

### สิทธิในการเรียกคืนสิ่งหาปริมาณที่ถูกวณคินของผู้ถูกวณคิน

เมื่อรัฐได้วณคินสิ่งหาปริมาณมาแล้ว รัฐต้องนำสิ่งหาปริมาณดังกล่าวไปใช้ตามวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย อย่างไรก็ตามในบางกรณีรัฐมิได้นำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ หรือมีการนำไปใช้ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าประชาชนผู้ถูกวณคินย่อมมีสิทธิเรียกคืนสิ่งหาปริมาณที่ถูกวณคินในกรณีต่างๆ ดังต่อไปนี้

#### 1. กรณีที่รัฐใช้ประโยชน์ในที่ดินที่วณคินมาไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

1.1 แนวคิดในการคุ้มครองสิทธิและการเรียกคืนสิ่งหาปริมาณ ที่ถูกวณคิน กรณีที่รัฐใช้ประโยชน์ในที่ดินที่วณคินมาไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

การวณคินสิ่งหาปริมาณของประชาชนมาใช้ประโยชน์นั้นถือว่าเป็นการจำกัดหรือริดรอนสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน ดังนั้นการที่รัฐจะเข้ามาล่วงละเมิดแดนแห่งกรรมสิทธิ์ของประชาชนได้นั้น จะต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง และต้องกระทำเพื่อประโยชน์ของสาธารณะเท่านั้น ดังนั้นในการที่รัฐจะสามารถแทรกแซง การใช้สิทธิในทรัพย์สินของประชาชนได้ รัฐจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ได้ให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ ซึ่งในบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นเองจะกำหนดวัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดเจนว่า รัฐสามารถวณคินทรัพย์สินของประชาชนมาเพื่อใช้ดำเนินกิจการอะไร มีวัตถุประสงค์อย่างไร และก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะอย่างไรบ้าง

ดังนั้นเมื่อรัฐได้เวนคืนที่ดินมาแล้ว รัฐย่อมมีพันธะในอันที่จะต้องกระทำตามวัตถุประสงค์อย่างเคร่งครัด และการกระทำนั้นจะต้องจำกัดอยู่ในขอบเขตของวัตถุประสงค์ หากรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้นำที่ดินที่เวนคืนมาไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่น นอกเหนือไปจากวัตถุประสงค์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแล้ว ถือได้ว่าเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทั้งเป็นการไม่เคารพต่อหลักการในการปกครองระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้ยังถือได้ว่าเป็นการไม่เคารพต่อหลักกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของประชาชน

1.2 ปัญหาความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนกรณีรัฐใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เวนคืนมาไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

#### ก) กรณีของประเทศฝรั่งเศส

สำหรับสิทธิเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ของผู้ถูกเวนคืนตามกฎหมายของฝรั่งเศส นั้นได้มีการกำหนดไว้ในมาตรา L.12-6 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และสำหรับในกรณีที่รัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาแล้วแต่มิได้ใช้ประโยชน์ตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายซึ่งจะทำให้ผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิเรียกคืนได้นั้น จึงอาจพิจารณาได้ตามบทบัญญัติในมาตรานี้ โดยสามารถแยกพิจารณาได้ใน 2 กรณี<sup>1</sup> คือ

1. กรณีที่ฝ่ายปกครองได้ทำการประกาศเพื่อประโยชน์สาธารณะใหม่

ตามหลักกฎหมายในมาตรา L.12-6 ได้บัญญัติไว้ว่า "ถ้าอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายนี้ ไม่ได้ถูกนำไปใช้ภายในระยะเวลา 5 ปี ดังที่ได้กำหนดหรือไม่ดำเนินการต่อไปซึ่ง

<sup>1</sup>วิบูลย์ กัมมาระบุตร, "สิทธิการซื้อคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน," (Droit de Retorcession) กฎหมายปกครอง 1 (เมษายน 2533): 234-238.

วัตถุประสงค์ เจ้าของเดิมหรือทายาทสามารถร้องขอซื้อคืนได้ภายใน 30 ปี นับแต่วันที่มีประกาศการเวนคืน (l'ordonnance d'expropriation) เว้นแต่คำสั่งหากริมทรัพย์ดังกล่าวจะถูกประกาศเพื่อใช้สำหรับประโยชน์สาธารณะใหม่ ในกรณีนี้หมายถึงเดิมรัฐต้องการเวนคืนทรัพย์สินมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างหนึ่ง แต่ต่อมารัฐไม่ได้ใช้ทรัพย์สินดังกล่าวตามวัตถุประสงค์นั้นภายในกำหนดเวลา 5 ปี ตามมาตรา L.12-6 วรรคแรก แต่รัฐได้ทำการประกาศการใช้ประโยชน์สาธารณะนั้นใหม่อีกครั้งหนึ่ง โดยนำอสังหาริมทรัพย์ไปใช้ทำประโยชน์อย่างอื่น ซึ่งแตกต่างจากวัตถุประสงค์เดิมที่กำหนดไว้ในตอนแรกในกรณีนี้ เจ้าของเดิมก็ไม่มีสิทธิ ร้องขอซื้อคืนหรือเรียกคืนทรัพย์สินได้แต่อย่างใด

2. กรณีที่มีการใช้ประโยชน์แตกต่างจากวัตถุประสงค์เดิม โดยไม่มีการประกาศเพื่อประโยชน์สาธารณะใหม่ ในกรณีนี้อาจเกิดขึ้นได้ เช่น กรณีที่ฝ่ายปกครองได้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เช่น ตึกอาคารมาแล้ว และต่อมาได้ทำลายอาคารนั้นแล้ว หรือได้มีการสร้างอาคารใช้สำหรับเป็นสถานที่ราชการบนที่ดินที่ถูกเวนคืน โดยผิดวัตถุประสงค์ไปจากการประกาศเพื่อใช้ประโยชน์สาธารณะ ซึ่งในกรณีเช่นนี้ ผู้เวนคืน ไม่สามารถคืนทรัพย์สินที่เวนคืนมาให้เจ้าของเดิมได้ ในกรณีเหล่านี้เจ้าของเดิมได้แต่เรียกชดเชยค่าเสียหายเท่านั้น โดยคำนวณจากมูลค่าที่จะได้รับจากมูลค่าที่เพิ่มขึ้นของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน หรือเรียกค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย

สรุปกรณีการใช้ประโยชน์ซึ่งแตกต่างไปจากวัตถุประสงค์เดิมนั้น เจ้าของเดิมไม่สามารถเรียกคืนได้ จะมีสิทธิเฉพาะแต่การเรียกค่าเสียหายพร้อมด้วยดอกเบี้ยเท่านั้น

#### ข) กรณีของประเทศอิสราเอล

ในกรณีที่รัฐ ได้เวนคืนที่ดินมา แต่รัฐไม่ได้ใช้ที่ดินที่เวนคืนมาตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้น สำหรับประเทศอิสราเอล ได้กำหนดหลักการดังกล่าวไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับการวางแผนและการก่อสร้าง<sup>2</sup> (The Planning and Building Law) โดยกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้คณะกรรมการวางแผนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดหาหรือทำการเวนคืนที่ดินสำหรับใช้ในการบริการสาธารณะ

และในการเวนคืนที่ดินนั้นมีรูปแบบในการเวนคืน 2 ประเภทคือ 1) รัฐสามารถใช้วิธีการเวนคืนแบบพิเศษ คือเวนคืนโดยไม่ต้องเสียค่าทดแทน ให้แก่ผู้ถูกเวนคืน (มาตรา 196 (a)) 2) การเวนคืนที่ต้องมีการชดเชยค่าทดแทนนอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวได้มีการกำหนดให้ความคุ้มครองแก่เจ้าของที่ดิน ไว้ 3 ประการ คือ

1. ในกรณีที่มีการเวนคืนทรัพย์สินไปบางส่วน ถ้าทรัพย์สินส่วนที่เหลือมีมูลค่าลดน้อยถอยลง เมื่อเปรียบเทียบกับราคาในท้องตลาด รัฐก็จะให้การคุ้มครองทรัพย์สินส่วนน้อยอย่างเพียงพอ โดยการนำไปใช้พัฒนาและบริหารในวัตถุประสงค์ต่าง ๆ

2. การเปลี่ยนการใช้ในอนาคต ถ้าการใช้ประโยชน์ในที่ดินได้เปลี่ยนไปเป็นแบบที่ต้องมีค่าสินไหมทดแทนสำหรับการเวนคืนที่ดิน คณะกรรมการวางแผนท้องถิ่นต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่เจ้าของเดิมหรือค้ำที่ดินให้ ซึ่งแล้วแต่เจ้าของเดิมจะเลือก

3. ค่าสินไหมทดแทน ในกรณีที่ต้องมีการใช้ค่าสินไหมทดแทน รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจที่จะแจ้งต่อคณะกรรมการวางแผนท้องถิ่นให้จ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่เจ้าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน หากเจ้าของทรัพย์สินไม่พอใจในจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนที่ได้รับ หรือเห็นว่าการกระทำของรัฐมนตรี เป็นการไม่ชอบ (มาตรา 190 (a) (2)) เจ้าของที่ดินอาจยื่นฟ้องต่อศาลได้

หลักเกณฑ์ในการให้การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน ในกรณีที่รัฐได้เวนคืนไปแล้ว แต่ต่อมาได้มีการเปลี่ยนวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์นั้นได้มีการกำหนดไว้ในมาตรา 196 (a) และมาตรา 195 (b) โดยในมาตรา 196 (a) กำหนดไว้ว่า<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup>Rachelle Alterman. From Expropriation to Development Agreements "Developer Obligation for Public Service in Israel" Israel Law Review 24 (winter 1990) : 28-81.

<sup>3</sup>Ibid, P.48

"ที่ดินที่ถูกเวนคืนไปโดยไม่ได้มีการชดเชยค่าทดแทนนั้น ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ในการใช้ที่ดิน คณะกรรมการวางแผนท้องถิ่นจะต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนโดยคิดราคาในขณะที่มีการเวนคืน แต่ผู้มีสิทธิอาจร้องขอให้คณะกรรมการคืนที่ดินให้แก่เขาก็ได้ แล้วแต่จะเลือก"\*

สำหรับมาตรา 195 (b) นั้นเป็นกรณีที่การเวนคืนนั้นจะต้องมีการชดเชยค่าทดแทน ในกรณีนี้ ถ้ามีการเปลี่ยนวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ กฎหมายกำหนดให้สิทธิแก่ผู้ถูกเวนคืน สามารถขอเช่า หรือซื้อที่ดินกลับคืนไปได้ ในราคาที่ไม่สูงไปกว่าค่าสินไหมทดแทนที่จ่ายไปฝากกับมูลค่าที่เพิ่มขึ้นจากโครงการต่าง ๆ ที่ได้มีการทำขึ้นบนที่ดินนั้น

จากการพิจารณาในมาตรา 196 (a) และ 195 (b) ตามกฎหมายวางแผนและก่อสร้าง ในปี 1990 ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษแล้วจะเห็นว่าได้มีการกำหนดหลักการที่สำคัญไว้ในกฎหมาย ในการเวนคืนบางกรณีรัฐหรือคณะกรรมการวางแผนท้องถิ่นไม่ต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้กับเจ้าของทรัพย์สิน แต่ถ้าหากมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ แล้วรัฐหรือคณะกรรมการวางแผนท้องถิ่น จะต้อง

---

\*Protection in case of land use change Section 196 (a) states that

where real property has been expropriated without compensation and its use has been changed to a designation for which land cannot be thus expropriated, the local planning commission will pay compensation to the person entitled to compensation at the time of expropriation, had the expropriation entailed compensation at that time or, alternatively, the commission will return the real estate to the owner if he or she wishes so.

จ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่เจ้าของทรัพย์สินทั้งที่แต่เดิมไม่ต้องมีการจ่ายให้<sup>4</sup> สำหรับการเวนคืนบางกรณีและนอกจากนี้ยังให้สิทธิแก่เจ้าของที่ดินที่จะเรียกที่ดินคืนได้ด้วย จึงเห็นได้ว่าตามหลักกฎหมายในเรื่องดังกล่าว ได้มีการให้การรองรับถึงสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และคำนึงถึงหลักการर्मสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล กล่าวคือ จะเวนคืนไปใช้ตามวัตถุประสงค์ที่จำเป็นเท่านั้น หากมีการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ ก็จะต้องเคารพต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลดังกล่าวข้างต้น

### ค) กรณีของประเทศไทย

ในเรื่องสิทธิและการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน กรณีที่รัฐใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เวนคืนมาไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้น ได้มีการบัญญัติรองรับไว้อย่างชัดเจน ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 โดยเมื่อได้มีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ในประเด็นเกี่ยวกับการมีได้นำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาใช้ตามวัตถุประสงค์นั้น กรรมการบางท่านได้เสนอความเห็นว่าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในบางกรณี มิได้มีการนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปใช้ในกิจการตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนเพราะเหตุที่วัตถุประสงค์นั้นเปลี่ยนไป หรือรัฐเลิกล้มที่จะดำเนินการตามวัตถุประสงค์นั้น แต่กลับนำที่ดินที่เวนคืนไปใช้ในกิจการอื่นซึ่งอยู่นอกเหนือวัตถุประสงค์ในการออกกฎหมายเวนคืนย่อมจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของที่ดิน ฉะนั้นควรที่จะได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นทางป้องกันมิให้มีการนำที่ดินไปใช้ในกิจการอื่นนอกวัตถุประสงค์ เว้นแต่วัตถุประสงค์ที่เปลี่ยนไปจะเป็นกรณีกิจการตามวรรคสามของมาตรา 33 ก็ให้กระทำได้

ดังนั้น จึงได้มีการเสนอความเห็นเข้าที่ประชุมที่ประชุมได้มีการพิจารณาและอภิปรายในประเด็นดังกล่าวกันอย่างกว้างขวาง และได้มีกรรมการเสนอข้อคิดเห็นเพิ่มเติมดังนี้<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Ibid, P. 48-50.

<sup>5</sup> สำนักเลขาธิการรัฐสภา, "บันทึกสรุปการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 11 วันศุกร์ที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2521

1. เมื่อมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว ถ้ารัฐมิได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ จะนำอสังหาริมทรัพย์นั้นไปใช้ในกิจการอื่น ๆ หรือแม้แต่ว่าจะเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ไปในทางใด ๆ ก็ได้เลย รัฐจะต้องคืนทรัพย์สินนั้นให้กับเจ้าของเดิม มิฉะนั้นจะเป็นการละเมิดและก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนโดยอำนาจของรัฐได้ แต่ทั้งนี้ก็มีข้อยกเว้นในกรณีที่รัฐจะเอาไปทำประโยชน์อย่างอื่นตามวรรคสาม ก็จะต้องมีกฎหมายอีกฉบับหนึ่งออกมาเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์โดยสภานิติบัญญัติ ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนเป็นผู้ตัดสิน

2. การดำเนินการที่ผิดวัตถุประสงค์นั้น ย่อมฟ้องร้องต่อศาลได้อาจไม่จำเป็นต้องเขียนทางป้องกันไว้ในรัฐธรรมนูญ

3. การที่จะกำหนดให้คืนแก่เจ้าของเดิมก่อน โดยรัฐมาออกกฎหมายเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ในภายหลัง จะก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติและสูญเสียงบประมาณเป็นจำนวนมากโดยไม่จำเป็น ควรจะระบุแต่เพียงว่าจะนำไปใช้เพื่อการอื่นใดนอกจากการอันระบุไว้ในกฎหมายเวนคืนมิได้ เว้นแต่จะอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและการที่จะนำไปใช้ต้องเป็นการอันระบุไว้ในวรรคสาม ส่วนในเรื่องรายละเอียดให้ไปบัญญัติอยู่ในกฎหมายนั้น ๆ

เมื่อที่ประชุมได้พิจารณาแล้วได้ให้ความเห็นชอบในหลักการและมีมติให้มีบทบัญญัติตามข้อ 1 โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 33 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ว่า "อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการเวนคืนเพื่อการใด ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้น ภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาทเว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคสามและโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย" การที่ได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์ให้การรองรับสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนเช่นนี้ เพราะกรณีการฝ่ายข้างมากมีแนวคิดว่าต้องยึดหลักในเรื่องของการเคารพในกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของประชาชนนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะได้มีการบัญญัติให้การคุ้มครองสิทธิ ไว้ในรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น แต่ในทางปฏิบัติแล้วได้เกิดปัญหาต่าง ๆ ขึ้นอย่างมากภายในเรื่องเกี่ยวกับการใช้อสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาไม่ตรงตามวัตถุประสงค์และผู้

เวนคืนได้ดำเนินการเรียกที่ดินคืนจากรัฐในกรณีต่าง ๆ และสำหรับในกรณีของประเทศไทยในกรณีที่รัฐเวนคืนที่ดินไปเพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่ง แต่ต้องการนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อีกอย่างหนึ่งในกรณีปัญหาดังกล่าวหน่วยงานของรัฐได้วินิจฉัยปัญหาไว้ดังนี้

#### 1) แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา

ปัญหาความชอบด้วยกฎหมายในกรณีที่มีการเวนคืนที่ดินไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่ง แต่รัฐต้องการนำที่ดินไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อีกอย่างหนึ่งซึ่งแตกต่างจากวัตถุประสงค์เดิมนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยปัญหาดังกล่าวไว้หลายกรณี เช่น กรณีที่รัฐได้เวนคืนที่ดินมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการสร้างท่าเรือและโรงงานเนื้อสัตว์แต่ต่อมารัฐต้องการนำไปใช้จัดนิคมอุตสาหกรรม<sup>๕</sup> โดยในเรื่องนี้มีข้อเท็จจริงว่ากระทรวงคมนาคมได้เวนคืนที่ดินบริเวณคลองเตย อำเภอพระโขนง เนื้อที่ประมาณ 153 ไร่เพื่อใช้ในการสร้างท่าเรือแห่งประเทศไทย โดยใช้เพื่อจัดให้เป็นสถานที่ก่อสร้างโรงงานเนื้อสัตว์นั้น ต่อมาโครงการโรงงานเนื้อสัตว์ได้ระงับไป กระทรวงอุตสาหกรรมก็ประสงค์จะใช้ที่ดินแปลงนี้ดำเนินการจัดเป็นนิคมอุตสาหกรรม โดยจะจัดสร้างอาคารโรงงานอุตสาหกรรมให้เอกชนเช่าหรือจะให้เช่าแต่เพียงที่ดิน เพื่อให้เอกชนสร้างอาคารเองตามแบบที่ทางการเห็นชอบด้วย แต่การจะใช้ที่ดินแปลงนี้จัดสร้างเป็นนิคมอุตสาหกรรมอาจเป็นการขัดกับวัตถุประสงค์ แห่งกฎหมายเวนคืนที่ดินรายนี้เดิมได้ กระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้หารือมายังคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า จะใช้ที่ที่ได้มีการเวนคืนไว้แล้วเช่นนี้ มาจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมจะกระทำได้เพียงไรหรือไม่

ในกรณีปัญหาข้างต้นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาโดยที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย(กรรมการร่างกฎหมายครบคณะ) ได้พิจารณาถึงปัญหาดังกล่าวแล้วเห็นว่าหลักที่สำคัญอย่างหนึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ก็คือรัฐต้องเคารพต่อ

<sup>๕</sup>สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา"บันทึกเรื่องการนำที่ดินที่กฎหมายเวนคืนเพื่อใช้ในการสร้างท่าเรือและโรงงานเนื้อสัตว์ไปใช้จัดนิคมอุตสาหกรรม," 2504 หน้า 1-3.



กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน ฉะนั้นเมื่อรัฐประสงค์จะได้มาซึ่งที่ดินของเอกชน รัฐก็ต้องดำเนินการในรูปของกฎหมาย โดยตราเป็นพระราชบัญญัติขึ้น ทั้งนี้ก็เพื่อให้ สภานิติบัญญัติได้พิจารณาถึงเหตุผล และความจำเป็นในอันที่จะต้องดำเนินการให้ ได้มาซึ่งที่ดินนั้นว่า จะสมควรเพียงไร เรื่องนี้เห็นได้จากการที่ได้มีการระบุวัตถุประสงค์ ของการเวนคืนไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในแต่ละฉบับด้วย ดังนี้เมื่อได้ที่ดินมาแล้ว รัฐก็ย่อมต้องมีพันธะในอันที่จะต้องนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ ของการเวนคืนนั้น เพราะไม่ใช่ได้กรรมสิทธิ์มาตามหลักกฎหมายธรรมดา แต่ได้มา โดยอำนาจกฎหมายพิเศษบังคับเวนคืนโดยเจ้าของเดิมไม่สมัครใจ การใช้อำนาจกรรม สิทธิ์ของรัฐในที่ดินรายนี้ จึงต้องจำกัดอยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายพิเศษนั้น หากเจ้าหน้าที่นำที่ดินที่ได้เวนคืนมานั้นไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่นนอกเหนือไปจาก วัตถุประสงค์ที่สภานิติบัญญัติได้ยินยอมให้ตราพระราชบัญญัติเวนคืนเอามานั้น ก็เป็น การปฏิบัติไม่ชอบด้วยหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายพิเศษ และขัดต่อเจตนาของ สภานิติบัญญัติ ทั้งไม่เคารพต่อหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่าที่ดินที่ได้เวนคืนมาเพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่ง แล้ว รัฐจะนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่นหาได้ไม่ ทั้งนี้ไม่ว่าที่ดินนั้นจะยังคงอยู่ ในอายุความที่เจ้าของที่ดินมีสิทธิ์เรียกร้องคืนหรือไม่

จะเห็นได้ว่าปัญหาในทำนองเดียวกันนี้<sup>7</sup> คณะกรรมการกฤษฎีกาโดยที่ ประชุมใหญ่ได้วินิจฉัยวางหลักเป็นบรรทัดฐานมาโดยตลอดว่า รัฐจะนำอสังหาริมทรัพย์ ที่เวนคืนมาไปใช้แตกต่างจากวัตถุประสงค์เดิมไม่ได้ ทั้งนี้เพราะรัฐต้องเคารพต่อหลัก กรรมสิทธิ์ ในทรัพย์สินของประชาชน เมื่อรัฐได้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้เพื่อ วัตถุประสงค์ใดแล้ว รัฐก็ย่อมมีพันธะในอันที่จะต้องนำทรัพย์สินดังกล่าวไปใช้ตามวัตถุประสงค์ เพราะการที่รัฐได้ทรัพย์สินมาก็โดยอาศัยกฎหมายบังคับซื้อมาจากประชาชน ดังนั้นจึงต้องใช้ภายในขอบวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

<sup>7</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, บันทึกเรื่องกรุงเทพมหานครขอใช้ที่ดินของ การรถไฟแห่งประเทศไทย (มกราคม 2524), หน้า 1-6.

