



# การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

## ตอนที่ ๑ ว่าด้วยมาตรการและกระบวนการ ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐ

### ความนำ

เมื่อใดก็ตามที่รัฐจะดำเนินการจัดทำโครงการบริการสาธารณะเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนในด้านต่าง ๆ เช่น การขยายถนนหรือการก่อสร้างถนนสายใหม่ ทางพิเศษทางเดินรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน ระบบบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น รัฐอาจมีความจำเป็นต้องให้ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน เพื่อใช้ในการดำเนินการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ โดยอาจตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ แต่ในกรณีที่ไม่สามารถเจรจาตกลงซื้อขายกันได้ ประกอบกับรัฐยังมีความจำเป็นต้องใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นอยู่ สิ่งที่จะต้องเกิดขึ้นตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ คือ การใช้มาตรการบังคับทางกฎหมายโดยการประกาศให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ส่วนที่ ๕ สิทธิในทรัพย์สิน ได้วางหลักการสำคัญในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐไว้ นอกจากนี้ยังมีกฎหมายแม่บทกลางซึ่งใช้บังคับเป็นการทั่วไปในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เนื่องจากบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวสามารถนำไปใช้บังคับกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ ซึ่งมีได้บัญญัติในเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และการกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้เป็นการเฉพาะได้<sup>๑</sup>

อย่างไรก็ตาม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ถือเป็นกรณีที่รัฐได้ใช้อำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายไปกระทบสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล อันส่งผลให้การดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มักจะมีการต่อต้านและขัดขวางจากผู้ถูกเวนคืน รวมถึงมีกรณีพิพาทขึ้นสู่การพิจารณาของศาลอยู่เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อพิพาทเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ทำให้ปัจจุบันกระบวนการและขั้นตอนในการเวนคืนมีความล่าช้าและเกิดผลเสียต่อการพัฒนาประเทศ ดังนั้น เพื่อให้ผู้อ่านสามารถเข้าใจถึงหลักการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐมากยิ่งขึ้น มุมสะท้อนความคิดนิติบัญญัติ จึงขอเสนอ

<sup>๑</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๕๑/๒๕๐๖ (วินิจฉัยตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๗)

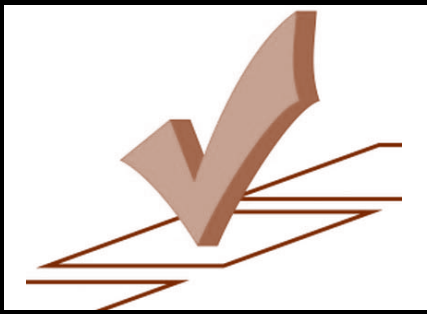
## การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตอนที่ ๑

ว่าด้วยมาตรการและกระบวนการในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐ

บทความเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งจะนำเสนอเป็นสองตอน โดยในโอกาสนี้จะขอเสนอเป็นตอนแรกในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตอนที่ ๑ ว่าด้วยมาตรการและกระบวนการในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐ ซึ่งจะกล่าวถึงขอบเขตการใช้อำนาจรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และผลของการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ดังนี้

### ๑. ขอบเขตการใช้อำนาจรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติขอบเขตการใช้อำนาจรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ไว้ว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะกิจการของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน



การอนุรักษ์โบราณสถาน และแหล่งทางประวัติศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับ ความเสียหายจากการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งเป็นหลักการที่รองรับหลักการพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ซึ่งกำหนดในเรื่องหลักเกณฑ์การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ว่า “เมื่อรัฐมีความจำเป็นต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือ การอุตสาหกรรมหรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่อง การโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้” ซึ่งแม้ว่าจะใช้ ถ้อยคำที่มีสาระแตกต่างกันไปบ้างก็ตาม แต่ก็ยังคงมีหลักการที่เหมือนกัน คือ รัฐจะเวนคืนทรัพย์สิน ของราษฎรได้ก็แต่เฉพาะเพื่อกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคเท่านั้น การจะใช้อำนาจรัฐเวนคืน ทรัพย์สินของเอกชนบุคคลหนึ่งมาให้เอกชนอีกบุคคลหนึ่งใช้ประโยชน์ ซึ่งเป็นไปเพื่อประโยชน์ของเอกชน จึงย่อมไม่อาจกระทำได้<sup>๑</sup>

<sup>๑</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๒๑๔/๒๕๑๗ ซึ่งวินิจฉัยว่า การเวนคืนเพื่อกิจการฆ่าสัตว์เพื่อจำหน่ายเป็นการค้า ไม่เป็นกิจการอันเป็น สาธารณูปโภค และกิจการโรงงานเนื้อสัตว์ตามข้อเท็จจริงเป็นกิจการของบริษัทเอกชน การเวนคืนที่ดินดังกล่าวจึงเป็นไปเพื่อประโยชน์ของเอกชน จะถือว่าเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นมิได้.



