาะ แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการ

เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นกรรมการไว้ว่าจะต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในการประเมินราคาทรัพย์สิน ทำให้องค์ประกอบของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นขาดผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์ในการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์เข้าร่วมทำหน้าที่กำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เป็นที่ยอมรับของผู้ถูกเวนคืนและสังคม

5.1.2 ปัญหาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

5.1.2.1 ปัญหาการจ่ายค่าทดแทนอย่างเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

โดยทั่วไปแล้ว กทพ. ได้กำหนดเงินค่าทดแทนโดยใช้หลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เช่นเดียวกับกับหน่วยงานอื่นซึ่งในการพิจารณากำหนดค่าทดแทนนั้น หากคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นเห็นว่าราคาค่าทดแทนน่าจะต่ำเกินไป ก็จะกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายค่าทดแทนโดยเพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินอีกเป็นอัตราร้อยละของราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ประกาศใช้ให้กับเจ้าของที่ดินทุกรายตลอดแนวสายทางทั้งโครงการ โดยได้คำนึงถึงความเสียหายจากการเวนคืนที่ทำให้ที่ดินที่ถูกเวนคืนบางแปลงมีที่ดินส่วนที่เหลือถูกจำกัดการใช้ประโยชน์และมีราคาลดลงด้วย แต่ในทางปฏิบัติส่วนใหญ่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น หรือรัฐมนตรี ยังไม่ได้คำนึงถึงความเสียหายอื่นที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยคุ้มครอง หลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนจึงไม่ได้เยียวยาความเสียหายทางด้านสิ่งแวดล้อมที่จะต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอนจากการก่อสร้างโครงการทางพิเศษไว้ด้วย จึงทำให้ผู้ถูกเวนคืนต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองอีก

5.1.2.2 วัตถุประสงค์ในการเวนคืน

หากพิจารณาวัตถุประสงค์ของการเวนคืนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 ประกอบนิยามของคำว่า “ทางพิเศษ” ตามมาตรา 4 และวัตถุประสงค์ของ กทพ. ในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 แล้ว วัตถุประสงค์ในการเวนคืนที่ดินของ กทพ. ต้องเป็นไปเพื่อ

- (1) สร้างหรือจัดให้มีทางพิเศษด้วยวิธีใด ๆ ตลอดจนบำรุงและรักษาทางพิเศษ
- (2) ดำเนินงานหรือธุรกิจเกี่ยวกับทางพิเศษ และธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับทางพิเศษ หรือที่เป็นประโยชน์แก่ กทพ.

จะเห็นได้ว่าหากเป็นการเวนคืนที่ดินตามวัตถุประสงค์ของ กทพ. ในข้อ (1) เช่น กทพ.เวนคืนที่ดินเพื่อสร้างทางพิเศษ หรือสร้างอาคารศูนย์ควบคุมทางพิเศษซึ่งถือเป็นทางพิเศษ

ตามนิยามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 กทพ. ก็สามารถดำเนินการได้โดยไม่มีความเคลือบแคลงสงสัยของผู้ถูกเวนคืนและสังคม แต่หากเป็นการเวนคืนที่ดินเพื่อวัตถุประสงค์ในข้อ (2) ซึ่งยังไม่เคยเกิดขึ้นในทางปฏิบัติ จึงยังไม่ชัดเจนว่า กทพ. จะใช้อำนาจรัฐเวนคืนที่ดินของประชาชนมาเพื่อดำเนินงานหรือธุรกิจเกี่ยวกับทางพิเศษ และธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับทางพิเศษได้หรือไม่ เพราะลำพังเพียงวัตถุประสงค์ของ กทพ. ตามมาตรา 8(2) เพียงประการเดียว น่าจะไม่มีน้ำหนักเพียงพอหากจะต้องมีการใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ อันเป็นการวิตรอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินของประชาชน

5.1.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

ในกรณีปัญหาเกี่ยวกับการจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แบ่งได้เป็น 2 กรณี กล่าวคือ

1. กรณีที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนไม่เข้าเงื่อนไของค์ประกอบส่วนเหตุตามมาตรา 20 ทั้งในเรื่องด้านและจำนวนเนื้อที่ แต่ที่ดินมีสภาพและขนาดที่ไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ตามปกติ แม้ว่าเจ้าของจะร้องขอให้จัดซื้อ แต่ก็ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ชัดเจนให้หน่วยงานเวนคืนจัดซื้อที่ดินดังกล่าวได้

2. กรณีที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนเข้าเงื่อนไขเฉพาะเรื่องด้าน คือ มีด้านน้อยกว่า 5 วา ซึ่งหน่วยงานเวนคืนต้องจัดซื้อ ทั้ง ๆ ที่เนื้อที่ดินส่วนที่เหลือมีมากพอที่เจ้าของจะสามารถใช้ประโยชน์ได้ตามปกติและเป็นที่ดินที่เกินไปกว่าที่หน่วยงานเวนคืนจะได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์

จึงเห็นได้ว่า ในกรณีที่ 1 บทบัญญัติในมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ยังไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ เพราะแม้ว่าผู้ถูกเวนคืนจะได้รับความเสียหายที่ไม่อาจใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ตนเองมีกรรมสิทธิ์ได้ และได้ร้องขอให้หน่วยงานเวนคืนจัดซื้อที่ดินดังกล่าวแล้ว ก็จะไม่ได้รับการเยียวยาเนื่องจากหน่วยงานเวนคืนจะต้องพิจารณาบทบัญญัติมาตรานี้ตามลายลักษณ์อักษรอย่างเคร่งครัด และในกรณีที่ 2 หน่วยงานของรัฐมีที่ดินอยู่ในความดูแลเกินกว่าวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ และจะต้องเสียงบประมาณในการจัดกรรมสิทธิ์เพิ่มขึ้น ทั้ง ๆ ที่ผู้ถูกเวนคืนยังสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวได้ และหน่วยงานเวนคืนก็ไม่มี ความจำเป็นที่จะใช้ประโยชน์ในที่ดินส่วนเกินแต่อย่างใด