อย่างไรก็ตามกรณีปัญหาดังกล่าวข้างต้นที่กระทรวงอุตสาหกรรมต้องการนำที่ดินแปลงนี้จัดทำเป็นนิคมอุตสาหกรรม และที่คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่าไม่สามารถกระทำได้นั้น เป็นกรณีที่เกิดขึ้นเมื่อปี 2504 โดยที่กฎหมายที่ใช้บังคับในขณะนั้นไม่ได้บัญญัติให้รัฐสามารถกระทำกิจการดังกล่าวได้ แต่ในปัจจุบันนี้ถ้าเป็นกรณีที่รัฐต้องการนำที่ดินไปจัดทำเป็นนิคมอุตสาหกรรมแล้ว รัฐธรรมนูญได้กำหนดวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการใช้ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมไว้อย่างชัดเจน ดังนั้นจึงสามารถเวนคืนไปใช้ประโยชน์เพื่อจัดทำเป็นนิคมอุตสาหกรรมได้ นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่ารัฐสามารถเวนคืนที่ดินมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้และรัฐสามารถนำที่ดินดังกล่าวไป ขาย ให้เช่า หรือโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่เอกชนเพื่อใช้ประโยชน์ในการอุตสาหกรรมต่างๆ ได้ ดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 4

สรุป คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ชี้ให้เห็นว่า รัฐไม่สามารถนำที่ดินที่เวนคืนไปใช้แตกต่างไปจากวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้แต่เดิม ดังนั้นหากรัฐได้มีการนำไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ ประชาชนผู้ถูกเวนคืนย่อมมีสิทธิเรียกที่ดินคืนได้อย่างไรก็ตาม ถ้าหากการที่รัฐนำที่ดินไปใช้แตกต่างไปจากวัตถุประสงค์เดิม แต่การนำไปใช้นั้นเพื่อประโยชน์สาธารณะและได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายแล้ว รัฐย่อมสามารถนำทรัพย์สินที่เวนคืนไปใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่นซึ่งแตกต่างจากวัตถุประสงค์เดิมได้และผู้ถูกเวนคืนก็ไม่มีสิทธิเรียกที่ดินคืนแต่อย่างใด

นอกจากนี้ในกรณีที่ รัฐเวนคืนที่ดินไปเพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งแต่มีที่ดินบางส่วนได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์ในลักษณะเป็นการประกอบหรือเป็นอุปกรณ์ตามวัตถุประสงค์หลักนั้นรัฐก็สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวได้โดยไม่ถือว่าเป็นการใช้ผิดวัตถุประสงค์ โดยในเรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยไว้ในบันทึกเรื่องการใช้ที่ดินที่เวนคืนเพื่อสาธารณะประโยชน์อย่างอื่น<sup>๕</sup> (กรณีหน่วยราชการผู้มีหน้าที่ดู

<sup>๕</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา "บันทึกเรื่องการใช้ที่ดินที่เวนคืนเพื่อประโยชน์อย่างอื่น" หน้า 1-5.

แลรับผิดชอบ ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวง เมื่อได้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว จะอนุญาตให้หน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่นนำที่ดินที่ว่างหรือยังมีได้ใช้งานไปใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่นได้หรือไม่ประการใด)

ในเรื่องนี้มีข้อเท็จจริงว่า การไฟฟ้านครหลวงประสงค์ที่จะก่อสร้างสถานีย่อยสำเหร่ บริเวณสองฝั่งถนนเจริญนคร ตามโครงการปรับปรุงและขยายระบบจำหน่ายไฟฟ้า ปี 2525-2529 การไฟฟ้านครหลวงได้ขอใช้ที่ดินบางส่วนบริเวณใต้ตัวสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช ฝั่งธนบุรี จากกรมโยธาธิการ เพื่อสร้างสถานีย่อย กรมโยธาธิการได้ตอบปฏิเสธโดยให้เหตุผลว่า พื้นที่ที่การไฟฟ้านครหลวงขอใช้เป็นพื้นที่ในเขตเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างและขยายทางหลวงในท้องที่แขวงบางยี่เรือ เขตธนบุรี แขวงคลองตันไทร และแขวงบางลำพูล่าง เขตคลองสาน แขวงบางรัก เขตบางรัก และแขวงยานนาวา เขตยานนาวา กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2520 โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 295 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยทางหลวงมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงเท่านั้น จึงไม่สามารถให้ใช้พื้นที่บริเวณดังกล่าวได้ เนื่องจากเป็นการผิดวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว การไฟฟ้านครหลวงจึงหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างและขยายทางหลวงซึ่งเมื่อสร้างและดำเนินการเป็นที่เรียบร้อย ตรงตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว หน่วยราชการ ผู้มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบในเรื่องนี้จะอนุญาตให้หน่วยราชการ หรือรัฐวิสาหกิจอื่นนำที่ดินที่ว่าง หรือยังมีได้ใช้งานไปใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่นซึ่งเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ที่เวนคืนได้หรือไม่ ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นว่า ที่ดินที่เป็นปัญหานี้ เป็นอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาเพื่อสร้างและขยายทางหลวง ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวง อสังหาริมทรัพย์นั้นจึงอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์แห่งพระราชบัญญัติ

ดังกล่าว คือต้องใช้เพื่อสร้างและขยายทางหลวง เมื่อได้มีการสร้างและขยายทางหลวง ในที่ดินนั้นเสร็จแล้ว กรณีจึงเป็นไปตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว บริเวณที่ได้จากการเวนคืนทั้งหมดจึงตกอยู่ในความดูแลของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจควบคุมเขตทางหลวงต่อไป

แต่เนื่องจากข้อ 2\* แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 ได้นิยามคำว่า "ทางหลวง"ว่า...และให้หมายความรวมถึงที่ดิน พืช พันธุ์ไม้ทุกชนิด สะพาน ฯลฯ... และอาคาร หรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทางบรรดาที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวงและเพื่อประโยชน์แก่งานทางนั้นด้วย" จึงเห็นได้ว่า เขตทางหลวงตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295ฯ มิได้หมายความเฉพาะทางหรือถนนที่ใช้ในการจราจรเท่านั้น แต่หมายความรวมถึงที่ดิน พืช พันธุ์ไม้ทุกชนิด สะพาน ฯลฯ... และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์ ดังนั้นตามกรณีที่ทำหรือมานี้ ที่ดินบริเวณใต้สะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชจึงเป็นที่ดินใน "เขตทางหลวง" ซึ่งผู้อำนวยการทางหลวงตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่

\* ข้อ 2 ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้

"ทางหลวง" หมายความว่า ทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจรสาธารณะทางบก ไม่ว่าในระดับพื้นดิน ใต้ หรือ เหนือพื้นดิน หรือ ใต้ หรือเหนือ อสังหาริมทรัพย์ อย่างอื่นนอกจากทางรถไฟ และให้หมายความรวมถึงที่ดิน พืช พันธุ์ไม้ทุกชนิด สะพาน ท่อ หรือรางระบายน้ำ อุโมงค์ ร่องน้ำ กำแพงกันดิน เขื่อน รั้ว หลักรสำรวจ หลักเขต หลักระยะ ป้ายจราจร เครื่องหมายจราจร เครื่องหมายสัญญาณ เครื่องสัญญาณไฟฟ้า เครื่องแสดงสัญญาณเรือสำหรับขนส่งข้ามฟาก ท่าเรือสำหรับขึ้นหรือลงรถ และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทางบรรดาที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวง และเพื่อประโยชน์แก่งานทางนั้นด้วยงานทางบรรดาที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวงและเพื่อประโยชน์แก่งานทางนั้นด้วย

295 ๙ อาจอนุญาตให้ผู้ซึ่งดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค เข้าใช้ได้ตามข้อ 43\* แห่งประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าว โดยเหตุนี้ หากการไฟฟ้านครหลวงซึ่งเป็นผู้ดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค มีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินบริเวณใต้สะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช เพื่อสร้างสถานีย่อยแล้ว การไฟฟ้านครหลวงก็อาจขออนุญาตผู้อำนวยการทางหลวง เพื่อกระทำการนั้นได้ตามข้อ 43 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าว โดยมีต้องยื่นไปพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ในการเวนคืนอีก

ในกรณีนี้ถึงแม้ว่าวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัติเวนคืนฯ จะเป็นการเวนคืนเพื่อสร้างและขยายทางหลวงก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากนิยามของคำว่าทางหลวง แล้ว มิได้หมายถึงเฉพาะเขตทางเท่านั้น แต่หมายรวมถึง อาคารหรือสิ่งอื่น อันเป็นอุปกรณ์งานทางบรรดาที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวง และเพื่อประโยชน์แก่งานทางนั้นด้วย ดังนั้นการไฟฟ้านครหลวงซึ่งเป็นผู้ดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค และเป็นประโยชน์แก่งานทาง ก็อาจขออนุญาตกรมทางหลวง เพื่อใช้ที่ดินส่วนที่เหลือจากการใช้ในการสร้างทางหลวงได้ และในกรณีนี้กรมทางหลวงมีอำนาจในการอนุญาตให้หน่วยงานอื่นใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนตามข้อ 43 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 295 ได้ และในกรณีนี้กรมทางหลวงมีอำนาจใน

---

\*ข้อ 43 ผู้ซึ่งดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค เมื่อมีความจำเป็นต้องปักเสาพาดสาย วางท่อ หรือกระทำการใด ๆ ในเขตทางหลวง ให้ทำความตกลงกับผู้อำนวยการทางหลวงเสียก่อน เมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวง จึงจะกระทำการนั้นได้

ในการอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ผู้อำนวยการทางหลวงจะกำหนด อัตรา และวางระเบียบเกี่ยวกับการเก็บค่าเช่าก็ได้ ถ้าไม่สามารถตกลงกันได้ในเรื่องค่าเช่า ให้เสนอรัฐมนตรีเป็นผู้วินิจฉัยค่าวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

ในกรณีที่การกระทำตามวรรคหนึ่งได้กระทำโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือกระทำผิดข้อตกลงให้นำข้อ 33 วรรคสามมาใช้บังคับโดยอนุโลม

การอนุญาตให้หน่วยงานอื่นใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนตามข้อ 43 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 ได้ และไม่ถือว่ากรมทางหลวงได้ใช้ที่ดิน ผิดวัตถุประสงค์ที่เวนคืนแต่อย่างใด\*

สรุป ในกรณีนี้ถือได้ว่าได้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เวนคืนตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เนื่องจากในกรณีนี้เป็นการเวนคืนเพื่อสร้างและขยายทางหลวง และความหมายของคำว่า ทางหลวง ตามข้อ 2 ในประกาศของคณะปฏิวัติ หมายความว่ารวมถึงสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทางบรรดาที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวง และเพื่อประโยชน์แก่งานทางนั้นด้วย ดังนั้น การที่การไฟฟ้านครหลวงจะขอใช้ที่ดินจากกรมโยธาธิการเพื่อสร้างสถานีย่อยซึ่งเป็นกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค และเป็นประโยชน์แก่งานทางจึงเป็นการใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์แล้ว แต่อย่างไรก็ตามการขอใช้ประโยชน์นี้ ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย

---

\* ศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาฎีกาที่ 2032/2492ว่าในการเวนคืนเพื่อสร้างถนนหลวงนั้นรัฐย่อมสามารถเวนคืนที่ดินมาใช้ประโยชน์เพื่อทำถนนรวมทั้งกันส่วนที่ดินทั้งสองข้างของถนนไว้เพื่อเป็นส่วนอุปกรณ์ของถนนได้โดยถือว่าที่ดินที่เหลือไว้ทั้งสองข้างของถนนนั้นเป็นเขตทางหลวงและถือว่ารัฐได้ใช้ที่ดินตรงตามวัตถุประสงค์แล้วทั้งนี้เพราะถนนนั้นมีได้หมายความเฉพาะบริเวณที่เป็นพื้นผิวของถนนที่ใช้ในการจราจรเท่านั้นแต่ยังหมายรวมถึงส่วนที่เป็นอุปกรณ์ของถนนด้วย



## 2) แนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกา

ในกรณีที่มีการเวนคืนที่ดินแล้ว มิได้มีการใช้ที่ดินตรงตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนนั้น ศาลฎีกาได้ตัดสินวางแนวเป็นบรรทัดฐานไว้เป็น 2 แนวทาง ความเห็นที่ 1 ศาลฎีกาได้ตัดสินไว้ในกรณีที่รัฐได้เวนคืนที่ดินโดยพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อขยายเขตท่าเรือกรุงเทพฯ พ.ศ. 2486 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำการขยายเขตท่าเรือกรุงเทพ โดยในการเวนคืนครั้งนี้ได้เวนคืนที่ดินของ คุณหญิงอรรทภระวิสุนทรจำนวน 6 แปลง แต่ต่อมารัฐได้นำที่ดินที่เวนคืนนี้ไปใช้เป็นที่พักสัตว์ของโรงฆ่าสัตว์ ซึ่งไม่ใช่เป็นสาธารณูปโภคโดยตรง คุณหญิงอรรทภระวิสุนทรจึงได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องกระทรวงคมนาคมเป็นจำเลยที่ 1 และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นจำเลยที่ 2<sup>๑</sup> โดยเห็นว่ารัฐบาลไม่มีอำนาจเวนคืนตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 และขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 34 ขอให้ศาลแสดงว่าจำเลยไม่มีสิทธิจะเวนคืน และให้แสดงว่าที่ทั้ง 6 แปลงนี้ยังเป็นกรรมสิทธิ์ของโจทก์อยู่

จำเลยให้การว่า การทำเรือจำเป็นต้องมีโรงฆ่าสัตว์และกิจการของโรงงานฆ่าสัตว์นั้น อยู่ในโครงการสร้างท่าเรือกรุงเทพฯ โรงงานฆ่าสัตว์จำเป็นต้องมีที่พักสัตว์ โครงการท่าเรือเป็นกิจการสาธารณูปโภคโดยตรง การเวนคืนรายพิพาทจึงเป็นการชอบด้วยกฎหมายและกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ตกเป็นของรัฐแล้วศาลแพ่งพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามโครงการสร้างท่าเรือจะมีการสร้างโรงงานอุตสาหกรรมทุกประเภทที่เป็นประโยชน์ขึ้นด้วย เพื่อให้สินค้าที่ส่งไปขายต่างประเทศมีราคาถูก จึงต้องสร้างโรงงานไว้ใกล้ท่าเรือเพื่อตัดค่าขนส่ง การเวนคืนครั้งนี้เพื่อขยายกิจการของโรงงานเนื้อสัตว์ คือ ให้มีที่ดินสำหรับเลี้ยงสัตว์เพราะก่อนหน้าต้องนำมาพักเพื่อตรวจโรคและเลี้ยงให้สมบูรณ์ ในการสร้างโรงงานฆ่าสัตว์นี้ ถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของโครงการสร้างท่าเรือกรุงเทพฯ เมื่อการสร้างท่าเรือกรุงเทพฯ เป็นกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค การสร้างโรงงานเนื้อสัตว์ตามโครงการก็ย่อมเป็นกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคและเป็นการขยายเขตท่าเรือกรุงเทพฯ พิพากษาให้ยกฟ้อง

<sup>๑</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 558/2496.

โจทก์อุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์เห็นว่า การฆ่าสัตว์เพื่อจำหน่ายเป็นการค้า อย่างหนึ่ง หาใช่กิจการอื่นเป็นสาธารณูปโภคไม่ ฉะนั้นการเวนคืนที่ดินของโจทก์เพื่อทำประโยชน์แก่กิจการฆ่าสัตว์นั้น จึงมิใช่เพื่อกิจการของท่าเรืออันเป็นความประสงค์ในการเวนคืน จึงเห็นว่าที่ดินยังเป็นกรรมสิทธิ์ของโจทก์อยู่ พิพากษากลับเป็นว่า จำเลยไม่มีสิทธิเวนคืนที่ดินของโจทก์ทั้ง 6 แปลงนี้ และที่ดินยังเป็นกรรมสิทธิ์ของโจทก์

จำเลยฎีกา ศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่า โรงงานเนื้อสัตว์หาใช่ส่วนหนึ่งของกิจการท่าเรือไม่ การใช้ประโยชน์ที่ดินรายนี้ในกิจการของโรงงานเนื้อสัตว์จึงไม่ใช่ใช้ในการท่าเรือตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน จะถือว่าเป็นการใช้ถูกต้องตามวัตถุประสงค์แล้วไม่ได้ ความจริงจะเวนคืนเพื่อกิจการของโรงงานเนื้อสัตว์ไม่ได้ เพราะกิจการของโรงงานเนื้อสัตว์ก็ไม่ใช่สาธารณูปโภค ดังนั้นจึงมีปัญหาคือว่า การเวนคืนที่ดินของโจทก์นี้เป็นการเวนคืนที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่าตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 มาตรา 5 มีความว่า "อสังหาริมทรัพย์ซึ่งรัฐบาลต้องการเพื่อกิจการใด อันเป็นสาธารณูปโภคหรือเพื่อการเหมืองแร่ นั้น เมื่อมิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ท่านให้เวนคืนตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้" บทบัญญัตินี้ได้มีการแก้ไขตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2495 แต่ในขณะมีพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินของโจทก์ใน พ.ศ. 2486 ยังใช้ฉบับเดิมดังกล่าวข้างต้น การวินิจฉัยจึงชอบที่จะวินิจฉัยตามฉบับเดิม และเมื่อการเวนคืนที่ดินของโจทก์ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อขยายเขตท่าเรือกรุงเทพฯ พ.ศ. 2486 เป็นการเวนคืนโดยอาศัยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 จึงต้องดูว่าการออกพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินของโจทก์นี้ ชัดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 หรือไม่ เมื่อการเวนคืนครั้งนี้เพื่อขยายกิจการของโรงงานเนื้อสัตว์และเมื่อกิจการของโรงงานเนื้อสัตว์เป็นการค้า ไม่ใช่สาธารณูปโภคดังกล่าวข้างต้นแล้ว การเวนคืนเพื่อกิจการนี้ จึงหาใช่เวนคืนสาธารณูปโภคไม่ การเวนคืนจึงเป็นการไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 มาตรา 5 แม้พระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินของโจทก์จะระบุว่าเวนคืนเพื่อขยายเขตท่าเรืออันเป็นสาธารณูปโภคก็ดี เพราะพิจารณาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 มาตรา 5 แล้ว จะเห็นได้ว่ามุ่งถึง



เจตนาของการเวนคืนเป็นสำคัญ จะมีการเวนคืนเพื่อประโยชน์อันไม่ใช่สาธารณูปโภคโดยอ้างเหตุที่เป็นสาธารณูปโภค ก็หาเป็นผลอย่างใดไม่ มิฉะนั้นแล้วการบัญญัติมาตรา 5 ซึ่งมุ่งจะให้เป็นหลักประกันแก่ราษฎร ในอันที่จะให้มั่นใจในกรรมสิทธิ์ของตน ก็จะไม่มียผลประการใด การเวนคืนที่ดินของโจทก์จึงไม่มีผลตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 กรรมสิทธิ์ในที่ดิน จึงไม่ตกมาเป็นของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 มาตรา 10<sup>10</sup>

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าศาลฎีกาจะได้มีคำพิพากษาที่ 558/2496 ว่า การเวนคืนที่ดินของโจทก์ไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 มาตรา 5 จะเป็นการเวนคืนเพื่อขยายกิจการของโรงงานเนื้อสัตว์โดยอาศัยพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อขยายเขตท่าเรือกรุงเทพ และกิจการ 2 โรงงานเนื้อสัตว์เป็นการค้าไม่ใช่สาธารณูปโภค กรรมสิทธิ์ในที่ดินจึงไม่ตกมาเป็นของเจ้าหน้าที่ก็ตาม

ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลคลองตัน และตำบลพระโขนง อำเภอพระโขนง จังหวัดพระนคร พ.ศ. 2496 เวนคืนที่ดินของโจทก์ทั้ง 6 แปลง ดังกล่าวอีกครั้งซึ่งเหตุผลในการเวนคืนครั้งนี้มีว่ารัฐบาลมีความจำเป็นต้องได้ที่ดินของโจทก์ไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของรัฐสำหรับจัดให้มีการดำเนินกิจการโรงงานเนื้อสัตว์ โจทก์เห็นว่าพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ฉบับดังกล่าวเป็นโมฆะไม่มีผลบังคับใช้เพราะเป็นการเวนคืนที่ดินของโจทก์เพื่อไว้ใช้สำหรับจัดให้มีการดำเนินกิจการโรงงานเนื้อสัตว์ เช่นเดียวกับกับการเวนคืนครั้งก่อน และการดำเนินกิจการโรงงานเนื้อสัตว์เป็นกิจการค้าที่เอกชนพึงกระทำได้ตามธรรมดา ทั้งตามพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ก็ไม่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการโรงงานเนื้อสัตว์ การเวนคืนจึงมิใช่เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

<sup>10</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 558/2496

ศาลชั้นต้นตัดสินในคดีนี้ว่าพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลคลองตัน ตำบลพระโขนง อำเภอพระโขนง จังหวัดพระนคร พ.ศ. 2496 เฉพาะส่วนที่ได้เวนคืนที่ดินของโจทก์ดังกล่าว ไม่มีผลบังคับใช้และจำเลยที่ 1 ที่ 2 ไม่มีสิทธิที่จะเวนคืนด้วย จำเลยทั้งสองอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน จำเลยทั้งสองฎีกา ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า การเวนคืนที่ดินเพื่อกิจการฆ่าสัตว์ เพื่อจำหน่ายเป็นการค้าอย่างหนึ่ง ไม่เป็นกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค และการที่จำเลยอ้างเหตุว่าเป็นการเวนคืนเพื่อขยายเขตท่าเรืออันเป็นสาธารณูปโภคนั้น เมื่อเจตนาของการเวนคืนเพื่อประโยชน์อื่นไม่ใช่สาธารณูปโภค การเวนคืนก็ไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 มาตรา 5 ฉะนั้นเมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ฟังได้ว่าการเวนคืนที่ดินของโจทก์ทั้ง 6 แปลงนี้เป็นการเวนคืนที่ดินรายเดิม และเหตุผลในการเวนคืนก็เพื่อการดำเนินกิจการโรงงานเนื้อสัตว์ ซึ่งเป็นกิจการอย่างเดียวกันกับการเวนคืนในครั้งก่อน ก็เป็นที่เห็นได้ว่าการเวนคืนที่ดินของจำเลยเป็นการเวนคืนเรื่องเดียวกันกับครั้งก่อน ฉะนั้นจึงฟังได้ในคดีนี้ว่าการดำเนินกิจการโรงงานเนื้อสัตว์ไม่เป็นกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค เช่นเดียวกับการเวนคืนในครั้งก่อน "การเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลคลองตัน และตำบลพระโขนง จังหวัดพระนคร พ.ศ. 2496 ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน จึงไม่มีผลบังคับแก่ที่ดินของโจทก์ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 มาตรา 5 ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2495 มาตรา 3 ศาลฎีกาจึงได้พิพากษายืน"<sup>11</sup>

จากแนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกา ในกรณีแรกนี้สามารถสรุปได้ว่าหากรัฐได้นำที่ดินที่เวนคืนไปใช้ผิดวัตถุประสงค์จากที่กำหนดไว้ในกฎหมายแล้ว ประชาชนผู้ถูกเวนคืนย่อมมีสิทธิในการเรียกคืนที่ดินได้ ทั้งนี้เพราะ พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อขยายเขตท่าเรือกรุงเทพฯ พ.ศ. 2486 ชัดต่อบทบัญญัติในมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่าการเวนคืนจะกระทำได้เฉพาะเพื่อการสาธารณูปโภคและการทำเหมือง

<sup>11</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2214/2517.