## ๒. กระบวนการในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

การดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ส่วนใหญ่แล้วจะเริ่มต้นโดยการตรา “พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน” ก่อน จากนั้นเจ้าหน้าที่เวนคืนหรือผู้ได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนจะดำเนินการเจรจาตกลงเพื่อทำการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่หากไม่สามารถเจรจาตกลงกันได้ก็จะมีการตรา “พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์” เพื่อให้มีการบังคับเวนคืนต่อไป แต่อย่างไรก็ดี มีบางกรณีที่รัฐอาจตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยไม่มีความจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนก่อนก็ได้ ทั้งนี้ ต้องแล้วแต่ข้อเท็จจริงและความจำเป็นตามแต่กรณี

### ๒.๑ การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน

ก่อนที่รัฐจะดำเนินการตราพระราชบัญญัติเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใดได้ รัฐจะต้องดำเนินการสำรวจเพื่อให้ทราบถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนเสียก่อน ซึ่งในการดำเนินการสำรวจดังกล่าวอาจมีปัญหาอุปสรรค เช่น ไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้น ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จึงบัญญัติให้รัฐมีอำนาจตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนให้มีผลใช้บังคับก่อนได้<sup>๓</sup> ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการเข้าไปสำรวจที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่อยู่ภายในเขตที่ดินตามแผนที่แนบท้าย โดยในการดำเนินการจะต้องปิดประกาศสำเนาแห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวพร้อมทั้งแผนที่หรือแผนผังท้ายพระราชกฤษฎีกาไว้ โดยเปิดเผย ณ สถานที่ต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด<sup>๔</sup> ในกรณีเช่นนี้จึงถือว่ากระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้เริ่มขึ้นนับตั้งแต่พระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับ ซึ่งผลของการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาจะก่อให้เกิดอำนาจและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ดังนี้

#### (๑) การเข้าไปในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนเพื่อสำรวจข้อเท็จจริง

เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ที่มีสิทธิเข้าไปในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่อยู่ภายในเขตที่ดินตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาเพื่อทำการสำรวจข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอน แต่สิทธิที่จะเข้าไปในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อได้แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์โดยชอบด้วยกฎหมายทราบถึงกิจการที่จะเข้าไปกระทำล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๑๕ วัน ก่อนเริ่มทำกิจการนั้น และหากเกิดความเสียหายขึ้นจากกิจการดังกล่าว เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์โดยชอบด้วยกฎหมายมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายนั้นด้วย<sup>๕</sup> ทั้งนี้ ในการสำรวจข้อเท็จจริงดังกล่าวเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการสำรวจให้แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับ แต่ถ้าเป็นการเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ทางรถไฟ ทางพิเศษ คลองชลประทาน

<sup>๓</sup> มาตรา ๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐.

<sup>๔</sup> มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐.

<sup>๕</sup> มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐.

## การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตอนที่ ๑

### ว่าด้วยมาตรการและกระบวนการในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐ

หรือกิจการที่คล้ายคลึงกัน (ซึ่งเป็นการดำเนินการที่อาจกระทบต่ออสังหาริมทรัพย์จำนวนมาก เนื่องจากเป็นกิจการที่ไม่จำกัดเฉพาะพื้นที่) ต้องสำรวจให้แล้วเสร็จภายใน ๒ ปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลใช้บังคับ<sup>๖</sup>