5.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดิน

5.1.3.1 ปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์

มาตรา 10 (2) แห่งพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 จะให้อำนาจและหน้าที่ กทพ. ในการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์มากกว่าประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 โดย กทพ. สามารถดำเนินการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ด้วยตนเอง หรือขออนุมัติคณะรัฐมนตรีให้เอกชนเข้าดำเนินการในโครงการขนาดใหญ่ แต่บทบัญญัติดังกล่าวอาจทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ว่าจะกระทำได้หรือไม่เพียงใด อย่างเช่นในกรณีนี้ ผู้ว่าการ กทพ. ได้มีคำสั่งให้แต่งตั้งคณะทำงานพิจารณาการจัดให้มีอาคารศูนย์บริหารทางพิเศษการทางพิเศษแห่งประเทศไทยขึ้นเพื่อพิจารณานหาแนวทางให้เกิดความชัดเจนและเป็นรูปธรรมในการก่อสร้างอาคารศูนย์บริหารทางพิเศษการทางพิเศษแห่งประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นอาคารสำนักงานใหญ่รวมพนักงานที่ต้องปฏิบัติงานประจำสำนักงานไว้ด้วยกันให้ประชาชนได้รับความสะดวกในการติดต่อและขอรับบริการ แต่เนื่องจากการบริหารจัดการที่ดินของ กทพ. ต้องอยู่บนพื้นฐานของคำว่า "โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะควบคู่ไปด้วย" แต่การคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะนั้นยังไม่มี ความชัดเจนเพียงพอ และปัจจุบันเรื่องดังกล่าวก็ยังไม่สามารถดำเนินการเพราะอยู่ระหว่างการสอบถามความเห็นจากสำนักงานอัยการสูงสุดและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แม้การตีความของหน่วยงานดังกล่าวจะไม่ใช่คำพิพากษาของศาล และไม่มีบทบังคับตามกฎหมายว่า กทพ. จะต้องปฏิบัติตาม แต่ก็เห็นความเห็นของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการตีความกฎหมาย (Administrative Adjudication) ที่เป็นแนวทางให้หน่วยงานของรัฐยึดถือไว้เป็นหลักในการปฏิบัติหน้าที่

ส่วนประเด็นเกี่ยวกับการขอใช้พื้นที่ในเขตทางพิเศษ จะเห็นได้ว่าสัญญาในลักษณะดังกล่าวเป็นสัญญาต่างตอบแทนอาจเป็นกรณีสัญญากำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพย์สินในเขตทางพิเศษตามมาตรา 10 (2) (3) แห่งพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 หรืออาจเทียบเคียงได้กับลักษณะเช่าทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 537 ประกอบกับหน้าที่และความรับผิดชอบต่าง ๆ ของผู้รับสัญญาที่กำหนดไว้โดยส่วนใหญ่ก็เทียบเคียงกับหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้เช่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่นเดียวกัน แม้จะมีได้เรียกว่าสัญญาเช่าที่ดินก็ตาม แต่ กทพ. ยังไม่ได้ดำเนินการนำบทบัญญัติในเรื่องเช่าทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับกับสัญญานี้ด้วย

5.1.3.2 ปัญหาเกี่ยวกับการให้สิทธิเอกชนในการบริหารโครงการเพื่อจัดหาผลประโยชน์ในที่ดิน

เนื่องจากการให้เอกชนเข้ามาดำเนินการนั้น กทพ. ไม่ต้องลงทุนและเสี่ยงภัยเอง ถ้าเป็นการบริหารจัดการโครงการขนาดใหญ่ ๆ ซึ่งต้องใช้ทุนในการประกอบกิจการมาก อาจทำให้

กทพ. ประสบปัญหาในเรื่องของเงินทุน ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ในขณะที่เอกชนมีความสามารถในการลงทุนและมีความสนใจที่จะเข้ามาบริหารจัดการที่ดินของ กทพ. แต่ปัญหาในการให้สิทธิเอกชนในการบริหารโครงการเพื่อจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของ กทพ. จะต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่าง กทพ. กับรัฐบาลในการดำเนินกิจการอันเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะการใช้อำนาจรัฐเพื่อการกำกับดูแล กทพ. ให้เดินไปในทิศทางที่รัฐพึงประสงค์ ด้วย โครงการต่าง ๆ ที่จะ ดำเนินการเป็นไปตามพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 ให้อำนาจ กทพ. ไว้ จึงยังไม่เคยเกิดขึ้นในทางปฏิบัติ

5.1.3.3 ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท ที่ดินที่ กทพ. จัดหาจากการเวนคืนก็จะต้องนำมาดำเนินการก่อสร้างทางพิเศษตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน การจะนำที่ดินมาบริหารจัดการจึงอยู่ภายใต้ความคุ้มครองแห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น หาก กทพ. มิได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จึงเป็นการเวนคืนเกินความจำเป็นและต้องคืนที่ดินส่วนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ให้แก่เจ้าของที่ดินเดิมหรือทายาท ซึ่งหาก กทพ. บริหารจัดการที่ดินดังกล่าวโดยมีการสร้างสิ่งปลูกสร้างถาวรลงบนที่ดินนั้น เมื่อต้องคืนที่ดินแก่เจ้าของหรือทายาท ก็จะเป็นการสร้างภาระให้แก่ กทพ. ในการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างเหล่านั้น ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 ให้อำนาจไว้ ก่อนการเวนคืนในแต่ละโครงการ กทพ. ควรระบุแผนงานหรือโครงการให้ชัดเจนเพื่อรองรับการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตทางพิเศษไว้ นอกเหนือจากการก่อสร้างทางพิเศษ โดยแผนงานและโครงการต่าง ๆ อาจมีหลายรูปแบบเพื่อให้สามารถปรับเปลี่ยนได้เหมาะสมตามลักษณะทางกายภาพของที่ดิน เช่น โครงการจัดทำอาคารศูนย์ควบคุมทางพิเศษ ลานกีฬา สถานที่จอดรถยนต์ สวนหย่อม หรืออื่น ๆ ที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยระบุรายละเอียดแผนงานหรือโครงการไว้ให้ชัดเจน

หากเป็นกรณีจะต้องคืนที่ดินที่ กทพ. เวนคืน มาและได้มีการบริหารจัดการไปก่อนแล้ว หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า ที่ดินดังกล่าวมีสิ่งปลูกสร้างในลักษณะถาวรและการไม่รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างนั้น จะยังประโยชน์แก่สาธารณะชนจำนวนมาก ก็ควรจะให้สิทธิแก่ กทพ. ในฐานะหน่วยงานทางปกครองที่ใช้อำนาจรัฐ พิจารณาซึ่งน้ำหนักประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของปัจเจกชนตามหลักความได้สัดส่วน คือ ระหว่างประโยชน์สาธารณะที่จะต้องเสียไป กับประโยชน์ของเจ้าของที่ดินหรือทายาทที่จะได้ที่ดินคืน หรือใช้อำนาจตามมาตรา 10 (2) แห่งพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย

พ.ศ. 2550 ประกอบด้วยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แล้วพิจารณาว่าควรที่จะให้ กทพ. ทำสัญญาซื้อขายที่ดินหรือทำสัญญาเช่าที่ดิน หรือสัญญาเช่าต่างตอบแทนพิเศษยิ่งกว่าสัญญาเช่าธรรมดา หรือทำสัญญาเช่าระยะยาวตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กับเจ้าของเดิมหรือทายาทหรือไม่ - เพื่อให้ที่ดินที่เวนคืนมาแล้วไม่ได้ใช้ตามวัตถุประสงค์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ได้ทำประโยชน์ให้แก่สาธารณะภายในขอบวัตถุประสงค์ของ กทพ. ต่อไปด้วย

5.1.3.4 ปัญหาเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาที่ใช้ในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์

สิทธิในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ของผู้ถูกเวนคืนนั้น มีเพียงรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่กำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ถูกเวนคืนสามารถเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ ในกรณีที่รัฐมิได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ภายในกำหนดเวลา ส่วนการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทและการเรียกคืนค่าทดแทนที่خذเข้าไปให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ก็มีได้มีการออกกฎหมายมารองรับหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญไว้ จนก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนในการใช้สิทธิของเจ้าของที่ดิน และก่อให้เกิดปัญหาความไม่มีเสถียรภาพในการบริหารจัดการที่ดินของ กทพ.