แร่ ในการขึ้นตั้งอ่าวเวนคืนเพื่อขยายเขตท่าเรือกรุงเทพซึ่งถือได้ว่าเป็นวัตถุประสงค์เพื่อการสาธารณูปโภคตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 5 แต่เมื่อนำไปใช้ในกิจการโรงงานเนื้อสัตว์ซึ่งมิใช่เป็นกิจการสาธารณูปโภค และผิดไปจากวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในกฎหมาย ดังนั้นจึงถือว่าพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อขยายเขตท่าเรือกรุงเทพฯ พ.ศ. 2486 ตกเป็นโมฆะ และไม่มีผลใช้บังคับ ที่ดินที่เวนคืนมาจึงไม่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ ผู้ถูกเวนคืนจึงมีสิทธิเรียกที่ดินคืนได้

สรุป จะเห็นได้ว่าสิทธิในการเรียกที่ดินคืนของผู้ถูกเวนคืนในกรณีที่มีรัฐมิได้ใช้ที่ดินตรงตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนนั้น ผู้ถูกเวนคืนสามารถเรียกที่ดินคืนได้ ถึงแม้ว่าจะไม่มีกฎหมายลำดับรองกำหนดวิธีการในการเรียกคืนทรัพย์สินไว้ก็ตาม ทั้งนี้เพราะพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น ๆ ชัดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดวิธีการและวัตถุประสงค์ในการเวนคืน

ความเห็นที่ 2 ตามความเห็นที่ 2 นี้ ศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ในปี พ.ศ. 2526 โดยแนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกาได้เปลี่ยนไปจากความเห็นกรณีแรก โดยศาลฎีกาได้ตัดสินไว้ในกรณีที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลบางโจลง ตำบลราชาเทวะและตำบลหนองปรือ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. 2516 โดยในพระราชบัญญัติเวนคืนได้ระบุว่า จะเวนคืนไปใช้ทำโครงการสนามบินหนองงูเห่า แต่ต่อมามีมติของรัฐมนตรีได้มีมติให้ใช้ที่ดินที่เวนคืนทำเป็นแหล่งน้ำขนาดใหญ่ และสวนสาธารณะเพื่อประโยชน์แก่ประชาชน เจ้าของเดิมจึงได้ฟ้องร้องเพื่อเรียกที่ดินคืน โดยให้เหตุผลว่า รัฐมิได้นำที่ดินที่เวนคืนไปใช้ตามวัตถุประสงค์ศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลฎีกาประชุมใหญ่ที่ 6/2526 ว่า แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 33 วรรคห้า จะได้บัญญัติว่าอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการเวนคืนเพื่อการใด ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในเวลาที่กำหนดในกฎหมายต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาทก็ตาม แต่โดยที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 กีด หรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลบางโจลง ตำบลราชาเทวะ และตำบลหนองปรือ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. 2516 กีด เป็นกฎหมายที่ออกใช้บังคับก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2521 และมีได้มีบทบัญญัติให้สิทธิแก่เจ้าของที่ดินหรือทายาทที่จะเรียกคืนซึ่งอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามวัตถุประสงค์ โจทก์ก็ทว่ามีสิทธิที่จะเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนหรือเรียกค่าสินไหมทดแทนไม่<sup>12</sup>

สรุป เหตุที่ศาลฎีกาโดยมติที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยเช่นนี้ ก็น่าจะเป็นเพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่ออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ คือ ธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ไม่มีบทบัญญัติให้สิทธิแก่เจ้าของที่ดินหรือทายาทที่จะเรียกคืนซึ่งอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน หากมิได้มีการใช้ตามวัตถุประสงค์

## 2. กรณีที่รัฐไม่ใช้ประโยชน์ในที่ดินภายในกำหนดระยะเวลาตามกฎหมาย

### 2.1 แนวคิดในการคุ้มครองสิทธิ และการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนกรณีที่รัฐไม่ใช้ประโยชน์ในที่ดิน ภายในกำหนดระยะเวลาตามกฎหมาย

จากแนวความคิดที่ว่าสิทธิในทรัพย์สิน เป็นสิ่งที่พึงเคารพ รัฐหรือเอกชน จะเข้ามาล่วงละเมิดมิได้ หากรัฐจะเข้ามาล่วงละเมิดหรือจำกัดสิทธินั้น จะต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งเท่านั้น ในเรื่องความจำเป็นอย่างยิ่งนี้ นอกจากจะพิจารณาว่ารัฐจะต้องใช้อสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาตามวัตถุประสงค์แล้ว รัฐจะต้องกระทำภายในกำหนดเวลาที่กฎหมายได้กำหนดไว้ด้วย ซึ่งหลักการดังกล่าวได้มีการบัญญัติรองรับไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 33 ว่า "อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการเวนคืนเพื่อ การได้ถ้ามิได้ใช้เพื่อ การนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท" และรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 36 ก็บัญญัติว่า "ในการเวนคืนที่ดินนั้นรัฐต้องกำหนดระยะเวลาในการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ ชัดแจ้ง ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท" เช่นกัน

<sup>12</sup> บริการส่งเสริมตุลาการ, คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2537), หน้า 14.

2.2 ปัญหาความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืน กรณีรัฐไม่ใช้ประโยชน์ในที่ดิน ที่เวนคืนมาภายในกำหนดระยะเวลาตามกฎหมาย

เมื่อรัฐได้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาแล้วรัฐก็ต้องใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์ภายในกำหนดระยะเวลาตามกฎหมาย และถ้ารัฐไม่ใช้ภายในกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าวแล้ว ผู้ถูกเวนคืนจะมีสิทธิเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนได้หรือไม่อย่างไรนั้น ก็ต้องพิจารณาปัญหาความชอบด้วยกฎหมายในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังที่จะกล่าวดังต่อไปนี้

### ก) กรณีของประเทศฝรั่งเศส

ตามกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส เมื่อรัฐได้เวนคืนที่ดินของประชาชนไปเพื่อใช้ในกิจการตามวัตถุประสงค์ หากรัฐไม่ใช้ประโยชน์ในที่ดินภายในกำหนดระยะเวลาตามกฎหมายแล้ว ตามประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มาตรา L.12-6 กำหนดหลักเกณฑ์ให้สิทธิแก่เจ้าของเดิมหรือทายาทซื้อที่ดินนั้นคืนได้ หรืออาจจะขอเช่าที่ดินเหล่านั้นก็ได้ และโดยที่ในขณะนี้ประเทศไทยเราไม่ได้มีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ดังนั้นผู้เขียนจึงขอยกแนวทางกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสมาเสนอเป็นแนวทางว่าสามารถจะนำหลักเกณฑ์และวิธีการเหล่านั้นมาใช้ในประเทศไทยได้หรือไม่

ในเรื่องสิทธิในการขอซื้อคืน หรือการเช่าของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์<sup>13</sup> ตามกฎหมายของฝรั่งเศสไม่ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มาตรา L.12-6 โดยได้บัญญัติไว้ว่า "ถ้าอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายนี้

<sup>13</sup> วิบูลย์ กัมมาระบุตร, "สิทธิการซื้อคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน," (Droit de Retorcession) กฎหมายปกครอง 1 (เมษายน 2533) : 234-238.

ไม่ได้ถูกนำไปใช้ภายในระยะเวลา 5 ปี ดังที่ได้กำหนดหรือไม่ดำเนินการต่อไปซึ่ง  
วัตถุประสงค์ เจ้าของเดิมหรือทายาทสามารถร้องขอซื้อคืนได้ภายใน 30 ปี นับ  
แต่วันที่มีประกาศการเวนคืน (l'ordonnance d'expropriation) เว้นแต่  
อสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวจะถูกประกาศเพื่อใช้สำหรับประโยชน์สาธารณะใหม่

ถ้าอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน เป็นพื้นที่การเกษตรในขณะที่มีการเวนคืน  
และฝ่ายปกครองผู้เวนคืนประสงค์จะดำเนินการให้มีการเข้าพื้นที่เหล่านี้ ฝ่าย  
ปกครองจะต้องเสนอการเข้าพื้นที่ให้แก่เจ้าของเดิมผู้ถูกเวนคืนหรือทายาทก่อน

ถ้าจะมีการขายคืนทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทมีสิทธิ  
ซื้อคืนได้ก่อนการคำนวณราคาในการซื้อขายนั้นให้ใช้กฎเกณฑ์เดียวกับการที่ได้เวน  
คืนมา

ในกรณีตกลงราคากันได้โดยการปรองดองหรือโดยการกำหนดราคาโดย  
คำพิพากษาของศาล ก็ให้ทำสัญญาซื้อคืน (contrat de rachat) และชำระราคา  
ถ้าไม่ปฏิบัติตามนี้ให้ถือว่าการซื้อคืนไม่มีผล

บทบัญญัติทั้งหลายที่กล่าวมาแล้วนี้ มิให้นำไปใช้บังคับแก่กรณีอสังหาริม  
ทรัพย์ที่เจ้าของเดิมร้องขอให้มีการเวนคืนตามมาตรา L. 13-10 และมาตรา  
L. 13-11\* และอสังหาริมทรัพย์ซึ่งอยู่ในระหว่างการจัดเตรียมไว้เพื่อการก่อสร้าง  
ในภายหลัง"

---

\* มาตรา L.13-10 และมาตรา L.13-11 เป็นเรื่องที่เจ้าของ  
อสังหาริมทรัพย์ถูกเวนคืนทรัพย์สินไม่หมดทั้งแปลง โดยเหลือพื้นที่บางส่วนซึ่งไม่  
สามารถใช้ประโยชน์อะไรได้อีก เจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้นสามารถร้องขอต่อ  
ศาลให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทั้งหมดได้

เงื่อนไขในการซื้อคืน<sup>14</sup>

การที่ผู้ถูกเวนคืนสามารถซื้อคืนทรัพย์สินได้หรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 3 ประเภท

1. เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลา (Des Conditions relatives aux de'lais)

เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท

1.1 กำหนดระยะเวลาที่ต้องใช้ตามวัตถุประสงค์ (destinations)

เงื่อนไขในกรณีนี้มีว่า เมื่อได้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาแล้ว รัฐมีระยะเวลาในการนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมา หรืออสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการปรองดองไปใช้ประโยชน์ภายใน 5 ปี ในกรณีนี้ก็จะทำให้ผู้ถูกเวนคืนไม่มีสิทธิร้องขอซื้อคืนภายใน 5 ปีแรกของการเวนคืน แม้ว่าอสังหาริมทรัพย์นั้นไม่ได้ถูกนำไปใช้ตามที่ประกาศการใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือความเป็นไปได้ในการใช้ตามที่ได้กำหนดไว้ในประกาศการเวนคืนตั้งแต่แรกจะไม่มีอยู่เลย

ดังนั้น ในกรณีนี้ฝ่ายปกครองย่อมมีเวลา 5 ปี เพื่อที่จะดำเนินการตามที่ได้มีการกำหนดไว้ในประกาศการเวนคืน เมื่อฝ่ายปกครองเริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์แล้วผู้ถูกเวนคืนก็จะไม่มีสิทธิร้องขอซื้อคืนอีกต่อไป

อย่างไรก็ตามถ้าฝ่ายปกครองมิได้นำอสังหาริมทรัพย์ไปใช้ประโยชน์ครบตามกำหนด 5 ปีแล้ว เจ้าของเดิมจะมีสิทธิร้องขอซื้อคืนได้ แต่ถ้ามีการประกาศเพื่อประโยชน์สาธารณะใหม่ เจ้าของเดิมก็ไม่สามารถร้องขอซื้อคืนได้<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Andre Homont, L'expropriation Pour cause D'utilite Publique ,p.44-45.

<sup>15</sup> วิบูลย์ กัมมาระบุตร, "สิทธิการซื้อคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน," (Droit de Retorcession) : 235-236.

## 1.2 กำหนดเวลาในการยื่นคำร้องขอซื้อคืน

เงื่อนไขในเรื่องกำหนดเวลาในการซื้อคืนนั้น เจ้าของเดิมหรือผู้ถูกเวนคืน จะต้องยื่นคำร้องขอซื้อคืนภายใน 30 ปี นับตั้งแต่วันที่มีการประกาศการเวนคืน หรือนับแต่วันที่มีนิติกรรมที่เกิดจากการปรองดอง

## 2. เงื่อนไขเกี่ยวกับผู้ร้องขอ (Des Conditions relatives aux demandeurs )

คำร้องขอในการซื้อคืนจะต้องเป็นการร้องขอของเจ้าของเดิมหรือทายาทเท่านั้น เจ้าของเดิมไม่สามารถสละสิทธิของตนเพื่อประโยชน์ของบุคคลอื่นในการซื้อคืนได้<sup>16</sup>

## 3. เงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์ (Des Conditions relatives aux immeubles)

สำหรับเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์มี 3 กรณี คือ

### 3.1 กรณีที่ฝ่ายปกครองได้มีการประกาศใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะในอสังหาริมทรัพย์นั้นใหม่อีกครั้งหนึ่ง

การประกาศครั้งใหม่ในอสังหาริมทรัพย์ใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะอาจจะกระทำโดยฝ่ายปกครองเดิมผู้เคยประกาศหรือฝ่ายปกครองอื่นก็ได้ นอกจากนั้นการประกาศใหม่ยังสามารถทำได้แม้ว่าเจ้าของอสังหาริมทรัพย์เดิมได้ร้องขอต่อศาลแล้วแต่นิติกรรมของการซื้อคืนยังไม่มีผลใช้บังคับ

<sup>16</sup> เรื่องเดียวกันหน้า 236.



ถ้ามีประกาศการใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะครั้งที่ 2 แล้วและไม่ได้นำไปใช้อีก เจ้าของเดิมก็สามารถร้องขอต่อศาลได้อีก โดยเริ่มนับตั้งแต่ 5 ปีหลังจากการประกาศครั้งใหม่ แต่ถ้ามีการประกาศใหม่อีกเป็นครั้งที่ 3 เจ้าของเดิมก็ไม่สามารถร้องขอต่อศาลได้อีก

3.2 เจ้าของเดิมไม่สามารถขอซื้อคืนได้เนื่องจากผู้เวนคืนไม่สามารถคืนทรัพย์สินที่เวนคืนได้ เช่น กรณีที่ฝ่ายปกครองได้ทำลายอาคารนั้นแล้ว หรือได้มีการสร้างอาคารใช้สำหรับเป็นสถานที่ราชการบนที่ดินที่ถูกเวนคืนโดยผิดวัตถุประสงค์ไปจากการประกาศเพื่อใช้ประโยชน์สาธารณะ ในกรณีเหล่านี้เจ้าของเดิมได้แต่เรียกร้องค่าเสียหายเท่านั้น โดยคำนวณจากมูลค่าที่จะได้รับจากมูลค่าที่เพิ่มขึ้นของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน หรือเรียกค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย

3.3 เจ้าของเดิมไม่สามารถซื้อคืนได้ในกรณีที่มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นบางส่วน แต่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้ร้องขอให้เวนคืนทั้งหมด เนื่องจากไม่สามารถใช้ประโยชน์จากส่วนที่เหลือจากการเวนคืนนั้น และมีการเวนคืนทั้งหมดตามที่ร้องขอ

สิทธิของเจ้าของเดิมหรือทายาทในกรณีอื่น ๆ

#### 1. กรณีให้เช่า

ถ้าอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนเป็นพื้นที่การเกษตรและถ้าฝ่ายปกครองประสงค์จะให้มีการเช่าที่ดินเหล่านี้ กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องเสนอให้เจ้าของเดิมหรือทายาทมีสิทธิเช่าก่อน

#### 2. กรณีขาย

ถ้าฝ่ายปกครองประสงค์จะขายทรัพย์สินที่ได้มาจากการเวนคืน เจ้าของเดิมผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิที่จะขอซื้อคืนได้ก่อน

ขั้นตอนในการซื้อคืนหรือให้เช่า

1. ให้ฝ่ายปกครองผู้เวนคืนประกาศแจ้งแก่เจ้าของเดิมผู้ถูกเวนคืนว่าจะรับซื้อคืนหรือจะเช่าอสังหาริมทรัพย์นั้นหรือไม่
2. เจ้าของเดิมหรือทายาทจะต้องตอบมาภายใน 2 เดือนนับแต่วันทราบถึงประกาศแจ้งของฝ่ายปกครอง โดยแจ้งถึงการตัดสินใจและให้กำหนดราคาที่จะซื้อคืนหรือจะเช่า
3. เจ้าของเดิมต้องร้องขอต่อศาลแพ่งโดยต้องฟ้องฝ่ายปกครองที่ดำเนินการเวนคืนต่อศาลแพ่ง เพื่อจะขอซื้อคืนทรัพย์สินเดิมของตน และการซื้อคืนนี้ถือว่าเป็นเรื่องของการซื้อขายธรรมดา
4. การโอนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมจะต้องออกเป็นกฎหมายของสภานิติบัญญัติ ซึ่งจะมีผลใช้บังคับนับย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่เงื่อนไขต่าง ๆ ในการซื้อคืนตามกฎหมายได้ทำสำเร็จครบถ้วน

#### การกำหนดราคาซื้อคืน

ในเรื่องราคาที่ซื้อคืนนี้จะต้องคิดจากราคาของทรัพย์สินในวันที่มีการซื้อคืน โดยคำนึงถึงสภาพของทรัพย์สินในวันนั้น รวมทั้งสิ่งก่อสร้างและการที่ฝ่ายปกครองได้ดำเนินการตกแต่งทรัพย์สินนั้น และราคาที่กำหนดขึ้นใหม่นี้ต้องกำหนดโดยใช้วิธีการคำนวณเช่นเดียวกับขณะที่มีการเวนคืนทรัพย์สินนั้นมา

สรุปในเรื่องราคาซื้อคืนนั้น เจ้าของเดิมจะต้องจ่ายเงินค่าซื้อคืนในราคาที่สอดคล้องกับราคาที่แท้จริงของทรัพย์สินในปัจจุบัน อย่างไรก็ตามถ้าตกลงปรองดองกันเรื่องราคาไม่ได้ ราคาที่ซื้อคืนนี้จะถูกกำหนดโดยศาลยุติธรรม

### การดำเนินการซื้อคืนอสังหาริมทรัพย์

นับแต่วันที่ได้กำหนดราคาแล้ว 1 เดือน ไม่ว่าจะ เป็นกรณีปรองดองหรือ การพิพาทษาโดยศาล ผู้ร้องขอซื้อคืนจะต้องลงนามในสัญญาซื้อคืนและชำระเงินเจ้า ของเดิมจะมีสิทธิในทรัพย์สินดังเดิมเมื่อสัญญาที่ทำขึ้นกับฝ่ายปกครองผู้เวนคืน สมบูรณ์แล้ว

### ผลของการซื้อคืน

เมื่อมีการตกลงทำสัญญาซื้อคืนเรียบร้อยแล้วทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนนั้น กลับคืนสู่ ผู้ถูกเวนคืนหรือทายาทไปโดยปราศจากภาระติดพันทั้งหลายที่เกิดขึ้นก่อนหรือในขณะที่มี การเวนคืน<sup>17</sup>

จะเห็นได้ว่าตามกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสหากรัฐเวนคืนที่ดินมาแล้ว ไม่ใช้ประโยชน์ในที่ดินตามวัตถุประสงค์ภายในกำหนดระยะเวลา 5 ปีแล้วกฎหมาย กำหนดให้สิทธิแก่เจ้าของเดิมหรือทายาทซื้อที่ดินนั้นคืนได้ และถ้าอสังหาริมทรัพย์ ที่ถูกเวนคืนเป็นพื้นที่การเกษตร ประชาชนก็อาจเข้าที่นั้นเพื่อทำการเกษตรได้ โดยรัฐ ให้สิทธิแก่เจ้าของเดิมผู้ถูกเวนคืนหรือทายาทที่จะมีสิทธิในการขอเข้าก่อนบุคคลอื่น

#### ข) กรณีของประเทศอิสราเอล

ตามกฎหมายการวางแผนและการก่อสร้าง (The Planning and Building Law) ของอิสราเอล ได้กำหนดหลักการให้ความคุ้มครองให้กับเจ้าของ ที่ดิน ในกรณีที่รัฐเวนคืนที่ดินมาและไม่ได้ใช้ประโยชน์เพื่อสาธารณะภายในกำหนด ระยะเวลา หรือ ใช้โดยความล่าช้าเกินสมควร ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี คือ

<sup>17</sup> เรืองเดียวกัน, หน้า 238-239.