#### (๒) การประกาศให้การเวนคืนเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน

เมื่อได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนแล้ว และเจ้าหน้าที่เห็นว่า หากเนินเข้าไปจะเป็นอุปสรรคอย่างมากแก่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม หรือประโยชน์ของรัฐ อันสำคัญอย่างอื่น “**คณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้การเวนคืนนั้นเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนได้**” ซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ก่อนที่จะมีการเวนคืน แต่ต้องมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๖๐ วัน และเจ้าหน้าที่ต้องจัดให้มีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนที่กำหนดไว้โดยให้จ่ายค่าทดแทนก่อนการเข้าครอบครองหรือใช้ที่ดินนั้น และในกรณีที่มีความจำเป็นต้องรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างขนย้ายทรัพย์สินหรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับกิจการที่จะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นี้ ก็สามารถดำเนินการให้มีการดำเนินการดังกล่าวได้<sup>๗</sup>



**ข้อสังเกต** ผลของการมีประกาศให้การเวนคืนเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนนี้ มีผลแต่เพียงทำให้เจ้าหน้าที่เกิดอำนาจในการเข้าครอบครองหรือใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายเท่านั้น หาเป็นการก่อให้เกิดการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นไม่

#### (๓) การตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืน

เมื่อได้ดำเนินการสำรวจที่ที่จะเวนคืนเป็นบางส่วนหรือแล้วเสร็จทั้งหมด เจ้าหน้าที่จะเสนอรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาเพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่ ผู้แทนกรมที่ดิน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐ และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่สำรวจแล้วเสร็จ โดยให้คณะกรรมการดำเนินการกำหนดราคา

<sup>๖</sup> มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐.

<sup>๗</sup> มาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐.



เบื้องต้นให้แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง แต่ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นทำให้ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาได้ คณะกรรมการจะขอให้รัฐมนตรีขยายกำหนดระยะเวลาออกไปอีกก็ได้ แต่ต้องไม่เกิน ๑๘๐ วัน<sup>๘</sup>

ในระหว่างที่มีการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกานั้น เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจตกลงซื้อขายและกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อดำเนินการจัดซื้อและจ่ายค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวต่อไปได้ แต่จะให้ราคาหรือค่าทดแทนเกินกว่าราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้กำหนดไว้ไม่ได้<sup>๙</sup> การที่กฎหมายให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการตกลงซื้อขายดังกล่าว ถือว่าเป็นการลดขั้นตอนในการออกกฎหมายเวนคืน เพราะหากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายสามารถตกลงกับเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้ จะทำให้การดำเนินการตามโครงการที่จะเวนคืนนั้นไม่จำเป็นต้องมีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนเป็นการเฉพาะ<sup>๑๐</sup> อย่างไรก็ตาม หากสามารถตกลงซื้อขายกันได้ แต่ไม่อาจเจรจาเพื่อตกลงกันในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทนได้ ผู้ถูกเวนคืนก็ยังคงมีสิทธิที่จะขอรับเงินค่าทดแทนตามราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนดราคาไว้ในการทำสัญญา<sup>๑๑</sup> ทั้งนี้ โดยผลในทางกฎหมายถือว่าได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินที่จะเวนคืนเป็นของรัฐนับตั้งแต่วันที่มีการชำระเงินค่าทดแทนตามจำนวนที่ได้ตกลงซื้อขายกัน<sup>๑๒</sup>

## ๒.๒ การตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนเจรจาตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ตามข้อ ๒.๑ แล้ว แต่ไม่อาจตกลงซื้อขายได้ และรัฐยังคงมีความจำเป็นต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของโครงการหรือใช้ในกิจการของรัฐ เจ้าหน้าที่ที่จะเสนอเรื่องต่อรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบเพื่อดำเนินการให้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์บังคับโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองมาเป็นของรัฐต่อไป

อย่างไรก็ดี กรณีที่รัฐได้มีการสำรวจข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์นั้น ๆ ไว้เป็นการล่วงหน้าแล้ว หากในการสำรวจนั้นไม่มีอุปสรรคใด ๆ เช่น เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในบริเวณที่รัฐประสงค์จะได้อสังหาริมทรัพย์นั้นยินยอมให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเข้าไปในอสังหาริมทรัพย์นั้นเพื่อทำการสำรวจ เช่นนี้ก็ไม่มี ความจำเป็นที่รัฐจะต้องอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เพื่อตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อให้เกิดอำนาจที่จะเข้าทำการสำรวจข้อเท็จจริงดังกล่าวแต่ประการใด ซึ่งในกรณีที่รัฐทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนแล้ว รัฐย่อมสามารถ

<sup>๘</sup> มาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐.