ในประเด็นของระยะเวลาการฟ้องเพื่อเรียกคืนที่ดินดังกล่าวคืนจากหน่วยงานที่เวนคืน จากการศึกษายังไม่ปรากฏชัดเจนว่าจะนำระยะเวลาการฟ้องคดีใดมาใช้ ซึ่งหากเป็นการฟ้องโดยใช้ระยะเวลาเพื่อติดตามเอาทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 ซึ่งไม่มีกำหนดระยะเวลา ก็จะใช้สิทธิได้ตลอดแม้ว่าจะเกินสิบปีเว้นแต่ถูกจำกัดด้วยอายุความได้ สิทธิ แต่ก็ยังมีข้อสงสัยว่าเมื่อ กทพ. เวนคืนที่ดินมาแล้วกรรมสิทธิ์ในที่ดินก็ตกเป็นของ กทพ. เจ้าของเดิมจะยังใช้สิทธิติดตามเอาทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 หรือไม่ หากจะใช้อายุความละเมิดก็ต้องใช้สิทธิภายใน 1 ปี นับแต่รู้เรื่องและรู้ตัวผู้กระทำความผิด แต่การเวนคืนที่ดินตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ก็ไม่น่าจะใช้การละเมิดต่อกฎหมาย หากเป็นการใช้สิทธิตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองให้เรียกคืนที่ดินได้ เมื่อรัฐธรรมนูญเองก็ไม่ได้ระบุระยะเวลาการใช้สิทธิไว้ แต่การจะให้ประชาชนสามารถจะใช้สิทธิได้ตลอดไปโดยไม่มีระยะเวลาก็น่าจะเป็นธรรมแก่หน่วยงานรัฐผู้ใช้อำนาจเวนคืน เมื่อระยะเวลาในการใช้สิทธิเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นสาระสำคัญต่อการบริหารจัดการที่ดินของ กทพ. เพราะหากสิทธิของเจ้าของที่ดินเดิมหรือทายาทสามารถเรียกคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนได้ไม่มีจำกัด การบริหารจัดการที่ดินของ กทพ. เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประโยชน์สูงสุดทั้งแก่ กทพ. และประโยชน์สาธารณะก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้ หากสิทธิที่จะเรียกคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนไม่มีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน ดังนั้น จึงควรกำหนดกฎเกณฑ์ไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายให้ชัดเจนว่า สิทธิเรียกคืนที่ดินประเภทนี้มีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งอาจประกอบไปด้วยเงื่อนไขเวลาหรืออายุความ หรือเงื่อนไขอื่น ๆ ประกอบกัน

5.2 ข้อเสนอแนะ

เมื่อทบทวนปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 ส่วนใหญ่ข้อเสนอแนะต่อการบริหารจัดการที่ดินของ กทพ. แต่ในทางกลับกัน กฎระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการบริหารจัดการที่ดิน ของ กทพ. กลับเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารจัดการ ดังนั้น เพื่อให้การบริหารจัดการเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 ให้อำนาจไว้ เห็นควรมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. เพื่อแก้ปัญหาในส่วนของการจัดหาที่ดิน ที่ขาดผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ในการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กทพ. ควรเสนอเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 9 และมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ดังนี้

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มาตรา 9 (เดิม) บัญญัติว่า เมื่อพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 ใช้บังคับแล้วให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการสำรวจ เพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอน ให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ถ้าเป็นการเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ทางรถไฟ ทางพิเศษ คลองชลประทานหรือกิจการที่คล้ายคลึงกันต้องสำรวจให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

เมื่อได้ดำเนินการสำรวจที่ที่จะต้องเวนคืนเสร็จเป็นบางส่วน หรือแล้วเสร็จทั้งหมด ให้เจ้าหน้าที่เสนอรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่สำรวจแล้วเสร็จประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคนผู้แทนกรรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน และจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา 18

ในกรณีที่พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 ผ่านเขตท้องที่ใดให้มีผู้แทนของสภาท้องถิ่นนั้นแห่งละหนึ่งคนเข้าร่วมเป็นกรรมการตามวรรคสองด้วย

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

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น ทำให้ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามวรรคสี่ได้ คณะกรรมการจะขอให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวขยายเวลาออกไปอีกก็ได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

โดยเสนอให้เพิ่มเติมบทบัญญัติให้มีเนื้อความ ดังนี้

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

เมื่อได้ดำเนินการสำรวจที่ที่จะต้องเวนคืนเสร็จเป็นบางส่วน หรือแล้วเสร็จทั้งหมด ให้เจ้าหน้าที่เสนอรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่สำรวจแล้วเสร็จประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคนผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง โดยคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นมีหน้าที่กำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา 18 ภายหลังจากที่ได้รับฟังความเห็นของคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ประกอบแล้ว

คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์คณะหนึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการอย่างน้อยสามคนแต่ไม่เกินห้าคน ที่เป็นนักวิชาการในมหาวิทยาลัยของรัฐในสาขาที่เกี่ยวข้อง หรือสถาบันประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ของภาครัฐหรือเอกชน หรือองค์กรผู้มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์

ในกรณีที่พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 ผ่านเขตท้องที่ใดให้มีผู้แทนของสภาท้องถิ่นนั้นแห่งละหนึ่งคนเข้าร่วมเป็นกรรมการตามวรรคสองด้วยในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ และจำนวนเงินค่าทดแทนให้คณะกรรมการกำหนดโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา 18 มาตรา 21 มาตรา 22 และมาตรา 24 และดำเนินการให้แล้วเสร็จและประกาศราคาที่กำหนดไว้ ณ สถานที่ตามมาตรา 7 ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น ทำให้ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามวรรคสี่ได้ คณะกรรมการจะขอให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวขยายเวลาออกไปอีกก็ได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มาตรา 23 (เดิม) บัญญัติว่า ในกรณีที่มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 15 โดยมีได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 6 และพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นมิได้กำหนดเรื่องเงินค่าทดแทนไว้เป็นอย่างอื่น ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับ

นั้นแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ภายในสามสิบวันนับแต่วันใช้บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบด้วย ผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา 18

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งกำหนดเงินค่าตอบแทนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 โดยอนุโลม โดยดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งและให้นำมาตรา 9 วรรคสาม และวรรคห้า มาตรา 10 มาตรา 18 มาตรา 22 และมาตรา 24 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