1. กรณีที่รัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปแล้ว แต่มิได้ใช้ทำประโยชน์เป็นระยะเวลานาน

ในกรณีนี้ ศาลยุติธรรมได้เคยมีคำสั่งให้ยกเลิกการเวนคืนในกรณีที่รัฐได้เวนคืนที่ดินไป เพื่อการก่อสร้างตามกฎหมายการวางแผนและก่อสร้าง แต่ได้ใช้เวลาในการสร้างนาน ถึง 26 ปี ซึ่งนับว่าเป็นการใช้เวลาที่นานเกินไป ดังนั้นศาลจึงสั่งให้มีการยกเลิกการเวนคืนดังกล่าว

2. กรณีที่รัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปแล้วแต่มิได้ใช้ประโยชน์ภายในกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้

ในกรณีนี้ได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์ไว้ในมาตรา 10 ในกฎหมายการวางแผนและก่อสร้างปี 1990 โดยกำหนดว่าหากมิได้มีการลงมือกระทำหรือใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายภายใน 2 ปี หลังจากมีการเวนคืน<sup>18</sup> แล้ว กฎหมายฉบับนี้จะหมดสภาพการบังคับใช้ซึ่งจะทำให้เจ้าของเดิมมีสิทธิเรียกที่ดินคืนได้

วัตถุประสงค์ที่กฎหมายฉบับนี้บังคับใช้ที่ต้องกระทำภายใน 2 ปี คือ การวางแผนและการจัดที่พักรวมทั้งบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

จะเห็นได้ว่า การให้ความคุ้มครองถึงสิทธิในทรัพย์สินตามกฎหมายของประเทศอิสราเอล ได้มีการพัฒนาขึ้นเป็นลำดับ โดยตั้งแต่เริ่มแรก รัฐสามารถเวนคืนทรัพย์สินของประชาชนไปใช้ได้โดยไม่ต้องมีการกำหนดระยะเวลาในการเข้าใช้ จนกระทั่งศาลได้เข้ามาวางหลักให้ความคุ้มครองว่า หากเวนคืนไปนานเกินสมควรแล้วยังไม่ได้ใช้ ก็ให้ยกเลิกการเวนคืน และจนกระทั่งปัจจุบันก็ได้มีการกำหนดระยะเวลาในการเข้าใช้ไว้สำหรับวัตถุประสงค์บางประเภทแล้วว่ถ้าไม่ใช้

---

<sup>18</sup>Rachelle Alterman. From Expropriation to Development Agreements "Developer Obligation for Public Service in Israel:." Israel Law Review 24 (winter 1990) : 28-81.

ภายในกำหนด ก็ถือว่ากฎหมายเวนคืนฉบับนั้น หมดสภาพบังคับ และเจ้าของมีสิทธิเรียกที่ดินคืนได้ ซึ่งนับได้ว่าได้มีการ ให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลดี ชั้นเป็นลำดับ

### ค) กรณีของประเทศไทย

กรณีที่รัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาแล้ว แต่มิได้ใช้ประโยชน์ภายในกำหนดระยะเวลา สำหรับกรณีของประเทศไทย นั้น อาจแบ่งออกได้เป็น 3 กรณี

1. กรณีพ้นกำหนดระยะเวลาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

#### 1.1 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

พ.ศ. 2477

นับตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาทั้งหมด จำนวน 3 ฉบับ ฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม 2 ครั้งคือ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2480 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2495 ฉบับที่สองคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 และฉบับสุดท้าย ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มีเพียงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 เท่านั้นที่ได้กำหนดหลักการให้เจ้าของเดิม หรือทายาท หรือผู้รับโอนมีสิทธิเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนได้ โดยได้กำหนดหลักการดังกล่าวไว้ในมาตรา 32 ว่า เว้นแต่จะเป็นที่ดินของรถไฟ ถ้าภายในห้าปีนับแต่วันประกาศใช้ พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ปรากฏว่าทรัพย์สินนั้นทั้งหมดหรือแต่ส่วนใดมิได้เคยใช้หรือกำลังใช้ในการสาธารณูปโภค หรือในการเหมืองแร่ อันเป็นความประสงค์ในการเวนคืนนั้นไซ้ เมื่อได้คืนเงินค่าทำขวัญที่ได้รับแล้ว ท่านว่าเจ้าของเดิม ทายาทของเจ้าของเดิม หรือผู้รับโอนมีสิทธิ

เรียกทรัพย์สินคืนได้ แต่การเรียกร้องเช่นนั้น ท่านว่าต้องร้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาห้าปีดังกล่าวแล้วข้างต้นและการส่งทรัพย์สินคืน เช่นว่านั้น ถ้าจะพึงมี ท่านให้ใช้บทบัญญัติมาตรา 1305 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ใช้บังคับ ซึ่งในกรณีนี้ ได้มีปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ และได้มีการเรียกร้องที่ดินคืน โดยนำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาลมากมาย

แนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 เช่น ในกรณีที่ นางอมร ตรนารักษ์ ได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องกระทรวงมหาดไทยเป็นจำเลยซึ่งมีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้คืนที่ดินที่ถูกเวนคืน ให้แก่โจทก์ โดยในเรื่องนี้มีข้อเท็จจริงว่าที่ดินของโจทก์โฉนดที่ 489 เนื้อที่ประมาณ 727 ตารางวา ได้ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อขยายร่วมถนนพญาไท ถนนราชวิถี และถนนประชาธิปไตยในท้องที่อำเภอดุสิต จังหวัดพระนคร พุทธศักราช 2474 และทางราชการได้ใช้ที่ดินของโจทก์ไปประมาณ 194 ตารางวา ส่วนอีก 543 ตารางวา ทางราชการไม่ได้ใช้ในการขยายร่วมถนนภายในกำหนด 5 ปีนับแต่วันใช้พระราชบัญญัติโจทก์ได้เรียกร้องที่ดิน 543 ตารางวานั้นคืนจากจำเลยภายใน 1 ปี นับแต่วันครบ 5 ปีแล้ว แต่จำเลยเพิกเฉย จึงขอให้คืนที่รายพิพาท 543 ตารางวาให้โจทก์

จำเลยให้การว่าที่ดินของโจทก์ทั้งหมด ได้ถูกทางราชการใช้และกำลังใช้ในการสาธารณูปโภคตามความประสงค์ของพระราชบัญญัติเวนคืน ๔ ภายใน 5 ปี คือเนื้อที่ของโจทก์ประมาณ 194 ตารางวา ได้ถูกใช้และกำลังใช้เป็นตัวลานคอนกรีตร่วมของถนนพญาไท ถนนราชวิถี และถนนประชาธิปไตย ส่วนที่ดินของโจทก์นอกนั้นทางราชการได้ถมพื้นเดิมจนเรียบร้อย แล้วปรับเป็นลานหญ้า ติดตั้งเสาโคมไฟฟ้าและปลูกต้นสน ต้นพิกุลเป็นระยะ ๆ เพื่อสาธารณชนได้ใช้แสงสว่างในการจราจรและเป็นที่พักร่มทั้งเป็นสิ่งสวยงามประดับลานคอนกรีต โจทก์ไม่มีสิทธิเรียกคืนศาลชั้นต้นเห็นว่าการตกแต่งและการใช้เช่นนั้น ถือได้ว่าเป็นการใช้ตามความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อขยายร่วมถนนแล้ว จึงพิพากษายกฟ้องโจทก์

โจทก์อุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์วินิจฉัยว่า การที่ทางราชการได้ตบแต่งหรือถอน  
 ปราบพื้นที่ปลูกต้นไม้ และติดตั้งเสาไฟฟ้า ส่วนหญ่านั้นแม้ชั้นเองก็ได้ตัดและตบแต่ง  
 ขึ้นเพื่อประกอบและเป็นอุปกรณ์การขยายร่วมถนน และได้ทำขึ้นในขอบเขตที่เวนคืน  
 ภายในกำหนด 5 ปีแล้ว ทั้งทางราชการได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ดูแลบำรุงรักษา  
 ต่อมา จึงถือได้ว่าการขยายทางราชการได้ใช้ในการสาธารณูปโภคตามที่เวนคืนแล้ว  
 ส่วนที่ว่ายังไม่ครบถ้วนตามโครงการนั้นจะถือว่ายังไม่ได้ใช้ไม่ได้ แต่เป็นเรื่อง  
 ที่ได้ใช้แล้วและกำลังใช้ต่อไป ส่วนข้อที่โจทก์อ้างว่าร่วมถนนหมายถึง เฉพาะบริเวณ  
 ที่ลานคอนกรีต ไม่เกินความถึงที่ซึ่งเป็นชานหญ่านั้น ก็ฟังไม่ขึ้นเพราะคำว่าถนนไม่ได้  
 หมายถึงเฉพาะผิวถนนที่ใช้ขยวดยานสัญจรไปมาเท่านั้น ย่อมประกอบทั้งเขตอันเป็น  
 อุปกรณ์ด้วย เช่น ที่มีหญ่หรือขอบสองข้างของถนน ศาลอุทธรณ์จึงพิพากษายืนตาม  
 ศาล ชั้นต้น โจทก์ฎีกา ศาลฎีกาจึงได้พิพากษายืนโดยอาศัยเหตุผลเช่นเดียวกัน<sup>19</sup>

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการที่รัฐได้เวนคืนที่ดินเพื่อใช้ทำถนนนั้น ศาลฎีกาได้ตี  
 ความคำว่าถนนตามพระราชบัญญัติทางหลวงว่า มิได้หมายความว่าเฉพาะบริเวณซึ่งเป็น  
 ผิวถนนที่ใช้ขยวดยานในการสัญจรเท่านั้น แต่ยังมีหมายรวมถึงส่วนซึ่งเป็นอุปกรณ์ของ  
 ถนนด้วย เช่น ที่มีหญ่ตรงขอบทั้งสองข้างของถนน ซึ่งถือได้ว่าเป็นส่วนอุปกรณ์ใน  
 การขยายของถนนได้ ในกรณีนี้ ผู้เขียนเห็นด้วยกับความเห็นของศาลฎีกาว่าการที่  
 รัฐเวนคืนที่ดินไปเพื่อใช้สร้างถนน แล้วมีที่ดิน  
 เหลือสองข้างถนน รัฐยอมใช้ตบแต่งเป็นส่วนอุปกรณ์ของถนนได้ และถือได้ว่าเป็น  
 การใช้ที่ดินที่เวนคืนตามวัตถุประสงค์แล้ว แต่อย่างไรก็ตามผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า  
 ส่วนขยายร่วมของถนนนั้น ต้องมีเนื้อที่เท่าที่จำเป็นสำหรับการขยายถนนเท่านั้น

นอกจากนี้ยังมีฎีกาที่วินิจฉัยไว้ในทำนองเดี๋ยวกว่า แม้พระราชบัญญัติ  
 เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะได้กำหนดทางหลวงไว้กว้าง 40 เมตร และกรมทางหลวง  
 ได้สร้างทางและทางเท้าแล้ว สำหรับที่ดินนอกทางเท้าข้างละ 4.20 เมตร ก็ถือเป็น  
 เขตทางหลวงด้วย<sup>20</sup>

<sup>19</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2032/2492.

<sup>20</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1205/2521.

สรุป ในการเวนคืนที่ดินมาเพื่อใช้ประโยชน์ในกรณีนี้ ถือได้ว่าการใช้ประโยชน์ภายในกำหนดเวลาและตรงตามวัตถุประสงค์ในการเวนคืน กล่าวคือได้มีการใช้ที่ดินเพื่อขยายร่วมถนนแล้ว ส่วนที่ดินที่เหลือนั้นถือได้ว่าเป็นเขตอันเป็นอุปสรรคของถนนซึ่งอยู่ในความหมายของคำว่า ถนน ตามพระราชบัญญัติทางหลวง ดังนั้น ผู้ถูกเวนคืนจึงไม่มีสิทธิเรียกที่ดินคืนได้

นอกจากนี้ในกรณีตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1081/2494 เรื่องการเวนคืนที่ดินเพื่อขยายเขตท่าเรือกรุงเทพฯ พ.ศ. 2486 แต่รัฐได้เวนคืนที่ดินของราษฎรไปเป็นเวลาเกิน 5 ปี แล้ว โดยกระทรวงเจ้าหน้าที่ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ มิได้จัดการใช้ที่ดินนั้นเลย หรือมิได้จัดการใช้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนนั้น เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน จึงได้ร้องขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืน โดยในเรื่องนี้

โจทก์ได้ฟ้องว่าเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2476 ได้มีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อขยายเขตท่าเรือกรุงเทพฯ 2486 เวนคืนที่ดินโฉนดที่ 5974 ตำบลคลองตัน อำเภอพระนคร จังหวัดพระนคร เป็นเวลาเกิน 5 ปี จำเลยมิได้ใช้ที่ดินของโจทก์ที่ถูกเวนคืนตามวัตถุประสงค์ของเวนคืน จึงขอให้จำเลยคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนดังกล่าว จำเลยต่อสู้ว่า จำเลยและผู้แทนของจำเลยได้เข้าครอบครองใช้และกำลังใช้เพื่อการท่าเรือ ตามโครงการของรัฐบาลภายในกำหนด 5 ปี เวลาที่กำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการเพื่อกำหนดราคา ตามนัยแห่งมาตรา 32 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โจทก์ไม่มีสิทธิเรียกคืนได้

ศาลแพ่งพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 มาตรา 10 เจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าครอบครองทรัพย์สินได้ต่อเมื่อได้ใช้หรือวางเงินค่าทำขวัญแล้ว จำเลยยังไม่ได้ใช้เงินหรือวางเงินค่าทำขวัญให้แก่โจทก์ เจ้าหน้าที่จึงยังไม่มีสิทธิเข้าครอบครองที่ดินของโจทก์ เวลานี้เกิน 5 ปีแล้ว ไม่ปรากฏที่ดินของโจทก์ได้เคยใช้หรือกำลังใช้ ดังที่ว่าไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 มาตรา 32 จึงพิพากษาให้จำเลยคืนที่ดินให้แก่โจทก์ จำเลยอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน จำเลยฎีกา ศาลฎีกาเห็นว่า



ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 มาตรา 32 มีความ  
ว่า "เว้นแต่จะเป็นที่ดินของรถไฟ ถ้าภายในห้าปีแต่วันประกาศใช้พระราชบัญญัติ  
เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ทรัพย์สินนั้นทั้งหมดหรือแต่ส่วนใด มิได้เคยใช้หรือกำลังใช้ใ  
การสาธารณูปโภคหรือในการเหมืองแร่ อันเป็นความประสงค์เวนคืนนั้นไซ้ร้ เมื่อได้  
คืนเงินค่าทำขวัญที่ได้รับแล้ว เจ้าของเดิม ทายาทของเจ้าของเดิม หรือผู้รับโอนมี  
สิทธิเรียกคืนได้ อันเป็นบทบัญญัติให้เจ้าของเดิมเรียกคืน ความมุ่งหมายในการมีบท  
บัญญัตินี้ ก็เพื่อป้องกันมิให้ที่ดินเฉย ๆ โดยไม่ได้ทำอะไร ดังนั้น แม้ว่าการที่  
เจ้าหน้าที่เข้าไปครอบครองหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เวนคืนไม่ได้เพราะยังตกลงเรื่อง  
ค่าทำขวัญไม่ได้ เจ้าของเดิมก็เรียกคืนตามมาตรา 32 ได้

อีกกรณีหนึ่ง คือ กรณีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 984-990/2496 ได้มีการเวนคืน  
อสังหาริมทรัพย์ไปแล้ว แต่ตกลงกันในเรื่องค่าทำขวัญไม่ได้ จึงได้แต่งตั้งอนุญาโต  
ตุลาการมากำหนดค่าทำขวัญ จนเวลาล่วงเลยเกิน 5 ปี แล้ว อนุญาโตตุลาการ  
ก็กำหนดค่าทำขวัญไม่เสร็จ เจ้าของที่ดินจึงได้เรียกที่ดินคืนตามมาตรา 32 โดย  
ในเรื่องนี้โจทก์ฟ้องว่า นับแต่วันเวนคืนที่ดินของโจทก์ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว  
แล้ว จำเลยได้ครอบครองที่ดินของโจทก์ตลอดมาจนเวลานี้เป็นเวลาเกินกว่า 6 ปี  
แล้ว จำเลยยังไม่ได้ใช้หรือกำลังใช้ที่ดินของโจทก์ที่ถูกเวนคืนในการสาธารณูปโภค  
เพื่อราชการทหารตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนแต่ประการใด โจทก์เห็นว่าโจทก์  
มีสิทธิขอที่ดินคืนมาเป็นของโจทก์ได้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์  
พุทธศักราช 2477 มาตรา 32 และโจทก์ได้มีหนังสือขอคืนที่ดินของโจทก์จากจำเลย  
แต่จำเลยไม่ยอมคืนให้ จำเลยให้การต่อสู้คดีเป็นใจความว่า เจ้าหน้าที่ของจำเลยยังมิได้  
ใช้ที่ดินของโจทก์ในการสาธารณูปโภค เพื่อราชการทหารตามความประสงค์ในการ  
เวนคืนก็เพราะเจ้าหน้าที่ของจำเลยยังไม่มีสิทธิครอบครอง และเข้าไปใช้ที่ดินของ  
โจทก์ตามกฎหมาย เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของจำเลยไม่อาจจะใช้เงินหรือวางเงินค่าทำ  
ขวัญแก่โจทก์เพราะการกำหนดเงินค่าทำขวัญระหว่างโจทก์กับเจ้าหน้าที่ของจำเลยไม่  
เป็นที่ตกลงกัน และเจ้าหน้าที่ของจำเลยได้มีหนังสือเสนอกำหนดราคาเด็ดขาดให้  
โจทก์ทราบแล้ว ทั้งสองฝ่ายได้ตั้งอนุญาโตตุลาการขึ้นพิจารณาชี้ขาดกำหนดค่าทำขวัญชั้น  
และการกำหนดเงินค่าทำขวัญแก่โจทก์ยังกระทำไม่เสร็จ ซึ่งมีใ้ความผิดของจำเลย  
หรือเจ้าหน้าที่ของจำเลยดังนั้นโจทก์จึงไม่มีสิทธิฟ้องจำเลยเพื่อเรียกที่ดินคืน

ศาลฎีกาเห็นว่า การตั้งอนุญาตตุลาการนั้น ก็เพื่อให้มีการระงับข้อพิพาท เมื่อไม่ได้มีการตกลง หรือการชี้ขาดระงับข้อพิพาทยังไม่แล้วเสร็จก็เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการให้เสร็จใน 5 ปี ตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เมื่อพ้น 5 ปีแล้วถ้ามิได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน โฉกที่ย่อมมีสิทธิขอคืนได้ตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โฉกที่ไม่จำเป็นต้องรอให้อนุญาตตุลาการชี้ขาดต่อไป ศาลฎีกาจึงพิพากษาให้คืนที่ดินให้แก่โฉก

ส่วนคำพิพากษาฎีกาที่ 1525/2495 ก็มีรายละเอียดเช่นเดียวกับคำพิพากษาฎีกาที่ 984-990/2496 คือเป็นเรื่อง เมื่อมีการเวนคืนที่ดินไปแล้ว แต่ตกลงกันในเรื่องค่าทำขวัญไม่ได้ และเจ้าของที่ดินยังไม่ได้รับเงินค่าทำขวัญภายใน 5 ปี ฝ่ายรัฐเองก็ไม่ได้เคยใช้หรือกำลังใช้ที่ดินนั้น ตามความประสงค์ในการเวนคืน เจ้าของที่ดินจึงเรียกที่ดินคืนได้เช่นกัน

สรุป ในขณะที่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 นั้น บทบัญญัติในมาตรา 32 กำหนดหลักการว่า เว้นแต่เป็นที่ดินของการรถไฟ ให้รัฐคืนทรัพย์สินให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทได้ในกรณีที่รัฐได้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาแล้วและมีได้มีการใช้ทรัพย์สินตามวัตถุประสงค์ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนภายใน 5 ปี ทั้งนี้ไม่ว่าการไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์นั้นจะเป็นเพราะ ยังตกลงกันในเรื่องค่าทดแทนไม่ได้ หรือเพราะเหตุอื่น ๆ ก็ตามหากเหตุที่เกิดขึ้นนั้นมีใช้เพราะความผิดของผู้ถูกเวนคืนแล้ว ผู้ถูกเวนคืนย่อมมีสิทธิเรียกคืนได้