<sup>๙</sup> มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐.

<sup>๑๐</sup> สำนักงานศาลปกครอง, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง คติปกครองเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์, สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๗, หน้า ๓๔.

<sup>๑๑</sup> มาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐.

<sup>๑๒</sup> มาตรา ๑๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐.

## การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตอนที่ ๑

### ว่าด้วยมาตรการและกระบวนการในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐ

ตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวได้ทันที โดยในพระราชบัญญัติเวนคืนต้องระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ต้องเวนคืน รายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย และแผนที่หรือแผนผังแสดงเขตอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนอย่างชัดเจนไว้ทำยพระราชบัญญัติและถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชบัญญัตินั้น<sup>๑๓</sup> และผลในทางกฎหมายทั้ง ๒ กรณีถือว่าอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนนั้นได้ตกเป็นของรัฐนับตั้งแต่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีผลใช้บังคับ แต่เจ้าหน้าที่จะมีสิทธิเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ก็ต่อเมื่อได้จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนแล้ว<sup>๑๔</sup>

**ข้อสังเกต** อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนต้องเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ภายใต้แนวเขตแผนที่ทำยพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ส่วนการระบุรายชื่อผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ การระบุเลขที่หนังสือสำคัญหรือจำนวนเนื้อที่ดินทำยพระราชบัญญัตินี้เป็นการกำหนดรายละเอียดที่แม้มีข้อผิดพลาดก็หาไม่ผลทำให้ผลแห่งการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในบริเวณแนวเขตที่ระบุไว้ในแผนที่เปลี่ยนแปลงไปไม่<sup>๑๕</sup> และกรณีผู้ใดจะเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนหรือไม่ก็มีผลสำหรับการจ่ายเงินค่าทดแทนเท่านั้น<sup>๑๖</sup>

<sup>๑๓</sup> มาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐.

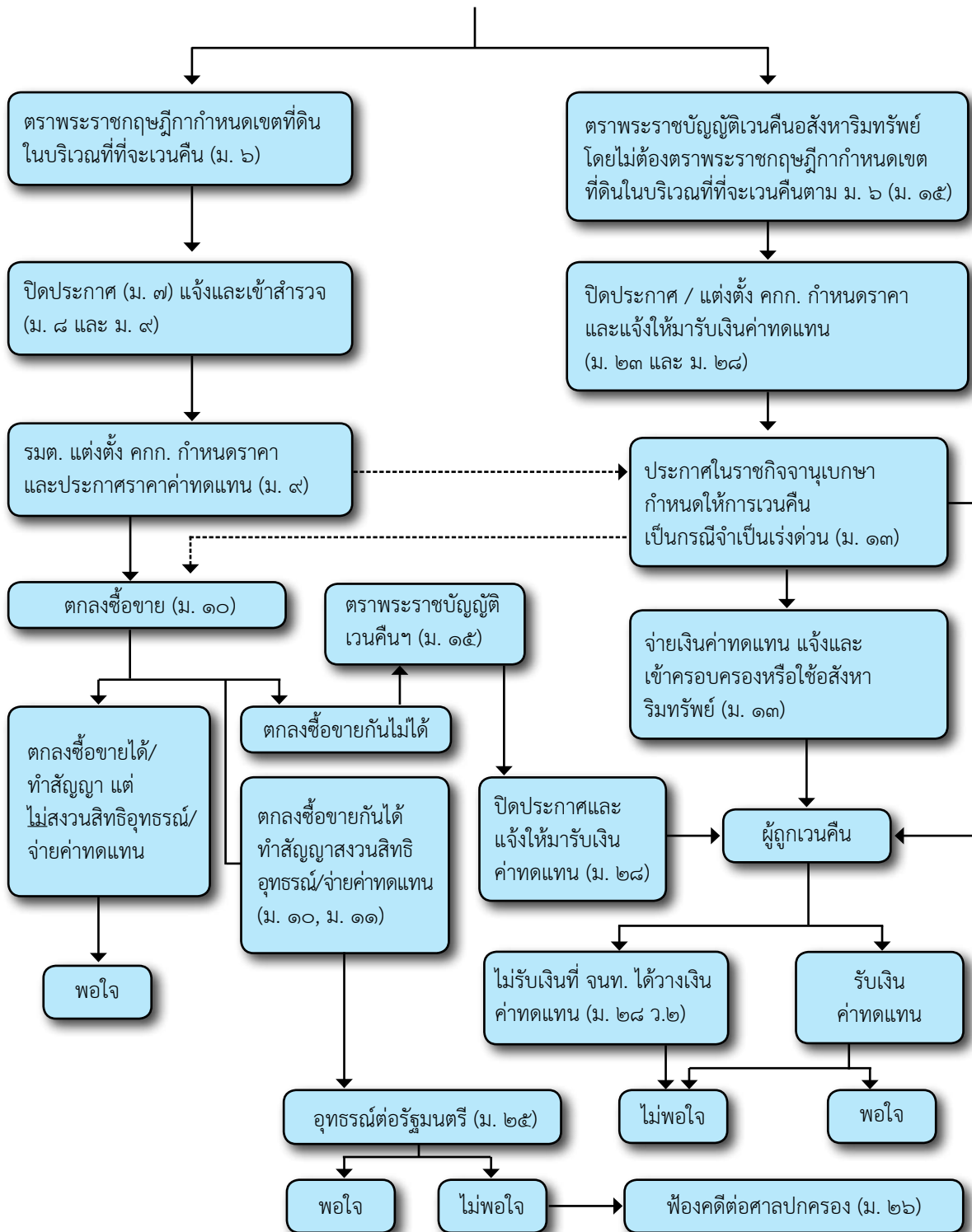
<sup>๑๔</sup> มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐.