โดยเสนอให้เพิ่มเติมบทบัญญัติให้มีเนื้อความ ดังนี้

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 23 ในกรณีที่มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 15 โดยมีได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 6 และพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นมิได้กำหนดเรื่องเงินค่าทดแทนไว้เป็นอย่างอื่น ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ภายในสามสิบวันนับแต่วันใช้บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบด้วย ผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง โดยคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นมีหน้าที่กำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา 18 ภายหลังจากที่ได้รับฟังความเห็นของคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ประกอบแล้ว

คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์คณะหนึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการอย่างน้อยสามคนแต่ไม่เกินห้าคน ที่เป็นนักวิชาการในมหาวิทยาลัยของรัฐในสาขาที่เกี่ยวข้อง หรือสถาบันประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ของภาครัฐหรือเอกชน หรือองค์กรผู้มีวิชาชีพเกี่ยวกับการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งกำหนดเงินค่าตอบแทนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 โดยอนุโลม โดยดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งและให้นำมาตรา 9 วรรคสาม และวรรคห้า มาตรา 10 มาตรา 18 มาตรา 22 และมาตรา 24 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

2. เพื่อแก้ปัญหาคารเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กทพ. ควรเสนอเพิ่มเติมบทบัญญัตินี้ ดังนี้

มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 (เดิม) บัญญัติว่า ในกรณีที่ต้องเวนคืนที่ดินแปลงใดแต่เพียงบางส่วนถ้าเนื้อที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นน้อยกว่ายี่สิบห้าตารางวา หรือด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่าห้าวา และที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมิได้ติดต่อกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน หากเจ้าของร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วย

ในกรณีที่มีการจัดซื้อที่ดินให้นำมาตรา 10 มาตรา 11 และมาตรา 33 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

โดยเสนอให้เพิ่มเติมบทบัญญัติให้มีเนื้อความ ดังนี้

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 20 ในกรณีที่ต้องเวนคืนที่ดินแปลงใดแต่เพียงบางส่วนถ้าเนื้อที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นน้อยกว่ายี่สิบห้าตารางวา หรือด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่าห้าวา และที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมิได้ติดต่อกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน หากเจ้าของร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วย เว้นแต่ที่ดินแปลงใดที่มีสภาพและขนาดไม่เหมาะสมที่จะใช้ประโยชน์ต่อไป ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจที่จะเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินดังกล่าวได้ เมื่อได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินนั้น

เมื่อได้คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะแล้ว เจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือในกรณีที่ที่ดินส่วนที่เหลืออยู่แปลงใดมีสภาพและขนาดที่เจ้าของเดิมยังอาจใช้ประโยชน์ได้ต่อไป หรือที่ดินส่วนที่เหลือแปลงใดมีด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่า 5 วา แต่มีเนื้อที่มากกว่า 100 ตารางวา

ทั้งนี้ เจ้าของมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 6 หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ภายในหกสิบวัน นับจากวันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่

ในกรณีที่มีการจัดซื้อที่ดินให้นำมาตรา 10 มาตรา 11 และมาตรา 33 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

3. กทพ.ควรเสนอเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 หมวด 3/1 การเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

มาตรา 32/1 ในกรณีที่อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา หรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ให้หน่วยงานเวนคืนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท ภายในระยะเวลาสิบปี นับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา หรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

กรณีที่หน่วยงานเวนคืนทราบว่าการใช้อสังหาริมทรัพย์ไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ อาจแจ้งสิทธิเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทก่อนระยะเวลาตามวรรคหนึ่งได้

มาตรา 32/2 การใช้สิทธิเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 32/1 ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทยื่นคำร้องต่อหน่วยงานเวนคืนภายในสิบปี นับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา หรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

มาตรา 32/3 ในกรณีที่มือสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเหลืออยู่หลังจากการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานเวนคืนไปแล้ว แต่ไม่มีการใช้ประโยชน์ที่เหลืออยู่นั้นต่อไปตามแผนงานหรือโครงการของหน่วยงานเวนคืน หากเจ้าของเดิมหรือทายาทร้องขอภายในระยะเวลาห้าปี นับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา หรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้หน่วยงานเวนคืนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นแก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

มาตรา 32/4 การกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ตามหมวดนี้ให้คิดจากเงินค่าทดแทนที่เจ้าของเดิมหรือทายาทได้รับไปจากเจ้าหน้าที่

มาตรา 32/5 อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนแล้วไม่นำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา หรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือกรณีที่มือสังหาริมทรัพย์เหลืออยู่ตามมาตรา 32/3 เจ้าของเดิมหรือทายาทอาจสละสิทธิเรียกคืนได้ โดยแสดงเจตนาเป็นหนังสือแก่หน่วยงานเวนคืนนั้น

4. การบริหารจัดการที่ดินของ กทพ. ในโครงการต่าง ๆ ไม่ว่าจะดำเนินการโดย กทพ. เอง หรือ กทพ. จะให้สิทธิเอกชนในการบริหารโครงการเพื่อจัดหาผลประโยชน์ในที่ดิน ในขั้นตอนการเสนอโครงการของ กทพ. เพื่อให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ ต้องนำผลการตอบข้อหารือที่ยุติแล้วของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามาแสดงประกอบการเสนอโครงการ ให้คณะรัฐมนตรีเห็นได้ชัดเจนว่า กทพ. มีอำนาจและหน้าที่ที่สามารถกระทำได้ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 และเป็นไปตามที่หน่วยงานซึ่งเป็นที่ปรึกษากฎหมายได้ให้ความเห็นไว้

5. กทพ. ควรจะกำหนดนโยบายให้ชัดเจนว่า กทพ. ต้องคืนที่ดินที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ภายในระยะเวลาเท่าใด เพื่อที่ กทพ. จะได้ไม่ต้องถือครองที่ดินที่ไม่จำเป็นต้องใช้ไว้โดยเปล่าประโยชน์ และก่อนการเวนคืนต่อไปในแต่ละโครงการ กทพ. ควรระบุแผนงานหรือโครงการให้ชัดเจนเพื่อรองรับการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตทางพิเศษไว้ นอกเหนือจากการก่อสร้างทางพิเศษ โดยแผนงานและโครงการต่าง ๆ อาจมีหลายรูปแบบเพื่อให้สามารถปรับเปลี่ยนได้เหมาะสมตามลักษณะทางกายภาพของที่ดิน เช่น โครงการก่อสร้างอาคารศูนย์ควบคุมทางพิเศษ จัดทำลานกีฬา สถานที่จอดรถยนต์ สวนหย่อม หรืออื่น ๆ ที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยระบุรายละเอียดแผนงานหรือโครงการให้ชัดเจนไว้ในพระราชกฤษฎีกา

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

การทางพิเศษแห่งประเทศไทย. 2548. รายงานฉบับสมบูรณ์ การศึกษาความเหมาะสมทางด้านวิศวกรรม เศรษฐกิจ การเงิน และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โครงการทางพิเศษสายศรีรัช-ดาวคะนอง เล่มที่ ½ (รายงานหลัก). กรุงเทพมหานคร : การทางพิเศษแห่งประเทศไทย.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. 2525. กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. 2539. บทความรัฐวิสาหกิจ. (กรกฎาคม) ;13.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. 2543. สัญญาทางปกครองกับการให้เอกชนเข้าร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม.