## 1.2 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497

เมื่อได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 ก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 ซึ่งในพระราชบัญญัติฉบับนี้ มิได้บทบัญญัติให้เจ้าของเดิมหรือผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิเรียกคืนที่ดิน อย่างเช่นในมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 ดังนั้นเมื่อมีกรณีที่เจ้าของฟ้องเรียกที่ดินคืน

ศาลฎีกาได้ตัดสินไว้ในฎีกาประชุมใหญ่ที่ 6/2526 ว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้มีบทบัญญัติในเรื่องกำหนดระยะเวลาในการใช้ข้อหากรณโทษและมิได้มีบทบัญญัติกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเรียกคืนทรัพย์สินในกรณีที่รัฐมิได้ใช้ตามวัตถุประสงค์ภายในกำหนดเวลาดังนั้น ผู้ถูกเวนคืนจึงเรียกคืนทรัพย์สินไม่ได้

สำหรับประเด็นที่ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 มิได้มีบทบัญญัติกำหนดให้ผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิเรียกทรัพย์สินคืนในกรณีที่รัฐมิได้ใช้ทรัพย์สินภายในกำหนดเวลาตามกฎหมาย ซึ่งเป็นการไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 33 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 นั้น พระราชบัญญัติดังกล่าวจะขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในปัญหานี้ศาลฎีกาเห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 เป็นกฎหมายที่ออกใช้บังคับก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 การที่ไม่มีบทบัญญัติกำหนดในเรื่องการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้ผู้ถูกเวนคืนจึงไม่เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด หากแต่เป็นเรื่องที่ยังไม่ได้มีบทบัญญัติให้สิทธิแก่ผู้ถูกเวนคืนในการเรียกทรัพย์สินคืนเท่านั้น

ดังนั้น ตามคำวินิจฉัยของศาลฎีกาจึงชี้ให้เห็นว่า ผู้ถูกเวนคืนไม่สามารถเรียกคืนคืนได้เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 ไม่ได้กำหนดให้สิทธิแก่ผู้ถูกเวนคืนสามารถเรียกทรัพย์สินคืนในกรณีที่รัฐไม่ได้ใช้ประโยชน์ และนอกจากนี้พระราชบัญญัติดังกล่าวก็ไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลาในการใช้ประโยชน์ไว้แต่อย่างใด

### 1.3 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

พ.ศ. 2530

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้บังคับฉบับต่อมา ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้บังคับในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ในกฎหมายฉบับนี้มีได้มีบทบัญญัติกำหนดเรื่องระยะเวลาในการเข้าใช้ประโยชน์เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่าหากผู้ถูกเวนคืนฟ้องคดีเรียกคืนที่ดิน ศาลฎีกาก็น่าจะตัดสินโดยอาศัยเหตุผลอย่างเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม ในมาตรา 36 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 บัญญัติว่าในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้ประโยชน์ต้องกำหนดระยะเวลาในการเข้าใช้ไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน ดังนั้นหากมิได้กำหนดระยะเวลาไว้ในกฎหมาย พระราชบัญญัติเวนคืนฉบับนั้น ๆ ก็น่าจะขัดกับรัฐธรรมนูญ

## 2. กรณีพินกำหนดระยะเวลาตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

แต่เดิมเมื่อมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ก็จะมีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อทำการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นโดยในพระราชบัญญัติดังกล่าวจะกำหนดรายละเอียดไว้ คือ ชื่อพระราชบัญญัติ วันเริ่มต้นใช้บังคับ เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติ แนวเขตหรือท้องที่ที่จะมีการเวนคืน และรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ ตัวอย่างเช่น จะมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงจังหวัด ในท้องที่ตำบลคลองเตย ตำบลคลองตันและตำบลพระโขนง อำเภอพระโขนง จังหวัดพระนคร ใน พ.ศ. 2497<sup>21</sup> เนื้อหาในพระราชบัญญัติประกอบด้วย

"มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า " พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงจังหวัด ในท้องที่ตำบลคลองเตย ตำบลคลองตัน และตำบลพระโขนง อำเภอพระโขนง จังหวัดพระนคร พ.ศ. 2497

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

---

<sup>21</sup> "พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างและขยายทางหลวงจังหวัด ในท้องที่ตำบลคลองเตย ตำบลคลองตันและตำบลพระโขนง อำเภอพระโขนง จังหวัดพระนคร พ.ศ. 2497" ราชกิจจานุเบกษา, 71 (23 มีนาคม 2497) : 521-523.



มาตรา 3 ให้อธิบดีกรมโยธาเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนสิ่งหา  
ริมทรัพย์ ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 4 ให้เวนคืนสิ่งหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลคลองเตย ตำบล  
คลองตันและตำบลพระโขนง อำเภอพระโขนง จังหวัดพระนคร ให้แก่กรมโยธา  
เทศบาล เพื่อสร้างและขยายทางหลวงจังหวัด โดยมีขนาดแนวทางตั้งปรากฏ  
ในแผนผังและตามบัญชีที่ดินแนบท้ายพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งจะได้ปิดประกาศไว้ ณ  
ที่ตำบลและที่ว่าการอำเภอที่สิ่งหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ด้วย

มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมและรัฐมนตรีว่าการ  
กระทรวงมหาดไทย รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้"

แต่ในปัจจุบันนี้ ได้มีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดในการตราพระราช  
บัญญัติเวนคืนแล้ว โดยนับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2534 เป็นต้นมา ในการตราพระราชบัญญัติเวนคืนออกใช้บังคับได้มีการ  
เพิ่มหลักการในเรื่องกำหนดระยะเวลาในการเข้าใช้สิ่งหาริมทรัพย์ไว้ในพระราช  
บัญญัติเวนคืนนั้นด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา 36 ของรัฐธรรมนูญ  
ตัวอย่างในการตราพระราชบัญญัติเวนคืนฯ เช่น ในพระราชบัญญัติเวนคืนสิ่งหา  
ริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลวานรนิวาส ตำบลข้าวถ้ำ อำเภovanรนิวาส และตำบล  
วาใหญ่ อำเภออากาศอำนวย จังหวัดสกลนคร เพื่อสร้างและขยายทางหลวงแผ่นดิน  
หมายเลข 2307 สายแยกทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 222 (วานรนิวาส)-บรรจบ  
ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 2094 (บ้านเข็ม) พ.ศ. 2536 ในมาตรา 5 ได้  
กำหนดเรื่องระยะเวลาในการเข้าใช้สิ่งหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไว้ว่า "ให้เจ้าหน้าที่  
เวนคืนเข้าใช้สิ่งหาริมทรัพย์ที่เวนคืนตามมาตรา 4 ภายในระยะเวลาสองปีนับแต่  
วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ"<sup>22</sup>

<sup>22</sup> พระราชบัญญัติเวนคืนสิ่งหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลวานรนิวาส ตำบลข้าวถ้ำ  
อำเภอวานรนิวาส และตำบลวาใหญ่ อำเภออากาศอำนวย จังหวัดสกลนคร เพื่อ  
สร้างและขยายทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข 2307 สายแยกทางหลวงแผ่นดินหมายเลข  
222 (วานรนิวาส)-บรรจบทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 2094 (บ้านเข็ม) พ.ศ.  
2536, ราชกิจจานุเบกษา, 110 (ฉบับพิเศษ) (10 กันยายน 2536) : 10

อย่างไรก็ตามในเรื่องการกำหนดระยะเวลาในการเข้าใช้ข้อสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนนั้น ก็ต้องพิจารณาตามความเหมาะสมในการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงาน แต่โดยทั่วไปแล้วในการตราพระราชบัญญัติเวนคืนฯ จะกำหนดเวลาการเข้าใช้ประโยชน์ภายในเวลา 2 ปี แต่ถ้าหากมีการเข้าครอบครองทรัพย์สินนั้นแล้วก็อาจกำหนดเวลาในการเข้าใช้ประโยชน์ภายในเวลาเพียง 1 ปีก็ได้

จะเห็นได้ว่า การที่มีบทบัญญัติกำหนดระยะเวลาในการเข้าใช้ข้อสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาดังกล่าว ย่อมเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 36 ที่ว่า "ในการเวนคืนที่ดินนั้น รัฐต้องกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้ข้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน" จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติเวนคืนที่ตราออกมาใช้บังคับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 หากไม่ได้มีบทบัญญัติ กำหนดเรื่องระยะเวลาในการเข้าใช้ข้อสังหาริมทรัพย์ไว้ พระราชบัญญัติเวนคืนเหล่านั้นน่าจะขัดกับรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ หากพิจารณาย้อนไปในอดีต คือตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ซึ่งเป็นฉบับที่ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการกำหนดหลักการในเรื่องระยะเวลาในการเข้าใช้ข้อสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไว้ในมาตรา 33 ว่า "อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการเวนคืนเพื่อการใด ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมายต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท" คำว่า "กฎหมาย" ในมาตรานี้ก็หมายถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนซึ่งก็หมายถึงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 และ พ.ศ. 2530 และพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ตรามาใช้บังคับเฉพาะการเวนคืนในเรื่องนั้น ๆ ซึ่งจะเห็นได้ว่าตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และบังคับใช้มาจนถึง พ.ศ. 2534 ในระยะเวลาดังกล่าว เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนก็ไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลาในการเข้าใช้ข้อสังหาริมทรัพย์ไว้แต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อรัฐเวนคืนที่ดินไปแล้วและมิได้เข้าใช้ที่ดินที่เวนคืนนั้นโดยปล่อยทิ้งไว้เป็นระยะเวลานาน เช่น 10 ปี หรือ

กว่านั้น ประชาชนก็ไม่สามารถจะร้องขอที่ดินนั้นคืนจากรัฐได้ ทั้งนี้เป็นเพราะไม่มีการบัญญัติให้การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินไว้ในกฎหมายลำดับรองอย่างเป็นระบบและสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตามได้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลบางโหลง ตำบลราชาเทวะและตำบลหนองปรือ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. 2516 โดยไม่ได้มีบทบัญญัติกำหนดระยะเวลาในการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เวนคืน ในเรื่องนี้ศาลฎีกาวินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลฎีกาประชุมใหญ่ที่ 6/2526 ว่า การที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ท้องที่ใดท้องที่หนึ่งไม่ได้กำหนดระยะเวลาการใช้อสังหาริมทรัพย์ตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนไว้นั้น แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 33 วรรคห้า จะได้บัญญัติว่าอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการเวนคืนเพื่อการใด ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในเวลาที่กำหนดในกฎหมายต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทก็ตาม แต่โดยที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 กีด หรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลบางโหลง ตำบลราชาเทวะ และตำบลหนองปรือ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. 2516 กีด เป็นกฎหมายที่ออกใช้บังคับก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 พระราชบัญญัติดังกล่าว ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หากแต่เป็นเรื่องที่ยังไม่มีบทบัญญัติกำหนดระยะเวลาใช้อสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนในกฎหมายเท่านั้น จึงไม่ตกเป็นโมฆะ และมีได้มีบทบัญญัติให้สิทธิแก่เจ้าของที่ดินหรือทายาทที่จะเรียกคืนซึ่งอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามวัตถุประสงค์ โจทก์ก็ห้ามสิทธิที่จะเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนหรือเรียกค่าสินไหมทดแทนไม่ เหตุที่ศาลฎีกาโดยมติที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยเช่นนี้ ก็น่าจะเป็นเพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่ออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์คือธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ไม่มีบทบัญญัติให้สิทธิแก่เจ้าของที่ดินหรือทายาทที่จะเรียกคืนซึ่งอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน หากมิได้มีการใช้ภายในกำหนดเวลา<sup>23</sup>

<sup>23</sup> บริการส่งเสริมตุลาการ, หาข้อขยายกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2537), หน้า 14.

หากพิจารณาโดยอาศัยเหตุผลตามคำพิพากษาศาลฎีกาฉบับนี้เป็นการเทียบเคียงแล้ว การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช พ.ศ. 2521 เจ้าของเดิมหรือทายาท ย่อมมีสิทธิเรียกคืนที่ดินได้ หากมิได้มีการใช้อสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนภายในกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด แต่ก็มีปัญหาต่อไปอีกว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งใช้บังคับในขณะนั้นคือฉบับ พ.ศ. 2497 และ พ.ศ. 2530 รวมทั้งพระราชบัญญัติเวนคืนที่ตราออกมาใช้บังคับในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง ไม่ได้มีการกำหนดเวลาในการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไว้ ดังนั้นถึงแม้ว่าการที่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดหลักเกณฑ์ให้การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินไว้แต่ถ้าไม่มีกฎหมายลำดับรองบัญญัติให้การรองรับ ก็จะทำให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่มีผลบังคับในทางปฏิบัติ จึงควรพิจารณาว่าควรกำหนดระยะเวลาในการเข้าใช้ไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นกฎหมายกลางไว้หรือควรกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนแต่ละฉบับ ซึ่งในเรื่องนี้ก็เป็นที่น่ายินดีว่าเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แล้วก็ได้มีการกำหนดระยะเวลาในการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนแล้ว ซึ่งเห็นว่าได้มีการบัญญัติหลักการสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญมากยิ่งขึ้น ทำให้การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนเพิ่มขึ้นด้วย

ถึงแม้ในปัจจุบันนี้จะได้มีการกำหนดระยะเวลาในการเข้าใช้ไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนแต่ละฉบับแล้วแต่ในขณะนี้ยังไม่ได้มีการบัญญัติกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ถึงวิธีการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้กับเจ้าของเดิม หรือทายาทในกรณีที่มีการเข้าใช้ภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว การแก้ไขปัญหานั้นกรณีที่มีการเรียกคืนในขณะนี้ อาจทำได้โดยตราเป็นพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ให้เป็นการเฉพาะรายเท่านั้น ซึ่งนับว่ายุ่งยากและมีปัญหาในทางปฏิบัติพอสมควร ดังนั้น จึงเห็นว่าควรตราพระราชบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคืนไว้ด้วย

3. กรณีที่เวนคืนมาแล้วไม่ได้ครอบครองหรือใช้ที่ดินทำประโยชน์เป็นระยะเวลาาน



จากปัญหาในกรณีดังกล่าวนี้ ได้มีแนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกา และของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ให้ความเห็นในเรื่องดังกล่าวไว้ว่า ในกรณีที่ได้มีการเวนคืนที่ดินมาแล้วและปล่อยทิ้งไว้ ไม่ได้มีการใช้ประโยชน์เป็นเวลานาน เจ้าของที่ดินก็มีสิทธิร้องขอคืนได้ หรือหน่วยงานของรัฐ ผู้ดูแลก็อาจจะเสนอคืนให้แก่เจ้าของที่ดินเดิมได้เช่นกัน

#### 1) แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรณีที่รัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาแล้ว แต่ไม่ได้ทำประโยชน์เป็นระยะเวลาอันยาวนาน นั้น ในกรณีนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัย ในกรณีที่กรมทางหลวงหรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างทางหลวง<sup>24</sup>

ในเรื่องนี้มีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า ในปี พ.ศ. 2487 กรมทางหลวงกระทรวงคมนาคมได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างทางหลวงไชยวิบูลย์ ในท้องที่อำเภอเมืองเพชรบูรณ์ อำเภอวิเชียรบุรี จังหวัดเพชรบูรณ์ และอำเภอโคกสำโรง อำเภอไชยบาดาล จังหวัดลพบุรี พุทธศักราช 2487

ต่อมาในปี พ.ศ. 2509 ได้ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดิน สายสระบุรี-หล่มสัก พ.ศ. 2509 แนวทางตามพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงสายนี้ ได้ทับแนวทางตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงสายไชยวิบูลย์ ฯ พุทธศักราช 2487 เป็นส่วนใหญ่ แต่มีบางตอนที่ไม่ทับกับแนวเวนคืนตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งได้แก่ที่ดินของ นายแสง บุญรัตน์ และนางอุดม เกษมสุข เจ้าของที่ดิน น.ส.3 เลขที่ 472 และ 457 ตามลำดับ ซึ่งมีเนื้อที่ดินบางส่วนอยู่ในแนวเขตที่ดินที่ถูกเวนคืน

<sup>24</sup> เรื่อง "หรือข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกพระราชบัญญัติยกเลิก พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (เพื่อสร้างทางหลวง)", หน้า 1-3.

อสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงสายไชยวิบูลย์ แต่อยู่นอกแนวทางหลวง ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดิน และเมื่อกรมทางหลวงได้ดำเนินการก่อสร้างทางหลวงตามแนวทางที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดิน สายสระบุรี-หล่มสัก พ.ศ. 2509 จนเสร็จสิ้นแล้ว กรมทางหลวงได้พิจารณาเห็นว่า ที่ดินที่กรมทางหลวงได้ใช้ก่อสร้างทางหลวงจนเสร็จไปแล้ว เป็นที่ดินที่อยู่ในแนวเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดินสายสระบุรี-หล่มสัก พ.ศ. 2509 ส่วนที่ดินของนายแสง บุญรัตน์และนางอุดม เกษมสุข ตามเรื่องนั้น ไม่อยู่ในแนวทางหลวง ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว แต่อยู่ในแนวเขตที่ดินที่ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างทางหลวงสายไชยวิบูลย์ ฯ พุทธศักราช 2487 ซึ่งกรมทางหลวงไม่ได้ใช้สร้างทางหลวงตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงสายไชยวิบูลย์ ฯ พุทธศักราช 2487 แต่อย่างใด กรมทางหลวง จึงเห็นสมควรออกพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงสายไชยวิบูลย์ ฯ พุทธศักราช 2487 ในส่วนที่เกี่ยวกับที่ดินที่ไม่มีการใช้ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว เพื่อมิให้เป็นภาระของประชาชนโดยไม่จำเป็น และไม่เป็นธรรมต่อไป แต่เนื่องจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ สร.0203/5403 ลงวันที่ 23 มีนาคม 2521 แจ้งมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2521 ว่า ที่ดินที่ได้เวนคืนมาเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินแล้ว ในหลักการจะไม่โอนกรรมสิทธิ์คืนให้แก่ผู้ใด กรมทางหลวงจึงหารือมายังคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า กรมทางหลวงจะดำเนินการเพื่อออกพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงสายไชยวิบูลย์ ฯ พุทธศักราช 2487 ในกรณีดังกล่าวข้างต้นได้หรือไม่ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 3) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้น แล้ว เห็นว่า ในการพิจารณายกเลิกพระราชบัญญัติต่าง ๆ นั้น มีหลักทั่วไปว่า เมื่อมีความจำเป็นก็อาจตรากฎหมายยกเลิก (หรือเปลี่ยนแปลง) ได้เสมอ สำหรับข้อหารือของกรมทางหลวงเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรีที่ให้ถือเป็นการว่าที่ดินที่ได้เวนคืนมาเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินแล้วจะไม่โอนกรรมสิทธิ์คืนให้แก่ผู้ใด

ดังกล่าวแล้วนั้น เห็นว่าเป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีในขณะนั้นได้วางนโยบายในเรื่องนี้ โดยอาศัยจากข้อเท็จจริงที่กระทรวงคมนาคมเสนอให้ตราพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนให้แก่การทำเรือแห่งประเทศไทย ซึ่งข้อเท็จจริงแตกต่างกับเรื่องนี้ ฉะนั้น เมื่อปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงแตกต่างไปจากเรื่องเดิม และมติของคณะรัฐมนตรีนั้นก็ออกมาก่อนการใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2521 ซึ่งมาตรา 33 วรรคห้า บัญญัติว่า "อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการเวนคืนเพื่อการใด ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคสาม และโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย" ดังนั้น ถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นสมควร คณะรัฐมนตรีก็อาจจะเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือกำหนดกรณีข้อยกเว้นนโยบายได้ตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นใหม่

การที่กรมทางหลวงมีความประสงค์ที่จะออกพระราชบัญญัติ ยกเลิกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงสายไชยวิบูรณ์ฯ พุทธศักราช 2487 ในส่วนที่เกี่ยวกับที่ดินที่ไม่มีการใช้ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยให้เหตุผลว่าเพื่อมิให้เป็นภาระรอนสิทธิของประชาชนโดยไม่จำเป็นและไม่เป็นธรรม จะเห็นได้ว่ากรมทางหลวงได้คำนึงถึงหลักกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของประชาชน ว่าเป็นสิ่งที่ต้องพึงเคารพและนอกจากนี้การที่ได้ทิ้งที่ดินดังกล่าวไว้ไม่ได้ใช้ประโยชน์ ก็จะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินผู้ถูกเวนคืน ดังนั้น เพื่อความเป็นธรรมและเพื่อมิให้มีการรอนสิทธิของประชาชน โดยไม่จำเป็นจึงได้มีความประสงค์จะคืนที่ดินดังกล่าว

## 2) แนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกา

ในกรณีนี้ศาลฎีกาได้วินิจฉัยปัญหาเรื่องเวนคืนดินไปแล้วแต่ไม่ได้มีการใช้ตามวัตถุประสงค์ไว้ ในคำพิพากษาฎีกาที่ 1788/2505 ว่า ที่ดินที่ถูกเวนคืนเป็นของกระทรวงกลาโหม แต่ภายหลังไม่ได้ถูกใช้ทำกิจการตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเวนคืน โจทก์ซึ่งเป็นทายาทของเจ้าของที่ดินผู้ขายชั้นมรดกจึงได้ฟ้องกระทรวงกลาโหม เรียกที่ดินคืน คดีถึงที่สุดโดยศาลฎีกาพิพากษาให้โจทก์ชนะคดี และต่อมาได้มีพระราชบัญญัติให้โอนกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ถูกเวนคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