<sup>๑๕</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐๗/๒๕๔๙.

<sup>๑๖</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๙๓๘/๒๕๓๔.



แผนผังแสดงกระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์<sup>๑๗</sup>



<sup>๑๗</sup> แก้ไขปรับปรุงจากรายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์, สำนักงานศาลปกครอง, ๒๕๕๐.

## การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตอนที่ ๑

ว่าด้วยมาตรการและกระบวนการในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐ

### ๓. ผลของการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

#### ๓.๑ กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนตกเป็นของรัฐ

ผลของการดำเนินการเวนคืนย่อมทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนต้องตกเป็นของรัฐ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในข้อ ๒

#### ๓.๒ การจำนอง บุริมสิทธิหรือทรัพย์สินอื่นเหนืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนสิ้นสุดลง

ในกรณีที่มีการจำนอง บุริมสิทธิหรือทรัพย์สินอื่นเหนืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน โดยผลของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทำให้การจำนอง บุริมสิทธิหรือทรัพย์สินอื่นเหนืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนดังกล่าวสิ้นสุดลงนับแต่วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีผลใช้บังคับ แต่ผู้รับจำนอง ผู้ทรงบุริมสิทธิ หรือบุคคลผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าว ยังคงมีสิทธิที่จะได้รับชำระหนี้หรือรับชดใช้เงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์นั้นอยู่ต่อไป โดยจะต้องขอ



รับชำระหนี้หรือรับชดใช้ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินทดแทนหรือผู้รับจำนอง ผู้ทรงบุริมสิทธิหรือผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าวมารับชำระหนี้หรือรับชดใช้จากเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์<sup>๑๘</sup> แต่หากเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์หรือสิทธิอื่น ๆ ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน หรือมีปัญหาเกี่ยวกับการแบ่งส่วนเงินค่าทดแทนของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน หรือมีกรณีที่คุณกรณียังมีปัญหาโต้แย้งกันอยู่ เจ้าหน้าที่หรือผู้ได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ก็จะดำเนินการวางเงินค่าทดแทนไว้ และมีหนังสือแจ้งให้คุณกรณีทราบ<sup>๑๙</sup>

#### ๓.๓ เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเพียงบางส่วนและส่วนที่เหลือใช้การไม่ได้ มีสิทธิร้องขอให้เวนคืนหรือจัดซื้อส่วนที่เหลือนั้นตามเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพียงบางส่วนและส่วนที่เหลือใช้การไม่ได้ กฎหมายบัญญัติให้สิทธิเจ้าของในการร้องขอให้เวนคืนหรือจัดซื้อส่วนที่เหลือนั้นทั้งหมดก็ได้ ซึ่งกฎหมายแยกเป็นกรณีของการเวนคืนโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น และการเวนคืนที่ดิน ดังนี้

<sup>๑๘</sup> มาตรา ๑๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐.