นันทวัฒน์ บรรมานันท์. 2544. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

นันทวัฒน์ บรรมานันท์. 2550. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2536. กฎหมายมหาชน เล่ม 1 : วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ . กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2538. กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. 2535. คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์.

ประยูร กาญจนดุล. 2538. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ดุสิต สัตยมานะ. 2521. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหาร. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

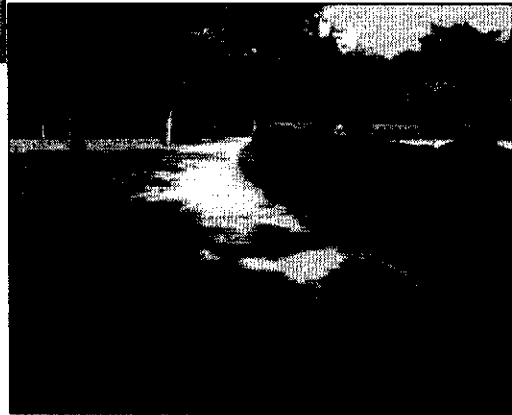
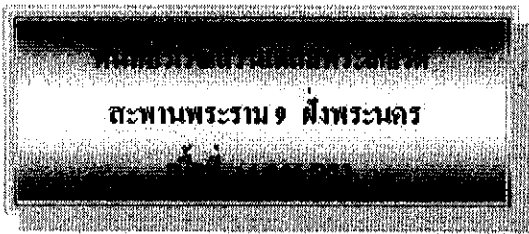
ไพฑูริศ เอกจรรย์กร. 2545. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะซื้อขายแลกเปลี่ยน ให้. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

พิทยา บวรวัฒนา. 2544. รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ. 1887-ค.ศ. 1970). พระนคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- ยีนหยัด ใจสมุทร. 2544. การพัฒนาการทางพิเศษแห่งประเทศไทย : วิเคราะห์ตามแนวทาง
กฎหมายในช่วงสามทศวรรษ. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
สาขารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. 2549. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของ
กฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. 2538. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
วิญญูชน.
- วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์. 2548. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วย
ทรัพย์สิน บรรพ 4. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เด็อนตุลา.
- ศุภเชษฐ์ คุสุวรรณ. 2540. ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใน
ระบบกฎหมายไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สันติ ปิยะทัต. 2538. การใช้อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนและสิทธิในการเรียกคืน
อสังหาริมทรัพย์ของผู้ถูกเวนคืนตามกฎหมายไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต
สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุวรรณ มหัตเดชกุล. การกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. วิทยานิพนธ์
ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เสนีย์ ปราโมช. 2551. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์.
กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พลสยาม.
- หยุด แสงอุทัย. 2538. หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- เอกศักดิ์ อธิธิสิฎฐ์. 2544. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะ :
ศึกษากรณีรัฐวิสาหกิจการประปาส่วนภูมิภาค. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต
มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- Prof. Rene Hostiou. 2547. การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ประเทศฝรั่งเศส. วารสารศาลปกครอง
(มกราคม-เมษายน) ; 114-124.

ภาคผนวก

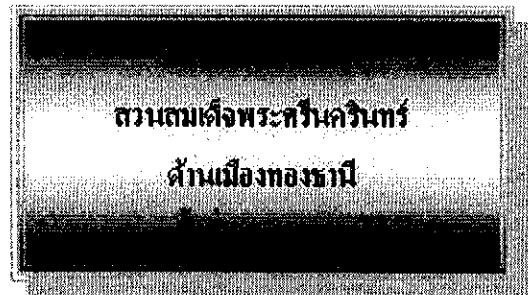
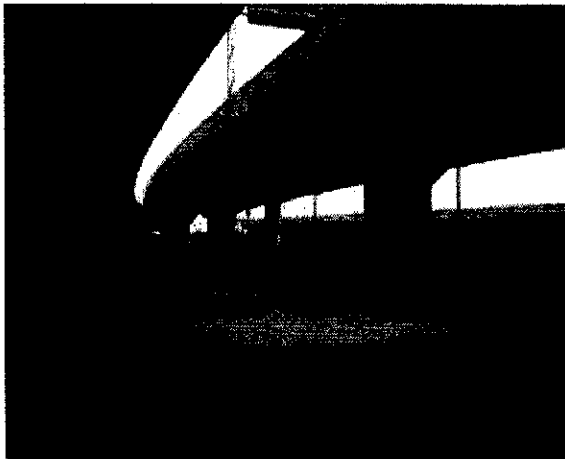
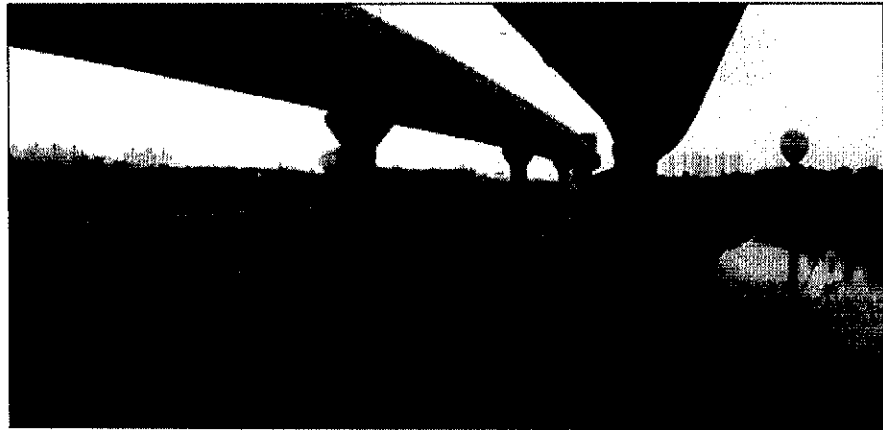
ภาพที่ 1 พื้นที่บริเวณสวนเฉลิมพระเกียรติ สะพานพระราม 9 ฝั่งพระนคร เนื้อที่ 11,965 ตารางวา