ในกรณีที่กำลังกล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าศาลฎีกาได้ยึดหลักในการวินิจฉัย โดยคำนึงถึง หลักกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของประชาชน ฉะนั้นเมื่อรัฐเวนคืนมาแล้ว ไม่ได้ใช้ทำกิจการตามวัตถุประสงค์ก็ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมต่อไป ทั้งนี้เพื่อความ เป็นธรรมและจะไม่เป็นการรอนสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนโดยไม่จำเป็นดังที่ได้ กล่าวมาแล้วข้างต้น

3) กรณีหน่วยงานของรัฐเสนอคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาให้แก่ ผู้ถูกเวนคืน

กรณีที่กรมทางหลวงโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ถูกเวนคืน ตำบลหนองบัว อำเภอมืองอุดรธานี จังหวัดอุดรธานี คืนให้จำสิบเอกอัมพร จันทาไชย

แต่เดิมได้มีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินสายนครราชสีมา - ขอนแก่น - อุดรธานี - หนองคาย ในท้องที่อำเภอมือง นครราชสีมา อำเภोजักราช อำเภอนนสูง อำเภอดง อำเภอบระทาย อำเภอ บัวใหญ่ จังหวัดนครราชสีมา อำเภอพล อำเภอบ้านไผ่ อำเภอเมืองขอนแก่น อำเภอโนนพอง จังหวัดขอนแก่น อำเภอกุมภวาปี อำเภอเมืองอุดรธานี อำเภอเพ็ญ จังหวัดอุดรธานี และอำเภอเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย พ.ศ. 2509<sup>25</sup> โดย ได้มีการกำหนดแนวทางส่วนแคบที่สุดไว้สี่สิบเมตร และตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้เวนคืนที่ดิน โฉนดที่ดินเลขที่ 4763 เนื้อที่ 38 ตารางวา อยู่ระหว่าง กม. 112#445.30 - กม. 119#789.15 ในท้องที่ตำบลหนองบัว อำเภอมือง อุดรธานี จังหวัดอุดรธานี ของจำสิบเอกอัมพร จันทาไชย ให้แก่ กรมทางหลวง เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน สายนครราชสีมา - ขอนแก่น - อุดรธานี - หนองคาย ดังกล่าว แต่เนื่องจากบริเวณดังกล่าวมีอาคารอยู่หนาแน่น กรมทางหลวงจึงได้ลด แนวทางส่วนแคบที่สุด ให้เหลือเพียงสามสิบเมตร ที่ดินดังกล่าวจึงอยู่นอกเขตทาง หลวงแผ่นดิน กรมทางหลวงจึงยังมีได้จ่ายเงินค่าทดแทนให้ แต่จำสิบเอกอัมพร จันทาไชย ได้โอนที่ดินให้กับกรมทางหลวงแล้ว และเนื่องจากกรมทางหลวงไม่มี ความจำเป็นต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว กรมทางหลวงจึงมีความประสงค์

<sup>25</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 83 ตอนที่ 112 วันที่ 13 ธันวาคม 2509

จะคืนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ตกเป็นของกรมทางหลวงดังกล่าวให้แก่เจ้าสิบเอก อัมพร จันญาไชย ซึ่งเป็นเจ้าของเดิม ทั้งนี้เพื่อความเป็นธรรม และเป็นการให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิของประชาชนในทรัพย์สินตามกฎหมายมาตรา 36 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ที่ว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความสะดวกเสียหาย ในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจนถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคหนึ่ง และโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสามและการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไปให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

จะเห็นได้ว่ากรมทางหลวงได้คำนึงถึงความเป็นธรรมและดำเนินการให้การรับรองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนตามกฎหมายของรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวให้มีผลบังคับได้ในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากเหตุผลที่ว่า รัฐจะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลไปใช้ประโยชน์ต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งเท่านั้น ถ้าหากรัฐไม่มีความจำเป็นที่จะใช้ทรัพย์สินนั้นต่อไปแล้ว รัฐต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

สรุป จากการพิจารณาตามบทบัญญัติตามกฎหมายไทยที่กำหนดหลักให้ประชาชนมีสิทธิเรียกคืนที่ดินได้ในกรณีที่รัฐมิได้ใช้ประโยชน์ภายในกำหนดเวลาตามกฎหมาย หรือไม่ใช้ประโยชน์เป็นระยะเวลานานนั้น ผู้เขียนเห็นว่าได้มีการยอมรับกันแล้วว่าการที่จะมีการคืนทรัพย์สินดังกล่าวให้แก่เจ้าของเดิมทั้งนี้จะได้จากความเห็นของหน่วยงานต่างๆที่กล่าวมาข้างต้น

แต่อย่างไรก็ตามผู้เขียนมีความเห็นว่าในการคืนทรัพย์สินให้แก่เจ้าของเดิมหรือไม่นั้น จำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงตัวบทกฎหมายที่มีอยู่เสียก่อนว่า บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวเอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติการในการคืนทรัพย์สินหรือไม่ และในปัจจุบันถึงแม้จะมีบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญรองรับสิทธิดังกล่าวไว้ แต่ก็ไม่มีกฎหมายลำดับรองกำหนดถึงวิธีการและรายละเอียดในการคืนแต่อย่างใด ดังนั้นผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าควรที่จะมีการบัญญัติกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์รองรับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญนอกจากนี้ในกฎหมายลำดับรอง ควรที่จะต้องมีการกำหนดเงื่อนไขและวิธีการในการคืนไว้อย่างชัดเจน ซึ่งในที่นี้ผู้เขียนจะขอยกแนวทางตามกฎหมายของฝรั่งเศสมาปรับใช้ โดยเห็นว่าต้องมีการกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการคืนทรัพย์สินไว้ 4 ประการคือ

(1) เงื่อนไขที่เกี่ยวกับระยะเวลา

ในเรื่องเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลานี้ ต้องแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1.1 กำหนดระยะเวลาที่รัฐต้องใช้ประโยชน์ ในทรัพย์สินที่เวนคืนตามวัตถุประสงค์ ในเงื่อนไขข้อนี้ผู้เขียนเห็นว่า ควรกำหนดระยะเวลาในการเข้าใช้ไว้อย่างน้อย 5 ปี และภายใน 5 ปีนี้เจ้าของเดิมไม่มีสิทธิขอคืนแต่อย่างใด นอกจากนั้นในระยะเวลาดังกล่าว รัฐอาจมีการนำสิ่งหาปริมาณนี้ไปใช้ประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นได้ หากว่ารัฐได้ปฏิบัติถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมายในการนำไปใช้

กำหนดระยะเวลา 5 ปีในการนำไปใช้นี้ ผู้เขียนเห็นว่ามีความเหมาะสมแล้ว เพราะจะทำให้เจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่ทำการเวนคืนของรัฐมีเวลาในการจัดเตรียมบุคลากรและอุปกรณ์ด้านต่างๆในการเข้าไปใช้ประโยชน์แล้ว และในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนสิ่งหาปริมาณ พ.ศ. 2477 และประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนสิ่งหาปริมาณของฝรั่งเศสก็ได้มีการกำหนดระยะเวลาในการเข้าไปใช้ประโยชน์ไว้ 5 ปีเช่นกัน

1.2 กำหนดระยะเวลาในการยื่นคำร้องขอคืนสิ่งหาปริมาณ ในกรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่า เจ้าของเดิมต้องร้องขอคืนภายใน 10 ปีนับแต่วันที่ครบกำหนด 5 ปี และไม่ได้มีการนำทรัพย์สินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์กำหนดเวลา 10 ปี ในการร้อง

ข้อนี้ ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะเป็นเวลาที่เหมาะสมและเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าของเดิมสามารถใช้สิทธิของตนได้อย่างเต็มที่

ในเรื่องกำหนดเวลาในการร้องขอคืนนี้ ตามกฎหมายของฝรั่งเศสได้กำหนดให้สามารถร้องขอซื้อคืนทรัพย์สินได้ภายใน 30 ปี ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นเวลาที่นานเกินไป ซึ่งอาจจะทำให้มีการละทิ้งหรือปล่อยปละละเลยไม่นำทรัพย์สินดังกล่าวมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ สำหรับกำหนดระยะเวลาในการร้องขอคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 ที่กำหนดไว้ 1 ปีนั้น ผู้เขียนเห็นว่าระยะเวลาสั้นเกินไป ซึ่งเท่ากับไม่เปิดโอกาสให้มีการคืนทรัพย์สินดังกล่าว

#### (2) เงื่อนไขเกี่ยวกับผู้ร้องขอ

สำหรับเงื่อนไขในข้อนี้ ผู้เขียนเห็นว่าผู้ที่จะร้องขอคืนทรัพย์สินได้นั้นจะต้องเป็นเจ้าของเดิมหรือทายาทเท่านั้น และเจ้าของเดิมหรือทายาทไม่สามารถสละสิทธิของตนที่มีอยู่ให้แก่บุคคลอื่น ๆ ได้ ทั้งนี้เพราะถือว่าเจ้าของเดิมหรือทายาทเป็นเจ้าของสิทธิดั้งเดิมในทรัพย์สินดังกล่าว และเขาควรได้รับที่ดินคืนจากรัฐโดยจ่ายราคาที่ดินในราคาที่เป็นธรรม แต่ถ้าหากเจ้าของเดิมสละสิทธิไม่ร้องขอที่ดินคืนแล้ว ผู้เขียนเห็นว่ารัฐมีสิทธิที่จะจำหน่าย โอนให้แก่บุคคลทั่วไปได้ แต่ราคาในการจำหน่าย โอนนั้นต้องเป็นราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาด

#### (3) เงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์

เงื่อนไขในกรณีเกิดขึ้นจากตัวอสังหาริมทรัพย์นั้นเอง เช่น ได้มีการทำลายอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปแล้ว หรือนำไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ แต่ถ้าจะร้องขอคืนต้องมีการปรับปรุง หรือทำลายตึกอาคารที่สร้างบนอสังหาริมทรัพย์นั้น ซึ่งจะทำให้เสียค่าใช้จ่ายมาก ในกรณีนี้จึงเห็นว่าผู้ร้องขอไม่ควรจะมีสิทธิร้องขอคืนได้ แต่อาจมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดขึ้นได้

นอกจากนี้ ในกรณีที่มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพียงบางส่วน แต่เจ้าของเดิมก็ร้องขอคืนไม่ได้ เพราะถือได้ว่ามีความสมัครใจในการให้เวนคืนที่ดินครั้งนี้แล้ว ดังนั้นจึงไม่ควรจะมีสิทธิเรียกที่ดินคืนถึงแม้รัฐจะมีได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินภายในกำหนดระยะเวลา หรือตามหลักเกณฑ์ที่ได้มีการกำหนดไว้

#### (4) หลักเกณฑ์ในการเรียกทรัพย์สินคืน

สำหรับในเรื่องหลักเกณฑ์ในการเรียกทรัพย์สินคืนนี้เป็นการกำหนด

แนวทางหรือขั้นตอนในการปฏิบัติการให้ เป็นไปตามสิทธิของเจ้าของเดิมซึ่งอาจกำหนดได้ดังนี้

4.1 ให้หน่วยงานผู้ทำการเวนคืน แจ้งแก่เจ้าของเดิมหรือทายาทว่า มีอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มีการใช้ประโยชน์ภายในเวลาที่กำหนดซึ่ง เจ้าของเดิมมีสิทธิที่จะขอที่ดินดังกล่าวคืนได้

4.2 เจ้าของเดิมหรือทายาทต้องตอบมายังหน่วยงานที่เวนคืนภายในเวลาที่กำหนดว่าจะร้องขอที่ดินนั้นคืนหรือไม่ หากไม่ตอบมาภายในกำหนดเวลา หน่วยงานที่ทำการเวนคืนหรือหน่วยงานอื่นๆของรัฐสามารถนำทรัพย์สินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้

4.3 ถ้าเจ้าของเดิมหรือทายาทตอบมาภายในเวลาที่กำหนดว่าต้องการเรียกที่ดินดังกล่าวคืน ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตั้งคณะกรรมการชั้นคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาในการคืนที่ดินดังกล่าว

4.4 ให้ตั้งคณะกรรมการชั้นคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาถึงกำหนดราคา ที่เจ้าของเดิมหรือทายาทจะต้องจ่ายคืนให้แก่รัฐ

3. กรณีที่รัฐได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินตรงตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืน แต่มีที่ดินเหลือจากการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์

3.1 แนวคิดในการคุ้มครองสิทธิและการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ ถูกเวนคืนกรณีของรัฐได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินตรงตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืน แต่มีที่ดินเหลือจากการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์

แนวคิดในการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนที่ถูกเวนคืนเพื่อใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ แต่มีที่ดินบางส่วนเหลือจากการใช้ประโยชน์นั้น ในกรณีนี้มีเหตุผลว่าที่ดินดังกล่าว นั้นเป็นทรัพย์สินของประชาชน เป็นกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินอันที่รัฐจะต้องพึงเคารพ และการที่รัฐได้เวนคืนไปนั้น ก็เป็นการบังคับซื้อจากประชาชน รัฐจึงมีสิทธิจะเวนคืนทรัพย์สินที่จำเป็นเพื่อประโยชน์แก่สาธารณะ



เท่านั้น การเวนคืนไปกว่าความจำเป็น ย่อมเป็นการไม่ถูกต้องตามกฎหมาย<sup>26</sup> (U.S.C.A. const. Amend. 5; LSA-Const, 1921, Art, 1, S2; LAS-Const. Art; 1, S4) และนอกจากนี้ยังเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องปฏิบัติตามอำนาจภายในขอบเขตของกฎหมายในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หากรัฐไม่ปฏิบัติตามในขอบเขตของกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิที่จะเรียกร้องเอาทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนไปโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายและไม่ได้ใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะคืนได้<sup>27</sup> ดังนั้นหากมีที่ดินเหลือจากการใช้ตามวัตถุประสงค์แล้ว จึงไม่มีเหตุผลอันใดที่รัฐจะยึดถือที่ดินส่วนที่เหลือดังกล่าวไว้ต่อไป และหากพิจารณาถึงความเป็นธรรมและการเคารพในกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของประชาชนแล้ว รัฐก็ต้องพิจารณาดำเนินการทางกฎหมายเพื่อคืนที่ดินส่วนที่เหลือนั้น

3.2 ปัญหาความชอบด้วยกฎหมายกรณีของรัฐได้เวนคืนที่ดินไปเกินกว่าความจำเป็นที่จะต้องใช้ตามวัตถุประสงค์ในการเวนคืน

ก) .กรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา

มลรัฐหลุยเซียน่า

ในกรณีที่รัฐได้เวนคืนที่ดินไปเกินกว่าความจำเป็นที่จะต้องใช้ตามวัตถุประสงค์นั้น ในกรณีของมลรัฐหลุยเซียน่า ศาลสูงได้ตัดสินวางแนวคำวินิจฉัยไว้ในกรณีที่สำนักงานทางหลวงของมลรัฐหลุยเซียน่า (Louisiana

<sup>26</sup> คดี Robert F. WILSON, as Curator over the person and Estate of William A. Smith V. State of Louisiana Through the LOUISIANA DEPARTMENT & DEVELOPMENT OFFICE OF HIGHWAYS. 400 so.2D 740 หน้า 1

<sup>27</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

Department & Development OFFICE OF HIGHWAYS) ได้เวนคืนที่ดินไป  
 เพื่อใช้ในกิจการทางหลวง แต่เนื่องจากได้มีการเวนคืนที่ดินเกินไปกว่าความ  
 จำเป็นที่จะต้องใช้ เจ้าของที่ดินจึงได้ร้องขอคืนที่ดินส่วนที่เกินไปจึงได้เกิดเป็นคดี  
 ฟ้องร้องระหว่าง Robert F. Wilson ในฐานะผู้ดูแลทรัพย์สินของ William  
 A. Smith กับสำนักงานทางหลวงของมลรัฐหลุยเซียน่า ซึ่งรายละเอียดของ  
 คดี ปรากฏดังนี้ คือ

Robert F. Wilson ในฐานะผู้ดูแลทรัพย์สินของ William A. Smith  
 ได้ยื่นฟ้องสำนักงานทางหลวงแห่งมลรัฐหลุยเซียน่าเป็นจำเลย เพื่อบังคับให้จำเลย  
 โอนที่ดินซึ่งตกเป็นทรัพย์สินในเมือง Metairie ของมลรัฐหลุยเซียน่า ซึ่งถูกเวนคืน  
 เมื่อปี 1959 เพื่อสร้างทางหลวงระหว่างรัฐ ซึ่งเป็นส่วนที่เหลือจากการใช้ใน  
 การสร้างทางหลวงจำนวน 5,281 ตารางฟุต คืนให้กับ Mr. Smith และขอให้  
 ศาลมีคำสั่งห้ามรัฐมิให้นำที่ดินที่เหลือจำนวนดังกล่าวออกขายทอดตลาด

ข้อเท็จจริงในคดี ปรากฏว่าสำนักงานทางหลวง ฯ ได้ทำการเวนคืน  
 ที่ดินของ Mr. Smith เพื่อสร้างทางหลวงในปี 1959 ปรากฏว่าสำนักงานทางหลวง ฯ  
 ได้ใช้ที่ดินที่เวนคืนสร้างทางหลวงเสร็จแล้ว ได้มีที่ดินบางส่วนเหลือจากการสร้าง  
 เป็นจำนวน 5,281 ตารางฟุต ในปี 1963 ซึ่งเป็นเวลา 4 ปี หลังจากเวนคืน  
 และสร้างทางเรียบร้อยแล้ว Mr. Smith ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลเกี่ยวกับทรัพย์สิน  
 ที่เวนคืนเกินไป เพื่อเรียกคืน โดยยอมชำระราคาค่าที่ดินเป็นเงิน 0.30 ดอลลาร์  
 ต่อตารางฟุต ซึ่งเป็นราคาที่ Mr. Smith ได้รับชำระราคาจากสำนักงานทางหลวง ฯ  
 ไปขณะเวนคืน แต่สำนักงานทางหลวง ฯ ต้องการขายคืนที่ดินแปลงดังกล่าวในราคา  
 ปัจจุบัน ซึ่งเป็นราคาที่เพิ่มขึ้นจากราคาที่รัฐได้จ่ายให้ Mr. Smith ได้โต้แย้งว่าการ  
 ที่รัฐเวนคืนที่ดินของเอกชนไปนั้น รัฐถือสิทธิพิเศษ รัฐไม่ควรจะมีสิทธิในภายหลังที่จะ  
 ได้สิทธิในค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากเป็นผลประโยชน์ที่เกิดจากความผิดพลาดใด ๆ  
 ของรัฐ คือ การเวนคืนจากเอกชนมากไปกว่าที่จำเป็นต้องใช้ในกิจการเพื่อ  
 สาธารณประโยชน์

จึงมีปัญหาว่ารัฐมีอำนาจเวนคืนที่ดินเกินกว่าความจำเป็นได้หรือไม่ แต่

เมื่อได้ทำการเวนคืนไปเกินกว่าความจำเป็น รัฐต้องคืนส่วนที่เหลือให้แก่ประชาชน ซึ่งมีปัญหาว่า เอกชนต้องใช้ราคาค่าที่ดินในราคาขณะที่มีการเวนคืนหรือราคาประเมินในท้องตลาด ซึ่งเป็นราคาปัจจุบันหรือไม่

โจทก์อ้างว่า รัฐมีอำนาจตามกฎหมายที่จะเวนคืนทรัพย์สินของเอกชน เพื่อประโยชน์สาธารณะได้ แต่การเวนคืนถือว่าเป็นข้อจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน และรัฐต้องใช้ค่าทดแทนอย่างเป็นธรรม ซึ่งหลักการนี้ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา บทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 5 ว่า "ทรัพย์สินของเอกชนจะไม่ถูกเวนคืนเพื่อสาธารณประโยชน์โดยปราศจากการชดเชยอย่างเป็นธรรม" ซึ่งข้อจำกัดดังกล่าวก็ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐหลุยเซียนา ปี 1921 มาตรา 1(2) ว่า "ทรัพย์สินของเอกชนมิพึงถูกเวนคืนหรือทำให้เสียหาย เว้นแต่เพื่อประโยชน์สาธารณะหลังจากได้มีการจ่ายค่าทดแทนอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม" ซึ่งข้อจำกัดเช่นนี้ก็ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ ปี 1974 มาตรา 1(4) ซึ่งมีเนื้อหาว่า "ทรัพย์สินมิพึงถูกเวนคืนหรือทำให้เสียหายโดยรัฐหรือหน่วยงานย่อยทางการเมือง"

ประเด็นที่ Mr. Smith โต้แย้งคือ ทรัพย์สินของเอกชนไม่ควรถูกเวนคืนเว้นแต่เพื่อประโยชน์สาธารณะ\* และแม้ว่ารัฐจะมีอำนาจเวนคืนทรัพย์สินของตนไปในปี 1959 เพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่รัฐก็ไม่มีอำนาจที่จะเวนคืนไปมากกว่าความจำเป็น ดังนั้นทรัพย์สินที่เวนคืนเกินไป เขาก็มีสิทธิซื้อคืนจากรัฐได้ ในราคาที่รัฐได้จ่ายให้เขาในขณะที่เวนคืน

ข้อโต้แย้งเบื้องต้นของรัฐก็คือ Mr. Smith จะต้องคัดค้านความสมบูรณ์ของการเวนคืนนี้ ภายใน 10 วัน นับแต่ได้มีการแจ้งให้ทราบถึงการเวนคืน

---

\* รัฐธรรมนูญของมลรัฐหลุยเซียนา ปี 1921 มาตรา 1(2).