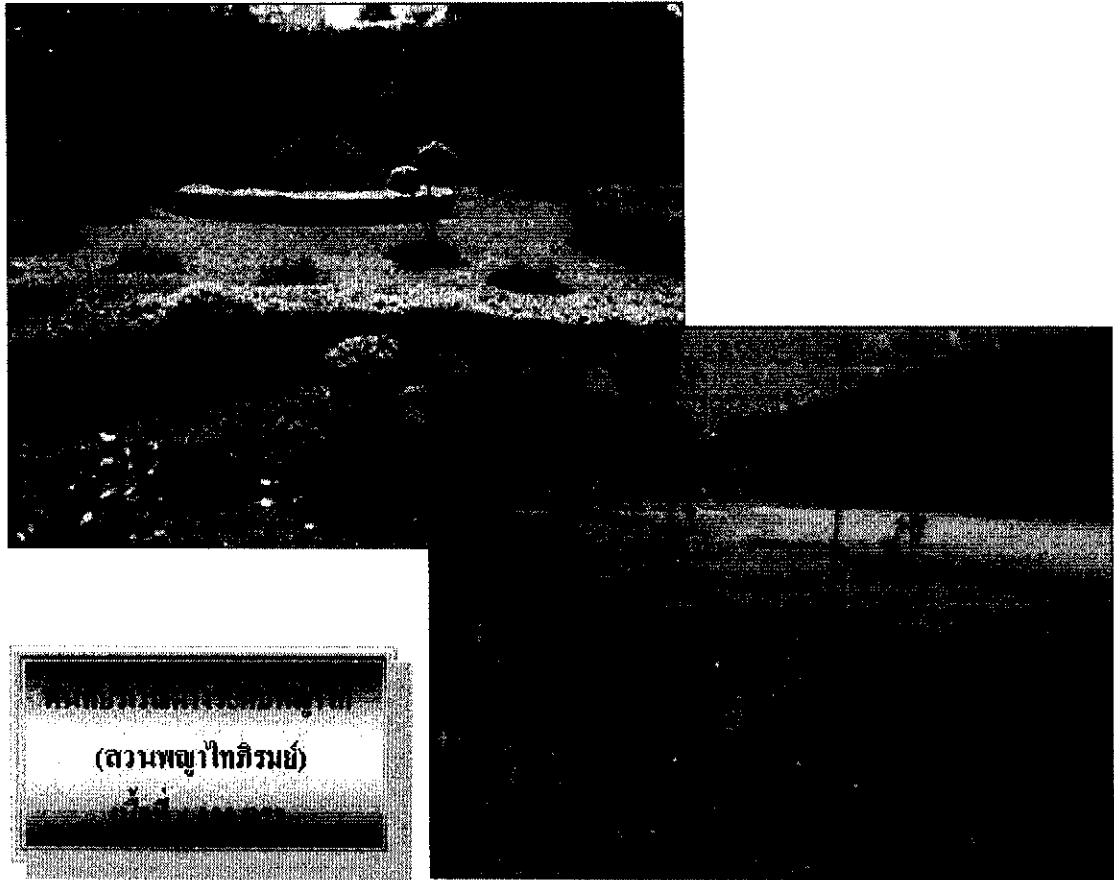
ภาพที่ 2 พื้นที่บริเวณสวนพรรณภิรมย์ บริเวณต่างระดับถนนพระราม 9 ตัดถนนประดิษฐ์มนูธรรม
เนื้อที่ 5,225 ตารางวา



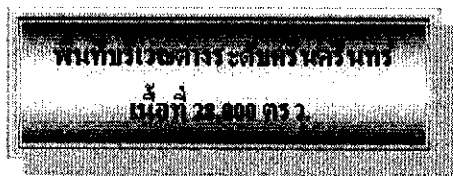
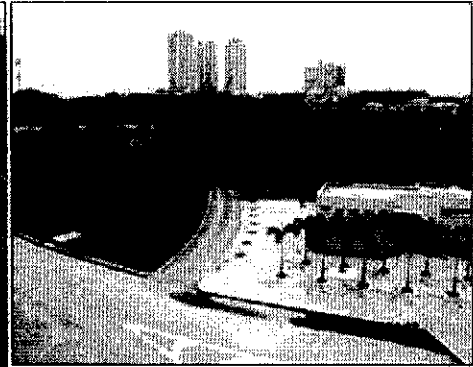
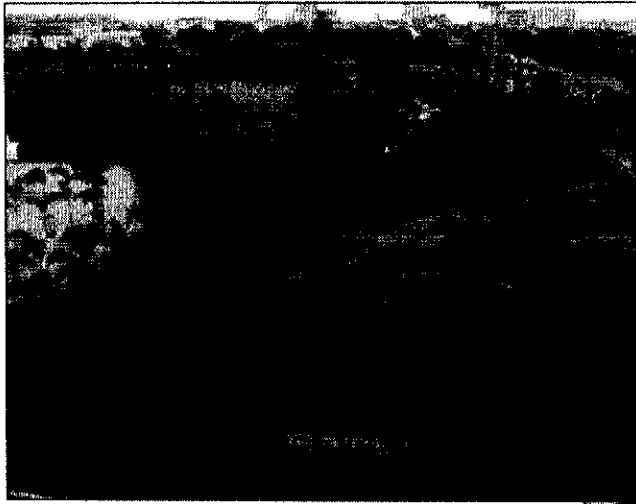
ภาพที่ 3 พื้นที่บริเวณทางเข้าสวนสมเด็จพระศรีนครินทร์ ด้านเมืองทองธานี เนื้อที่ 18,551 ตารางวา



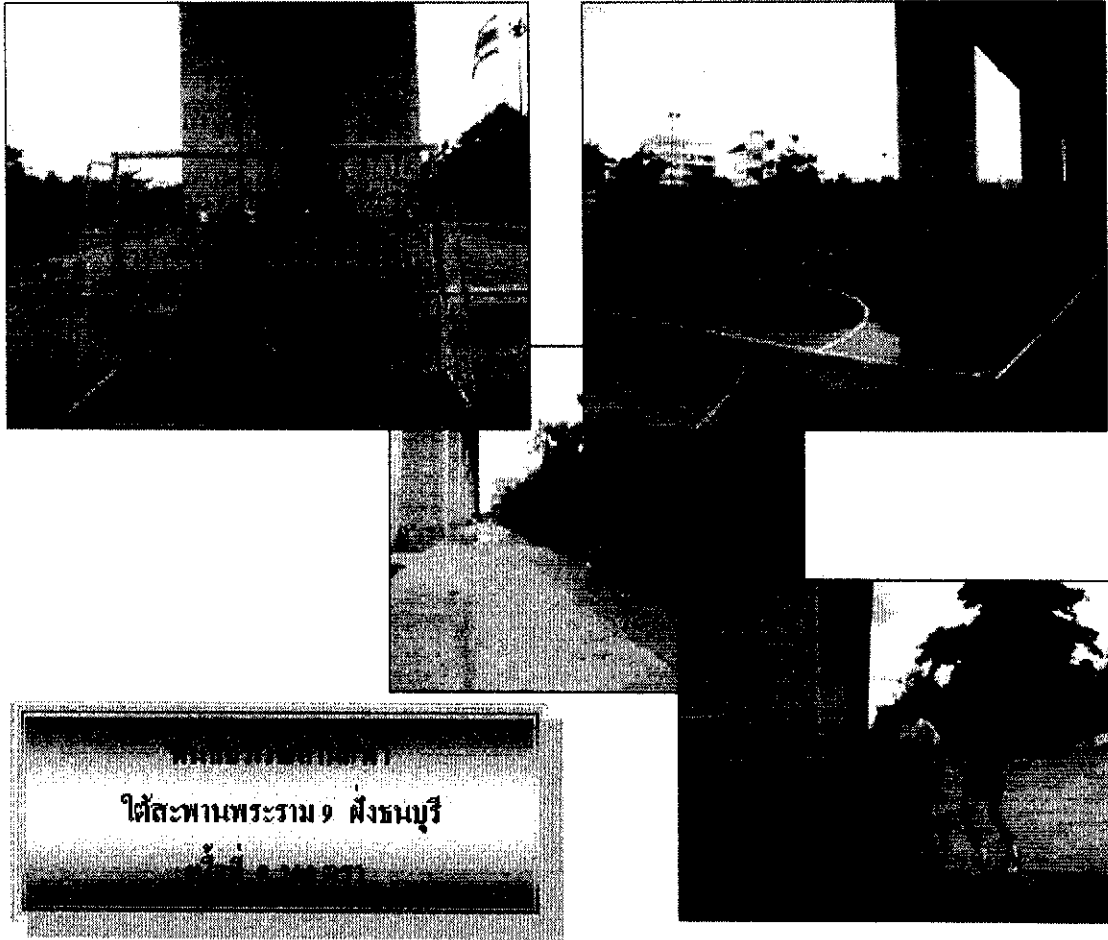
ภาพที่ 4 พื้นที่บริเวณต่างระดับพญาไท (สวนพญาไทภิรมย์) เนื้อที่ 4,000 ตารางวา



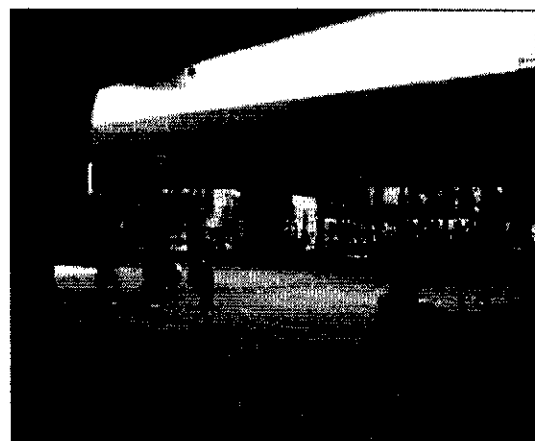
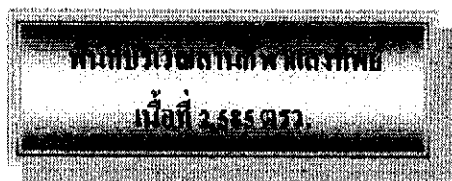
ภาพที่ 5 พื้นที่บริเวณต่างระดับศรีนครินทร์ เนื้อที่ 28,000 ตารางวา



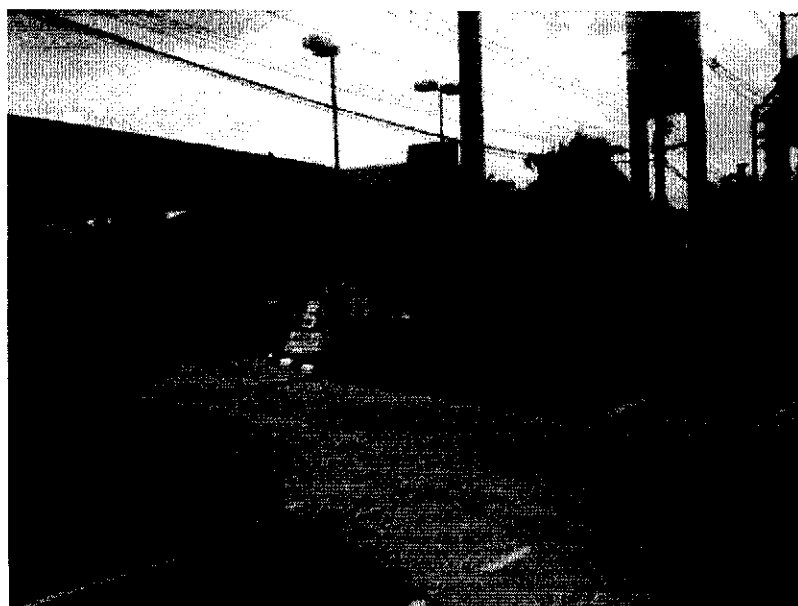
ภาพที่ 6 พื้นที่บริเวณลานกีฬาใต้สะพานพระราม 9 ฝั่งธนบุรี เนื้อที่ 9,200 ตารางวา



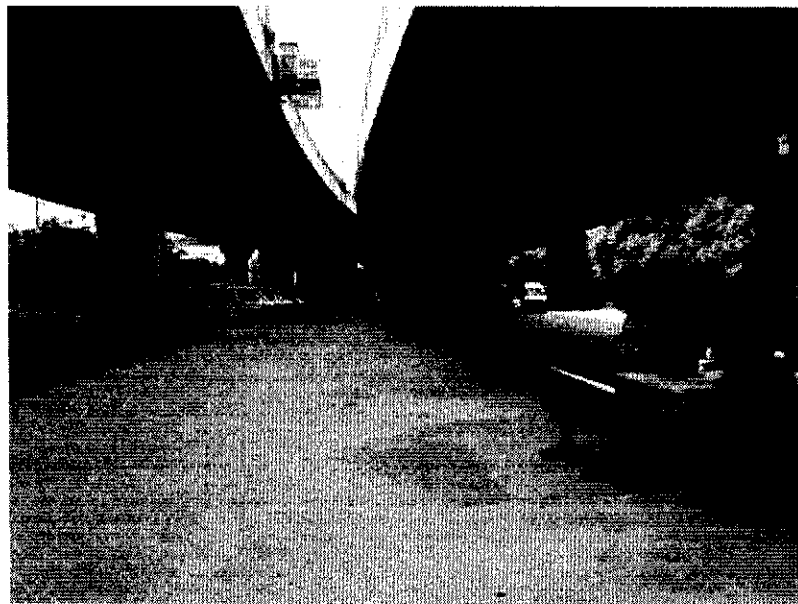
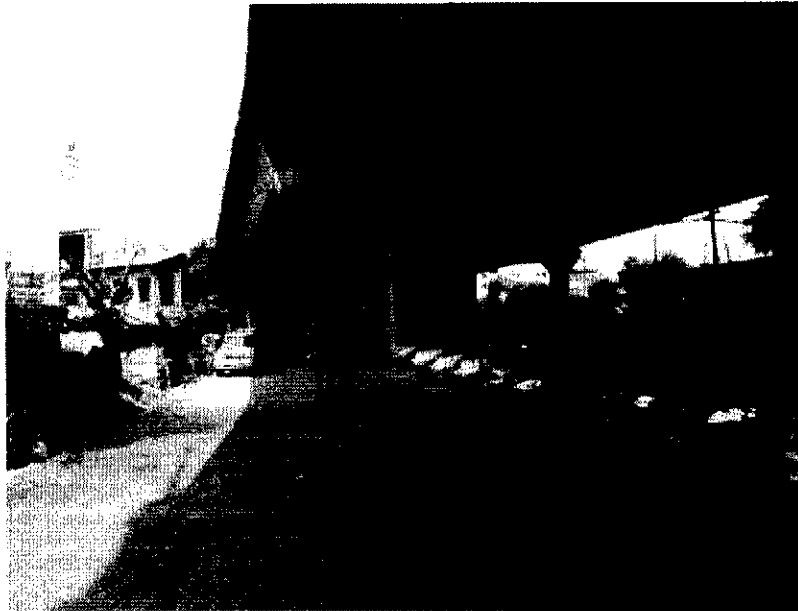
ภาพที่ 7 พื้นที่บริเวณลานกีฬาแสงทิพย์