ซึ่งในเรื่องนี้รัฐอ้างตามหลักกฎหมาย (R.S. 48:447) ว่า "โจทก์ผู้ใดก็ตามที่ต้องการโต้แย้งเรื่องความเหมาะสมของการเวนคืนที่ดินหรือทรัพย์สินนั้น มิได้ถูกเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะ จะต้องส่งคำร้องเพื่อคัดค้านการเวนคืน 10 วัน หลังจากที่มีการแจ้งให้ทราบถึงการเวนคืน" รัฐจึงเห็นว่าโจทก์ไม่มีสิทธิในการคัดค้านการเวนคืนได้อีก เพราะเลยเวลาที่จะคัดค้านได้แล้ว โดยรัฐได้อ้างหลักกฎหมาย (R.S. 48:221) ซึ่งมีอยู่ก่อนการแก้ไขปี 1977 นอกจากนี้รัฐอาจจะขายทรัพย์สินนั้นให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท ตามราคาปัจจุบันหรือราคาในท้องตลาดก็ได้

อย่างไรก็ตามในเรื่องนี้ โจทก์โต้แย้งว่า การที่รัฐจะขายทรัพย์สินตามราคาที่รัฐกำหนด ขึ้นเองนั้นก็เฉพาะแต่ทรัพย์สินที่รัฐได้ซื้อจากเอกชน หรือจากการบริจาค เท่านั้น ไม่อาจนำไปใช้ตามหลักรัฐธรรมนูญกับทรัพย์สินที่รัฐได้รับมาจากการเวนคืนที่เกินกว่าความจำเป็น นอกจากนี้ตามรัฐธรรมนูญ มลรัฐหลุยเซียนา ปี 1921 ก็ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า ทรัพย์สินของเอกชน ไม่ควรถูกเวนคืนหรือทำให้เสียหาย เว้นแต่เพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นรัฐมีสิทธิเวนคืนเฉพาะเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ การเวนคืนที่เกินไปกว่าความจำเป็นถือเป็นผู้ผิดกฎหมาย\*

ศาลสูงได้กล่าวว่าสิทธิในที่ดินอันเป็นทรัพย์สินเอกชน อาจถูกเวนคืนหากมีความจำเป็นต้องใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ต้องมีการชดเชยอย่างเหมาะสมและพื้นฐานที่สำคัญเพียงอย่างเดียวสำหรับสิทธิของรัฐในการเวนคืนก็คือความจำเป็นของสาธารณะ นอกจากนี้ศาลยังได้เห็นว่า เหตุผลของรัฐธรรมนูญแห่งรัฐและสหพันธรัฐ ในเรื่องการเวนคืนนั้นมีความจำเป็นอยู่ 2 ประการ คือ ประการแรก เพื่อผลประโยชน์ของสาธารณะ และประการที่สองคือ การชดเชยอย่างเหมาะสม จะต้องเกิดขึ้น ศาลเห็นว่าการเวนคืนไม่อาจเวนคืนเพื่อสาธารณะ ไม่ว่าในด้าน quantity หรือ estate เกินกว่าความต้องการของสาธารณะ หากมีความจำเป็นก็อาจเวนคืนเอาได้ แต่หากไม่จำเป็น

\*คดี New Orleans Pacific Railways Co. v. Gay

ก็ไม่สามารถกระทำได้นอกจากนี้ ศาลได้ยกเหตุผลในคดี City of New Orleans v. Giraud. ว่า รัฐไม่อาจจะหาผลประโยชน์ใด เพื่อให้ทรัพย์สินได้รับผลทางร้ายโดยการกระทำของหน่วยงานเวนคืนและเห็นว่าการใช้ทรัพย์สินนั้นต้องใช้เท่าที่มีความจำเป็นอย่างสมเหตุสมผล สำหรับประโยชน์สาธารณะ และในคดี City of New Orleans กับ Moeglich ได้ชี้ให้เห็นว่าไม่มีความสมเหตุสมผล ที่จะให้โจทก์รับภาระโดยการสร้างรั้ว มิใช่บนเส้นทางที่ออกแบบมา เพื่อวางตำแหน่งพิเศษภายในที่ดินของโจทก์ ดังนั้นจึงปรากฏอย่างชัดเจนว่า รัฐได้กระทำอย่างผิดกฎหมาย โดยการเวนคืนที่ดินเกินกว่าความต้องการเพื่อกิจการทางหลวง ในคดีนี้รัฐกระทำการตามมาตรา 6(19.1) ของรัฐธรรมนูญหลุยเซียนา ปี 1921 ซึ่งเห็นชอบฝ่ายเดียวในการเวนคืนเพื่อกิจการทางหลวง ในเรื่องการโต้แย้งการคัดค้านการเวนคืนที่ให้เวลาเจ้าของทรัพย์สิน 10 วัน เพื่อโต้แย้งความถูกต้องเหมาะสม ของการเวนคืนทรัพย์สินของตนนั้น ในคดีนี้โจทก์ไม่มีทางรู้ว่ารัฐเวนคืนที่ดินของตนเกินไปอย่างผิดกฎหมาย โจทก์จึงโต้แย้งว่า เขามีอาจโต้แย้งการเวนคืนที่เกินไป ที่เขาไม่รู้ได้ การฟ้องร้องเรื่องเวนคืนนี้ เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม ค.ศ. 1959 แต่การสำรวจที่ดินครั้งแรกทำให้เห็นว่าการเวนคืนที่เกินไป มิได้กระทำขึ้นจนกระทั่ง ค.ศ. 1963 หลังจากสร้างทางหลวงนั้นสำเร็จแล้ว

ในเรื่องนี้รัฐได้โต้แย้งว่า Mr. Smith สามารถใช้สิทธิร่วมกับคนอื่น ๆ ยื่นคำร้องขอเพิกถอนการเวนคืน ภายใน 10 วันได้ ความผิดพลาดในการใช้สิทธิของเขานั้น ทำให้เขาต้องเสียค่าปรับ แม้ว่าเขาไม่รู้เรื่องการเวนคืนที่เกินไปก็ตาม ข้ออ้างของ Mr. Smith ก็ย่อมฟังไม่ขึ้น

ศาลได้ชี้ในประเด็นนี้โดยยกคดีที่คล้ายคลึงกันของ Powell และหน่วยงานทางหลวงในคดีนั้น โจทก์ฟ้องร้องเพื่อขอคืนค่าของทรัพย์สินจากรัฐ หลังจากที่ได้ขายให้แก่หน่วยงานทางหลวงไปบางส่วน ทรัพย์สินที่เกินไปถูกล้อมรั้วไว้โดยหน่วยงานนั้น เมื่อปี 1971 โจทก์เพิ่งพบความบกพร่องในปี 1976 ในเวลาเดียวกัน เขาก็ยื่นฟ้องขอคืนค่าทดแทนจากการที่รัฐ ได้ล้อมรั้ว อย่างไม่ถูกต้องหน่วยงานทางหลวงได้เสนอช้อยกเว้นของสิทธิเรียกร้อง โดยกล่าวว่า จะเสนอสิทธิเรียกร้อง

ได้ เพียง 3 ปี สำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นสำหรับทรัพย์สินที่ถูกถือเอาโดยวิธีอื่น  
 ที่มีใช้การเวนคืน ในคดีศาลเห็นว่า รัฐธรรมนูญจะยอมให้แต่เฉพาะทรัพย์สินของ  
 เอกชน ถูกเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น และไม่มีข้อยกเว้นสำหรับการ  
 เวนคืนนอกเหนือผลประโยชน์ และนอกเหนือความจำเป็นซึ่งเห็นได้ชัดว่าไม่สอดคล้อง  
 กับรัฐธรรมนูญ เมื่อเทียบกับคดีของ Powell แล้ว ในคดีนี้รัฐเวนคืนทรัพย์สิน  
 ไปจากโจทก์ ซึ่งเท่าที่โจทก์รู้ก็คือทรัพย์สินนั้นมีความจำเป็นสำหรับประโยชน์สาธารณะ  
 เขาทราบว่าทรัพย์สินนั้นไม่มีการใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ หลังจากได้สร้างทาง  
 หลวงเสร็จแล้ว และเรื่องนี้ก็ทราบโดยการสำรวจที่ดินที่เกิดขึ้น เมื่อประมาณ 4 ปี  
 หลังจากเวนคืนว่า ทรัพย์สินของตนถูกเวนคืนเกินไป จึงเห็นว่าเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะ  
 ต้องกระทำตามอำนาจภายในขอบเขต อันจำกัดของกฎหมาย ในการเวนคืน และ  
 เมื่อมีการกระทำผิดพลาด เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิที่จะเรียกร้องสิ่งที่ถูกเวนคืนไป  
 จากตนอย่างผิดกฎหมาย และไม่ได้ใช้เพื่อกิจกรรมสาธารณะ โดยไม่ได้คำนึงถึงช่วง  
 เวลา 10 วัน ระยะเวลา 10 วัน นั้น ถูกจำกัดไว้เพื่อโต้แย้งเรื่องความเหมาะสม  
 ของการเวนคืน เพื่อประโยชน์สาธารณะ ไม่ได้ใช้เพื่อโต้แย้งในเนื้อหาเรื่อง  
 การถือครอง

สำหรับประเด็นที่ว่าโจทก์จะต้องใช้ราคาเวนคืนราคาเดิม หรือราคา  
 ทรัพย์สินประเมิน ในท้องตลาด ซึ่งอาจจะมากกว่าในการที่ซื้อที่ดินจากหน่วยงาน  
 ของรัฐ ที่เหลือจากการเวนคืน ศาลเห็นว่ารัฐต้องโอนคืนไปให้โจทก์ในราคาเดิม คือ  
 ราคาตารางฟุตละ 0.30 ดอลลาร์

การที่ศาลสูงของมลรัฐหลุยเซียนาได้ตัดสินไว้เช่นนี้ ก็คงเพราะเห็นว่า  
 สิทธิในทรัพย์สินของเอกชน เป็นสิ่งที่มีความสำคัญ รัฐหรือเอกชนจะล่วงละเมิดมิได้  
 เว้นแต่เพื่อประโยชน์สาธารณะ และต้องเวนคืนไปใช้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น นอกจากนี้  
 จะต้องมีการชดเชย ค่าทดแทนอันเป็นธรรมด้วย<sup>28</sup>

<sup>28</sup> คดี Robert F. WILSON, as Curator over the person  
 and Estate of William A. Smith V. STATE of Louisiana Through  
 the LOUISIANA DEPARTMENT & DEVELOPMENT OFFICE OF HIGHWAYS.  
 400 so.2D 740, P. 2-8.

ดังนั้นจะเห็นว่ารัฐมีอำนาจจะเวนคืนที่ดินเพื่อประโยชน์แก่สาธารณะได้ แต่ไม่มีอำนาจเวนคืนไปเกินกว่าความจำเป็นที่จะต้องใช้เพื่อกิจกรรมนั้น ๆ หากรัฐเวนคืนไปเกินกว่าความจำเป็น ถือว่าการกระทำเป็นการผิดกฎหมาย ผู้ถูกเวนคืนจึงมีสิทธิเรียกทรัพย์สินส่วนที่เกินไปดังกล่าวคืนได้

## ข) กรณีของประเทศไทย

ในกรณีที่รัฐได้เวนคืนที่ดินไปเกินกว่าความจำเป็นนั้น ได้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการซึ่งในกรณีนี้ หน่วยงานของรัฐได้วินิจฉัยปัญหาดังกล่าวไว้ ดังนี้

### 1. แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยในปัญหาดังกล่าว

ไว้หลายกรณี เช่น

1. กรณีปัญหาเรื่องการร้องขอคืนที่ดินส่วนที่เหลือจากการใช้สร้างถนน โดยในเรื่องนี้มีข้อเท็จจริงว่า ตามที่ได้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงจังหวัดในท้องที่ตำบลคลองเตย ตำบลคลองตัน และตำบลพระโขนง อำเภอพระโขนง จังหวัดพระนคร พ.ศ. 2497<sup>๒๐</sup> และในการเวนคืนที่ดินครั้งนี้ได้มีการเวนคืนที่ดินของนายชจร บุษยเกียรติ จำนวน 2 แปลง และเมื่อรัฐได้นำที่ดินไปสร้างถนนแล้วปรากฏว่ามีที่ดินเหลือจากการใช้สร้างถนนบางส่วนคือแปลงโฉนดที่ 8643 คงเหลือ 36 วา แปลงโฉนดที่ 4760 คงเหลือ 54 วา และปัจจุบันทางราชการได้นำที่ดินส่วนที่เหลือนั้นไปให้เอกชนเช่าทำร้านค้าไม้ ซึ่งนายชจรเห็นว่าเป็นการ

<sup>๒๐</sup>"พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงจังหวัดในท้องที่ตำบลคลองเตย ตำบลคลองตัน และตำบลพระโขนง อำเภอพระโขนง จังหวัดพระนคร พ.ศ. 2497", ราชกิจจานุเบกษา



กระทำที่ไม่ถูกต้องเพราะเป็นการใช้ที่ดินโดยผิดวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ดังนั้น จึงได้ร้องทุกข์มายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อขอที่ดินส่วนที่เหลือดังกล่าวคืน ตามหนังสือลงวันที่ 2 สิงหาคม 2522

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะที่ 5 ได้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ของนายชจร บุญเกียรติ แล้ว เห็นว่า ผู้ร้องทุกข์ได้ยื่นเรื่องร้องทุกข์มาตามหนังสือ ร้องทุกข์ ลงวันที่ 2 สิงหาคม 2522 เพื่อร้องทุกข์สำหรับความเดือดร้อนเสียหาย ซึ่ง เกิดขึ้นจากการที่ที่ดินของผู้ร้องทุกข์ได้ถูกเวนคืนไปตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหา ริมทรัพย์ เพื่อสร้างและขยายทางหลวงจังหวัดในท้องที่ตำบลคลองเตย ตำบลคลองตัน และตำบลพระโขนง อำเภอพระโขนง จังหวัดพระนคร พ.ศ. 2497 ซึ่งตามหนังสือ ร้องทุกข์ดังกล่าวปรากฏข้อร้องทุกข์รวม 2 ประการ คือ

1. ผู้ร้องทุกข์กล่าวอ้างว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐได้นำเอาที่ดินของผู้ร้องทุกข์ ซึ่งถูกเวนคืนไปตามพระราชบัญญัติดังกล่าว เฉพาะส่วนที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนไปให้เอกชนเช่าใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัว
2. ผู้ร้องทุกข์ขอให้พิจารณาช่วยเหลือให้ทางราชการคืนที่ดินของผู้ร้องทุกข์ ที่ถูกเวนคืนไป เฉพาะส่วนที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ให้แก่ผู้ร้องทุกข์

เนื่องจากที่ดินของผู้ร้องทุกข์ได้ถูกเวนคืนไปแล้วตั้งแต่ พ.ศ. 2497 เหตุแห่งการร้องทุกข์เรื่องนี้จึงเกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ใช้บังคับ (วันที่ 2 พฤษภาคม 2522) ดังนั้น จึงต้องเริ่มนับอายุความ ร้องทุกข์ ตั้งแต่วันที่กฎหมายนี้ใช้บังคับคือต้องเริ่มนับอายุความตั้งแต่วันที่ 2 พฤษภาคม 2522 จนถึงวันที่ 2 สิงหาคม 2522 อันเป็นวันที่ผู้ร้องทุกข์ได้ยื่น คำร้องทุกข์มายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รวมเป็นระยะเวลาทั้งสิ้น 93 วัน ซึ่งเกินกำหนด 90 วัน อันเป็นอายุความร้องทุกข์ ตามมาตรา 23 วรรคแรกและ เนื่องจากตามประเด็นข้อร้องทุกข์ข้อที่ 2 ที่ร้องขอให้หน่วยราชการคืนที่ดินส่วนที่



เหลือให้กับผู้ร้องทุกข์ เป็นข้อร้องทุกข์ที่มีได้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะจึงไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 23 วรรคสอง จึงเข้าลักษณะ เป็นเรื่องร้องทุกข์ที่ต้องห้ามมิให้รับไว้พิจารณาตามมาตรา 20(7) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะที่ 5 จึงวินิจฉัยว่าไม่รับเรื่องร้องทุกข์ในข้อร้องทุกข์ที่ขอคืนที่ดินนี้ไว้พิจารณา คงมีแต่เพียงปัญหาตามประเด็นข้อร้องทุกข์ข้อที่ 1 ที่ร้องทุกข์ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้นำเอาที่ดินของผู้ร้องทุกข์ส่วนที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ที่ เว้นคืนไปให้เอกชนเข้าใช้ประโยชน์ส่วนตัวนั้น จากลักษณะของข้อร้องทุกข์ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าหากผลของการพิจารณาได้ความว่า มีการกระทำเช่นผู้ร้องทุกข์กล่าว อ้างเกิดขึ้นจริงตามคำร้องทุกข์ หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบดูแลย่อมต้องเข้า ดำเนินการแก้ไขความผิดพลาดนั้นให้หมดสิ้นไป เพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น ผลที่ได้รับจากการร้องทุกข์ดังกล่าวย่อมมีประโยชน์ต่อสาธารณะเป็นส่วนรวม คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คณะที่ 5 จึงวินิจฉัยให้รับเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับ ข้อร้องทุกข์ในประเด็นดังกล่าวนี้ไว้เพื่อดำเนินการวินิจฉัยและเสนอความเห็น ไปยังนายกรัฐมนตรีต่อไป ทั้งนี้ ตามมาตรา 23 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

อย่างไรก็ตามสำหรับประเด็นในปัญหาข้อที่ 2 นั้นคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ คณะที่ 5 ก็ได้ตั้งข้อสังเกตว่าเมื่อทางราชการได้เว้นคืนที่ดินของราษฎร ไปแล้ว แต่มิได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินส่วนที่เหลือจากการตัดถนนตั้งที่ผู้ร้องทุกข์ได้ร้อง มาตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยการเว้นคืนอสังหาริมทรัพย์มาเป็นเวลานาน และมาตรา 33 วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งประกาศใช้เมื่อ วันที่ 22 ธันวาคม 2521 ได้บัญญัติไว้ว่า "อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการเว้นคืน เพื่อการใด ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมายต้องคืนให้ เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคสาม และโดย อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย" ดังนั้น หากผู้ร้องทุกข์ยังติดใจที่จะเรียกคืน ที่ดินรายนี้ ก็ชอบที่จะใช้สิทธิในทางศาลเพื่อขอให้วินิจฉัยในประเด็นนี้ต่อไป อนึ่ง ถ้าทางราชการเห็นว่าเพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ร้องทุกข์ โดยไม่จำเป็นต้องเป็นคดี

กันในศาล รัฐบาลก็อาจจะพิจารณาให้ดำเนินการทางกฎหมาย เพื่อการคืนที่ดิน  
รายนี้ได้<sup>30</sup>

จะเห็นว่าในกรณีขณะที่ผู้ร้องทุกข์ได้ยื่นคำร้องทุกข์ เพื่อขอที่ดินส่วน  
ที่เหลือจากการสร้างถนนคืนเป็นเวลาที่ยังกำหนดระยะเวลาอายุความร้องทุกข์แล้ว  
และเนื่องจากการขอที่ดินคืนก็เป็นเรื่องที่มีได้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมจึงไม่  
เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 23 วรรคสอง ที่จะทำให้อำนาจการวินิจฉัยร้องทุกข์  
มีอำนาจที่จะพิจารณาปัญหาดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์  
ก็ได้เสนอความเห็นที่รัฐควรพิจารณาหาแนวทางคืนที่ดินให้แก่ผู้ร้องทุกข์ได้ทั้งนี้  
เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ร้องทุกข์

จึงเห็นได้ว่าแนวทางที่ผู้ร้องทุกข์จะมีสิทธิเรียกที่ดินหรือได้รับที่ดินมี ได้  
2 กรณี คือ 1. ฟ้องร้องคดีต่อศาล 2. หน่วยงานของรัฐเสนอที่ดินคืนให้เอง

2) กรณีประเด็นปัญหาเรื่องการจัดสรรที่ดินที่เหลือจากการ  
เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ถูกเวนคืน

ในเรื่องนี้ สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกได้มีหนังสือ  
ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่เกิด  
ปัญหาจราจรติดขัดในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล คือปริมาณพื้นผิวจราจรที่มีน้อย  
กว่าที่ควรจะมี ขณะเดียวกันการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แม้จะชดเชยค่าทดแทนที่เป็น  
ธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิที่ได้รับความสะดวกเสียหายจากการ

---

<sup>30</sup> คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์, " คำวินิจฉัยที่ 18/2524 เรื่องนายชจร  
บุญเกียรติ ร้องทุกข์ ขอคืนที่ดินส่วนที่เหลือจากการใช้สร้างถนน," 2 สิงหาคม  
2522

เวนคืน แต่ก็ยังคงก่อความเดือดร้อนแก่ผู้ถูกเวนคืนบางรายซึ่งมีความสะดวกที่จะอาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับบริเวณสิ่งหาริมทรัพย์เดิมที่ถูกเวนคืน สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกได้พยายามที่จะศึกษาทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพื่อบรรเทาหรือขจัดปัญหาความเดือดร้อนดังกล่าว โดยพยายามที่จะหาที่ดินส่วนหนึ่งสำหรับให้ผู้ถูกเวนคืนซึ่งประสงค์จะอยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียงที่ดินเดิมแทนที่จะรับเงินค่าทดแทนเพื่อบรรเทาความเดือดร้อน สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกจึงขอหารือความเป็นไปได้ของข้อกฎหมาย ดังนี้

1. กรณีที่หนึ่ง หากจะเวนคืนสิ่งหาริมทรัพย์เพื่อก่อสร้างถนน และเวนคืนที่ดินข้างเคียงเพื่อการผังเมือง แล้วจัดสรรที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนเพื่อการผังเมืองให้แก่ผู้ถูกเวนคืนเนื่องจากการสร้างถนนเป็นการแลกเปลี่ยน จะกระทำได้หรือไม่หากกระทำได้ควรดำเนินการทางกฎหมายอย่างไร