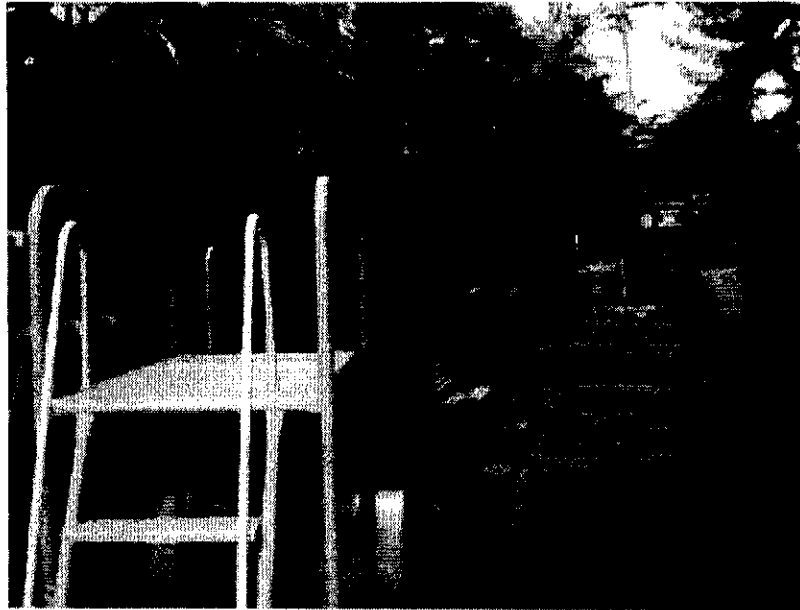
ภาพที่ 8 พื้นที่ กทพ. อนุญาตให้เช่าเพื่อจัดทำทางเข้า-ออก



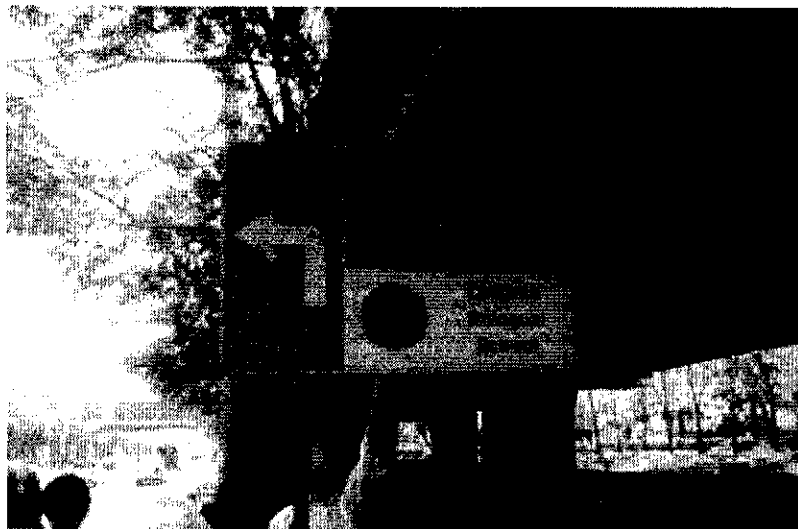
ภาพที่ ๑ พื้นที่ที่ กทพ. อนุญาตให้เข้าเพื่อจอดรถยนต์



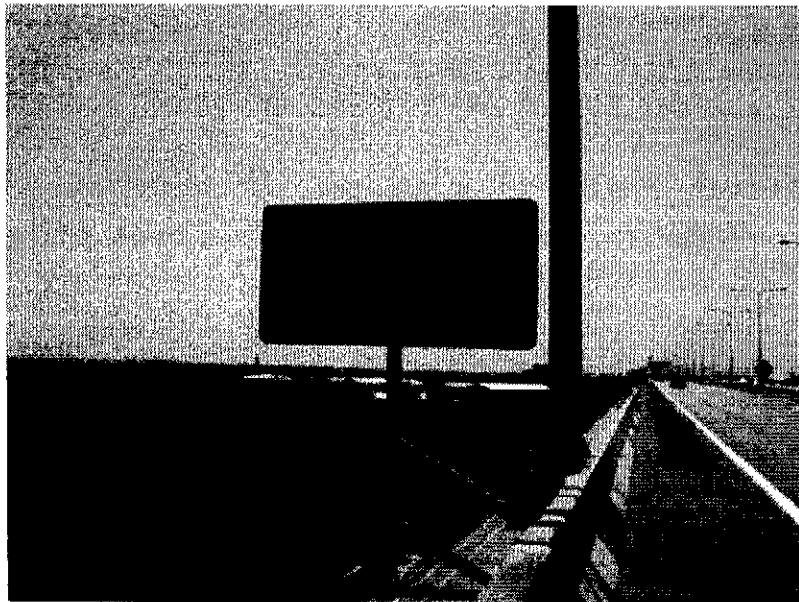
ภาพที่ 10 พื้นที่ที่ กทพ. อนุญาตให้เช่าเพื่อจัดทำสวนหย่อมและดูแลรักษา



ภาพที่ 11 พื้นที่เช่าเพื่อติดตั้งป้ายแนะนำทางในเขตทางพิเศษ



ภาพที่ 12 พื้นที่เช่าเพื่อติดตั้งป้ายแนะนำทางบนทางพิเศษ



ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวเบญจางค์ เกษวิเชียร เกิดเมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2522 จบการศึกษาบริหารธุรกิจบัณฑิต การบัญชี สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล เมื่อปี 2543 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (เกียรตินิยมอันดับ 2) เมื่อปี พ.ศ. 2548 เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 59 รับราชการในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภาษี สำนักกฎหมาย กรมสรรพากร เมื่อปี พ.ศ. 2545 รับราชการในตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง รุ่นที่ 11 สำนักงานศาลปกครอง เมื่อปี พ.ศ. 2548 ปัจจุบัน เป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ ตำแหน่งนิติกร แผนกอนุญาตไต่สวนการ กองคดี ฝ่ายกฎหมาย การทางพิเศษแห่งประเทศไทย