2. กรณีที่สอง กรณีที่ไม่อาจดำเนินการได้ตามกรณีที่หนึ่ง หากจะเวนคืนสิ่งหาริมทรัพย์เพื่อก่อสร้างถนน และเวนคืนที่ดินข้างเคียงโดยอาศัยกฎหมายว่าด้วยการเคหะแห่งชาติ แล้วจัดสรรที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนเพื่อการเคหะให้แก่ผู้ถูกเวนคืนเนื่องจากการสร้างถนนเป็นการแลกเปลี่ยน จะกระทำได้หรือไม่ หากกระทำได้ควรดำเนินการทางกฎหมายอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่า การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการเวนคืนสิ่งหาริมทรัพย์นั้น ในเบื้องต้นจะต้องคำนึงถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 36 ด้วย ซึ่งพอจะสรุปได้ว่า การเวนคืนสิ่งหาริมทรัพย์จะกระทำได้เฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค... เพื่อการผังเมือง... หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นและต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม การเวนคืนสิ่งหาริมทรัพย์ต้องระบุนิติบุคคลแห่งการเวนคืน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท ฉะนั้น หากจะเวนคืนสิ่งหาริมทรัพย์เพื่อก่อสร้างถนนและเวนคืนที่ดินข้างเคียงเพื่อการผังเมืองตามข้อหารือกรณีที่หนึ่งหรือเวนคืนที่ดินข้างเคียง เพื่อการเคหะโดยอาศัยกฎหมายว่าด้วย

การเคหะแห่งชาติซึ่งตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 316 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 316 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 ให้ถือว่ากิจการของการเคหะแห่งชาติเป็นกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ตามข้อหาหรือกรณีที่สอง แล้วจัดสรรที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนเพื่อการผังเมืองหรือที่เหลือจากการเวนคืนเพื่อการเคหะให้แก่ผู้ถูกเวนคืนเนื่องจากการสร้างถนนเป็นการแลกเปลี่ยนแทนการจ่ายเงินค่าทดแทน คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) เห็นว่าไม่อาจกระทำได้ เพราะที่ดินที่เหลือจากการที่มีได้ใช้เพื่อวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนไม่ว่าเพื่อการเคหะภายในระยะเวลาที่กำหนดนั้น จะต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามความในวรรคสามของมาตรา 36 ของรัฐธรรมนูญฯ และจะนำไปแลกเปลี่ยนแทนการจ่ายเงินค่าทดแทนแก่ผู้ถูกเวนคืนรายอื่นก็ไม่ได้เนื่องจากขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ ดังกล่าว แม้ว่าความตอนท้ายของวรรคสามของมาตรา 36 ของรัฐธรรมนูญฯ จะบัญญัติว่า "เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่น..." ได้ก็ตาม กฎหมายก็จำกัดไว้เฉพาะว่า "เพื่อการอื่นตามวรรคหนึ่งและโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย" ซึ่งหมายความว่า ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะมิใช่เพื่อประโยชน์ของเอกชนกลุ่มใด กลุ่มหนึ่ง และต้องมีการตรากฎหมายขึ้นเพื่อการนั้นเป็นพิเศษอีกด้วย

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) เห็นว่า การจัดสรรที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนเพื่อการผังเมืองหรือการเคหะให้แก่ผู้ถูกเวนคืนเนื่องจากการสร้างถนนเป็นการแลกเปลี่ยนแทนการจ่ายเงินค่าทดแทนไม่อาจกระทำได้<sup>31</sup> ทั้งนี้เพราะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะโดยส่วนรวมนั่นเอง

<sup>31</sup> ส่วนนี้งานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "บันทึกเรื่องการจัดสรรที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ถูกเวนคืน," 2536, หน้า 1-4.

## 2. แนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกา

ศาลฎีกาได้วินิจฉัยในเรื่องดังกล่าว ในกรณีที่รัฐได้เวนคืนที่ดินไปเพื่อการใช้สร้างถนนแล้วมีที่ดินเหลือบางส่วนจากการใช้สร้างถนน ผู้ถูกเวนคืนจึงได้ฟ้องเรียกที่ดินคืนจากรัฐ โดยในเรื่องนี้ เจ้าจอมพิศว์ในรัชกาลที่ 5 เป็นโจทก์ ฟ้องกระทรวงมหาดไทยขอให้คืนที่ดินส่วนที่เหลือจากการใช้ในการสร้างถนนคืน ซึ่งในเรื่องนี้ ศาลฎีกาได้วินิจฉัยวางหลักไว้ในคำพิพากษาฎีกาที่ 222/2495 ว่าตามหลักกฎหมายในเรื่องเสรีภาพบริบูรณ์ในทรัพย์สินโดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์นั้น ได้เป็นที่รับนับถือกันมาตลอด แม้ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชว่าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นย่อมกระทำเพื่อกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์หรือประโยชน์ส่วนรวมเท่านั้น ฉะนั้น กฎหมายที่บังคับเวนคืนนั้น จึงได้ระบುವัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนนั้นไว้โดยชัดแจ้งและเนื่องด้วยเหตุนี้ เมื่ออสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมานั้นมิได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้และ เมื่อในกฎหมายนั้น ๆ มิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น รัฐบาลหรือบุคคลผู้มีหน้าที่ในการนั้นก็ชอบที่จะต้องโอนคืนอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่มิได้ใช้นั้นให้แก่ผู้ถูกเวนคืน แม้กฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลานี้ (ในขณะนั้นมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 ออกใช้บังคับ) ก็ได้ยืนยันในหลักกฎหมายเช่นว่านี้โดยบัญญัติไว้ชัดในมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477

สรุป ศาลฎีกาเห็นว่าอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาใช้ตามวัตถุประสงค์นั้น หากมิได้ใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์แต่เพียงบางส่วน รัฐบาลหรือบุคคลที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องต้องโอนคืนส่วนที่เหลือให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ทั้งนี้ เพราะศาลฎีกาเห็นว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเป็นสิ่งที่มีค่าควรรัฐสามารถเวนคืนทรัพย์สินไปใช้เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ซึ่งความเห็นในกรณีนี้ของศาลฎีกาสอดคล้องกับความเห็นของศาลสูงมลรัฐหลุยเซียน่าที่กำหนดให้รัฐต้องคืนทรัพย์สินส่วนที่เหลือจากการใช้ตามวัตถุประสงค์ในการเวนคืน ทั้งนี้ เพราะเห็นว่ารัฐจะสามารถเวนคืนทรัพย์สินของประชาชนไปใช้ประโยชน์ได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น

สำหรับเรื่องเงินค่าที่ดินที่เจ้าของเดิมต้องจ่ายคืนให้แก่รัฐนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ต้องจ่ายคืนโดยคิดตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ซึ่งเป็นราคาที่หน่วยงานของรัฐกำหนดโดยการประเมินราคาซื้อขายที่ดินในท้องตลาดในปัจจุบัน ไม่ควรกำหนดให้เจ้าของเดิมจ่ายคืนในราคาเดิมที่รัฐจ่ายให้ในขณะที่ถูกเวนคืน เพราะราคาของที่ดินในขณะที่คืนให้แก่เจ้าของเดิมกับราคาในขณะที่ทำการเวนคืนมีความแตกต่างกัน ดังนั้นเพื่อความเป็นธรรม ทั้งต่อรัฐและผู้ถูกเวนคืนจึงควรกำหนดราคา ดังกล่าวมาข้างต้น

### 3. กรณีหน่วยงานของรัฐเสนอคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนให้แก่ผู้ถูกเวนคืน

กรณีหลักการตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 52

เนื่องจากแต่เดิมได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 38 ลงวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2501 ได้กำหนดให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลตลิ่งชัน ตำบลปากข้าวสาร ตำบลกุดนกเปล้า ตำบลหนองปลาไหล และตำบลหนองยาว อำเภอเมืองสระบุรี จังหวัดสระบุรี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขยายพื้นที่สำหรับสร้างอาคารและสิ่งอุปกรณ์ในทางราชการทหาร และเมื่อได้มีการนำที่ดินดังกล่าวไปใช้ตามวัตถุประสงค์แล้ว ปรากฏว่ามีที่ดินบางส่วนเหลือจากการใช้ คณะปฏิวัติโดยจอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งเป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติจึงได้พิจารณาเห็นสมควรโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินส่วนที่เหลือดังกล่าวคืนให้แก่เจ้าของเดิม ทายาท หรือผู้รับโอน<sup>32</sup> จะเห็นได้ว่าความเห็นของคณะปฏิวัติ ในกรณีนี้ สอดคล้องกับแนวคำวินิจฉัยของศาลสูงในมลรัฐหลุยเซียน่าที่เห็นว่าต้องคืนทรัพย์สิน ส่วนที่เหลือจากการเวนคืนให้แก่เจ้าของเดิม ทั้งนี้ เพราะเห็นว่ารัฐควรจะเวนคืนทรัพย์สินไปใช้ประโยชน์เท่าที่จำเป็นเท่านั้น

<sup>32</sup> "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 38 ลงวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2501", ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ, 89 (24 มกราคม 2515) : 85.

สรุป จากหลักการตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 52 ที่กำหนดให้คืนที่ดินส่วนที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์นั้นก็เป็นการย้ำให้เห็นถึงความสำคัญของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของประชาชนว่า หากรัฐจะล้วงแดนแห่งกรรมสิทธิ์หรือจะเวนคืนทรัพย์สินของประชาชน รัฐจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้น หากรัฐได้เวนคืนเกินไปกว่าความจำเป็นรัฐก็ควรจะคืนให้กับเจ้าของเดิมหรือทายาท ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชน

4. กรณีที่รัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์น้อยกว่าหรือมากกว่าที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืน

ในเรื่องนี้มีข้อเท็จจริงที่จะต้องพิจารณา 2 กรณี ซึ่งปัญหาดังกล่าวคณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยไว้ ดังนี้

กรณีแรก เป็นกรณีที่กรมทางหลวงได้ดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงแผ่นดินสายกรุงเทพฯ-สมุทรปราการ-บางปะกง-ชลบุรี-จันทบุรี-ตราด ตอนศรีราชา-สัตหีบ ในท้องที่อำเภอศรีราชา อำเภอบางละมุงและอำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2520 ซึ่งในมาตรา 4 ได้บัญญัติ กำหนดให้มีแนวทางส่วนกว้างที่สุดสองร้อยแปดสิบเมตรและส่วนแคบที่สุดสี่สิบเมตร ตามแผนผังที่ดินซึ่งจะได้ปิดประกาศไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอและตำบลที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ อย่างไรก็ตามในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ระหว่าง กม. 140-750-141-550 ซึ่งเป็นบริเวณตลาดนาเกลือในท้องที่อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ได้มีเจ้าของทรัพย์สินที่อยู่ในเขตเวนคืนร้องเรียนขอให้ลดเขตที่ขยายทางลงให้น้อยกว่าที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติและแผนที่แสดงแนวทางหลวงซึ่งกรมทางหลวงเห็นสมควรลดเขตทางลงตามที่เจ้าของทรัพย์สินร้องเรียนเพราะยังมิได้จัดทำแผนผังที่ดินที่จะใช้เพื่อสร้างและขยายทางหลวงและประกาศกำหนดสถานที่และเวลาที่ผู้มีส่วนได้เสียจะเข้าตรวจสอบแผนผัง ทั้งยังมิได้ปิดแจ้งความแสดงว่าเจ้าหน้าที่มีความจำนองจะเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ และแจ้งกำหนดวันจะเข้าครอบครองแต่อย่างใด

กรณีที่ 2 กรมทางหลวงได้ดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงแผ่นดินสายบ้านไผ่-มหาสารคาม-ร้อยเอ็ด-อุบลราชธานี ในท้องที่อำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น อำเภอบรบือ อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม อำเภอเมืองร้อยเอ็ด อำเภอวิษุวัต และอำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด อำเภอเมืองยโสธร อำเภอกำแพงแสน จังหวัดยโสธร และอำเภอเชียงยืน อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี พ.ศ. 2518 ซึ่งในมาตรา 4 ได้ บัญญัติกำหนดให้มีแนวทางส่วนแคบที่สุดสี่สิบสองเมตรและส่วนกว้างที่สุดสองร้อยสี่สิบสามเมตร ตามแผนผังที่ดินซึ่งจะได้ปิดประกาศไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอและตำบลที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่

ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ระหว่าง กม. 91X647-91X822 ด้านขวาของทางเป็นที่ดินของวัดใหม่ขุนเขวา ตำบลขุนเขวา อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม หากจะขยายเขตทางให้ได้ตามแบบก่อสร้าง จะต้องรื้อโบสถ์และทรัพย์สินอื่นๆ ของวัด ซึ่งทางวัดและประชาชนจะต้องใช้โบสถ์ประกอบกิจทางศาสนาเป็นประจำและต้องจ่ายค่าทดแทน ค่ารื้อถอน และค่าที่ดินสูงมาก กรมทางหลวงจึงเห็นสมควรลดเขตทางในช่วงระยะดังกล่าวทางด้านขวาของทางจาก 40 เมตร ห่างจากศูนย์กลางทางลงเหลือเป็น 30 เมตร ซึ่งน้อยกว่าที่ระบุในแผนที่แสดงแนวทางหลวง แต่ก็ไม่น้อยกว่าส่วนแคบที่สุดที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงสายนี้บัญญัติไว้ ซึ่งที่ดินในบริเวณที่จะลดเขตทางนี้ยังมีได้จัดทำแผนผังที่ดินที่จะใช้เพื่อสร้างและขยายทางหลวงและประกาศกำหนดสถานที่และเวลาที่ผู้มีส่วนได้เสียจะเข้าตรวจดูแผนผัง ทั้งยังมีได้ปิดแจ้งความแสดงว่าเจ้าหน้าที่มีความจำนงจะเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ และแจ้งกำหนดวันจะเข้าครอบครองแต่อย่างใด

ในเรื่องทั้งสองดังกล่าวข้างต้นมีประเด็นปัญหาที่จะต้องพิจารณา คือ

1. กรมทางหลวงจะจัดทำแผนผังที่ดินที่จะใช้เพื่อสร้างและขยายทางหลวงตามที่ต้องการใช้จริง ๆ โดยไม่ตรงตามแผนที่แสดงแนวทางหลวงที่



ประกอบเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว กล่าวคือ ดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์น้อยกว่าหรือมากกว่าในแผนที่จะทำได้หรือไม่

2. กรมทางหลวงจะลด เขตทางหลวงให้น้อยกว่าส่วนที่แคบที่สุดตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะทำได้หรือไม่ หากทำไม่ได้จะมีวิธีการแก้ไขประการใด

จากปัญหาประเด็นที่ 1 คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 1) มีความเห็นว่า ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างและขยายทางหลวงแผ่นดินทั้งสองสายที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ก่อนที่รัฐสภา จะได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว รัฐสภาได้ทำการ พิจารณาถึงขอบเขตในแผนที่แสดงแนวทางหลวงแล้ว นอกจากนี้ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ทั้งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างและขยายทางหลวงแผ่นดินทั้งสองฉบับ ก็ได้ระบุแนวทงส่วนแคบที่สุดและส่วนกว้างที่สุดไว้ชัดเจนแล้ว ซึ่งแม้ว่ากรมทางหลวงจะยังไม่ได้จัดทำแผนผังที่ดินที่จะใช้เพื่อการสร้างและขยายทางหลวงปิดประกาศไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอและตำบลที่อสังหาริมทรัพย์นั้น ตั้งอยู่ก็ตาม กรมทางหลวงก็มีอำนาจดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้แต่ เฉพาะภายในแนวเขตตามแผนที่แสดงแนวทางหลวงที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภานั้นแล้วเท่านั้น การขยายแนวทงให้เกินกว่าส่วนกว้างที่สุดหรือการลดแนวทงให้น้อยกว่าส่วนแคบที่สุดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทั้งสองฉบับนั้น ถ้าการขยายหรือลดแนวทงยังอยู่ในขอบเขตไม่เกินส่วนกว้างหรือน้อยกว่าส่วนแคบของแนวทงที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว ก็ย่อมจะทำได้ ดังนั้นตามที่กรมทางหลวงหรือว่า จะดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์น้อยกว่าหรือมากกว่าในแผนที่จะทำได้หรือไม่ นั้น เห็นว่าแนวทงหลวงจะต้องอยู่ภายในขอบเขตที่ระบุไว้ในแผนที่ซึ่งกรมทางหลวงเสนอคณะรัฐมนตรี แต่การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์น้อยกว่าแนวทงหลวงดังกล่าวย่อมกระทำไม่ได้ หากไม่เปลี่ยนแปลงแนวทงหลวงที่ระบุไว้ในแผนที่ดังกล่าว แต่การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มากหรือกว้างกว่าในแผนที่นั้นจะกระทำไม่ได้

จากปัญหาประเด็นที่ 2 คณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่าการลดเขตทางหลวงให้น้อยกว่าส่วนที่แคบที่สุดตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวจะกระทำมิได้ เพราะเป็นการขัดต่อมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ดังกล่าวที่ได้กำหนดส่วนแคบที่สุดและส่วนกว้างที่สุดของแนวทางที่จะใช้เพื่อสร้างและขยายทางหลวงไว้ อย่างไรก็ตามหากกรมทางหลวงมีเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องขยายหรือลดแนวทางให้มากกว่าหรือน้อยกว่าส่วนกว้างที่สุดหรือส่วนแคบที่สุดตามที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทั้งสองฉบับกำหนดไว้ จะกระทำได้อีกแต่โดยตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวแล้วเท่านั้น<sup>33</sup>

ผู้เขียนเห็นว่าการที่คณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่าการลดเขตทางหลวงไม่สามารถเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มากกว่าหรือกว้างกว่าในแผนที่ซึ่งกรมทางหลวงได้จัดทำเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นเพราะหากมีการเวนคืนแตกต่างไปจากแนวเขตตามแผนที่ ก็อาจจะเกิดผลกระทบต่อทรัพย์สินของประชาชนได้ เพราะแผนที่แสดงแนวทางหลวงนั้นจะต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรากฎหมาย ดังนั้นจึงถือได้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจภายในขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น หากมีการเวนคืนโดยขยายแนวทางให้กว้างกว่าที่กำหนดก็จะเป็นการไม่เคารพในหลักการสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน ประชาชนผู้ถูกเวนคืนก็ย่อมจะมีสิทธิเรียกคืนที่ดินส่วนที่ขยายให้กว้างกว่าที่กำหนดในแผนที่ดังกล่าวได้ แต่ถ้าหากจะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์น้อยกว่าแนวทางหลวงที่ได้กำหนดไว้ ย่อมกระทำได้ ทั้งนี้เพราะไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนแต่อย่างใด และถือว่าเป็นการกระทำภายในขอบอำนาจของกฎหมาย

<sup>33</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา "เรื่องหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับ การดำเนินการตามนัยแห่งกฎหมายทางหลวง (กรณีที่มีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวง) กรมทางหลวงจะดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์น้อยกว่าหรือมากกว่าที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติ ได้หรือไม่ หน้า 1-5"

ส่วนกรณีที่กรมทางหลวงจะลดแนวเขตทางหลวงให้น้อยกว่าส่วนแคบที่สุดนั้น ผู้เขียนเห็นด้วยกับคณะกรรมการกฤษฎีกาที่จะกระทำมิได้ เพราะเป็นการขัดต่อพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ที่ได้กำหนดส่วนที่แคบที่สุดและส่วนที่กว้างที่สุดของแนวทางที่จะใช้เพื่อสร้างและขยายทางหลวง นอกจากนี้อาจจะเป็นเพราะเหตุผลในเรื่องของความปลอดภัยในการคมนาคม เพราะหากลดแนวทางให้น้อยกว่าส่วนที่แคบที่สุดแล้ว ก็อาจจะทำให้รูปแบบของถนนไม่ได้มาตรฐาน และอาจเกิดอันตรายในการใช้ถนนได้

สรุป จากการศึกษาในเรื่องสิทธิในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ของผู้ถูกเวนคืนนั้นจะเห็นได้ว่าผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิที่จะได้รับที่ดินคืน 4 กรณี คือ

1. ถ้ามีกฎหมายกำหนดให้สิทธิเรียกคืนไว้โดยชัดแจ้ง การเรียกคืนก็ทำได้โดยอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายเหล่านั้น
2. ผู้ถูกเวนคืนสามารถเรียกคืนได้ตามหลักกฎหมายทั่วไป ในเรื่องประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญในหลักกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของประชาชน กล่าวคือ รัฐต้องปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายซึ่งถือว่าเป็นพันธะของรัฐที่มีต่อประชาชนเจ้าของทรัพย์สิน ดังนั้น หากมีการนำที่ดินที่เวนคืนไปใช้ประโยชน์นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ก็เป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเจ้าของเดิมจึงมีสิทธิเรียกที่ดินคืนได้
3. พิเคราะห์ถึงเจตนารมณ์ในการเวนคืนของกฎหมายลำดับรองว่าขัดต่อกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าหรือกฎหมายแม่บทหรือไม่ เช่นพิจารณาว่าพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขัดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และรัฐธรรมนูญหรือไม่ ถ้าหากปรากฏว่าพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขัดต่อกฎหมายดังกล่าว พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ย่อมไม่มีผลใช้บังคับ การเวนคืนย่อมตกเป็นโมฆะไม่มีผลตามกฎหมายแต่อย่างใด

4. หน่วยงานของรัฐที่ทำการเวนคืนเสนอคืนทรัพย์สินที่เวนคืนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนในกรณีที่ไม่ได้มีการใช้ตามวัตถุประสงค์ หรือไม่ได้ใช้ประโยชน์ภายในกำหนดเวลา หรือกรณีที่ได้มีการนำที่ดินที่เวนคืนไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แล้ว แต่มีที่ดินที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์