<sup>๑๙</sup> มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐.





### (๑) การเวนคืนโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น

ในกรณีที่มีการเวนคืนโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นแต่เพียงบางส่วนและส่วนที่เหลืออยู่ไม่อาจใช้การได้แล้วนั้น เจ้าของจะร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างที่เหลืออยู่ซึ่งใช้การไม่ได้แล้วด้วยก็ได้ ซึ่งถ้าเจ้าหน้าที่ไม่ยอมเวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของ เจ้าของมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน หรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น แล้วแต่กรณี ภายในกำหนด ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ ซึ่งรัฐมนตรีต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในกำหนด ๖๐ วัน นับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ มิฉะนั้น ถือว่ารัฐมนตรีวินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่เวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของ และคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีถือเป็นที่สุด<sup>๒๐</sup>

**ข้อสังเกต** การพิจารณาว่าโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างที่เหลือจากการเวนคืนใช้การไม่ได้แล้วหรือไม่นั้น เป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่ต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป โดยจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงต่าง ๆ ทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง ไม่จำกัดเฉพาะความมั่นคงแข็งแรงของตัวอาคารหรือวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์อาคารของเจ้าของ แต่จะต้องคำนึงถึงความรู้สึกนึกคิดของเจ้าของโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างด้วยว่าความไม่สะดวกหรือความเดือดร้อนรำคาญที่เกิดขึ้นกับโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างถูกเวนคืนไปบางส่วนนั้นมีมากจนทำให้ไม่เหมาะสมที่จะเป็นที่อยู่อาศัยของเจ้าของซึ่งอยู่ในฐานะเช่นนั้นหรือไม่<sup>๒๑</sup>

### (๒) การเวนคืนที่ดิน

ในกรณีที่มีการเวนคืนที่ดินแต่เพียงบางส่วน ถ้าเนื้อที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นน้อยกว่า ๒๕ ตารางวา หรือด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่า ๕ วา และที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมิได้ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน หากเจ้าของร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือแล้ว เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการตามคำร้องขอของเจ้าของ<sup>๒๒</sup>

#### ๓.๔ เจ้าของเดิมหรือทายาทมีสิทธิเรียกคืนที่ดินที่ถูกเวนคืน

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน และกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคสาม และวรรคสี่ บัญญัติให้คืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท โดยหลักเกณฑ์ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ใช้ไปต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

อย่างไรก็ตาม แม้ปัจจุบันยังไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บัญญัติในเรื่องนี้ไว้ แต่โดยหลักการถือว่าเจ้าของเดิมหรือทายาทมีสิทธิเรียกคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนไปแล้วแต่เจ้าหน้าที่ไม่ได้ครอบครองหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนหรือใช้ประโยชน์ที่ผิดวัตถุประสงค์ของการเวนคืนนั้นได้ทันที โดยไม่ต้องรอให้มีการบัญญัติกฎหมายอนุวัติการมาใช้บังคับก่อน<sup>๒๓</sup>

<sup>๒๐</sup> มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐.

<sup>๒๑</sup> คณะกรรมการการฤษฎีกา หนังสือที่ นร ๐๖๐๑/๗๐๙ ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๓๕.

<sup>๒๒</sup> มาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐.

<sup>๒๓</sup> เทียบเคียง คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓/๒๕๕๒.

## บทสังท้าย

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อจัดทำโครงการบริการสาธารณะของรัฐเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนและการพัฒนาประเทศ ภาครัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมามีเครื่องมือเพื่อให้ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนในการดำเนินการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จึงเป็นกลไกสำคัญและเป็นเครื่องมือหลักในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐให้สำเร็จลุล่วงและเพื่อรักษาไว้ซึ่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ แต่อย่างไรก็ตาม โดยที่การใช้อำนาจเวนคืนของรัฐนั้นถือได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สินของประชาชนที่รุนแรงที่สุด เนื่องจากการพรากกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์จากเอกชนมาเป็นของรัฐ ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้จะต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็นและไม่สามารถจะหาวิธีการอื่นมาดำเนินการได้แล้วเท่านั้น และในการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคมมากที่สุด รัฐจะต้องดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ภายใต้ขอบเขตและวัตถุประสงค์ของกฎหมายอย่าง “รอบคอบ” โดยจะต้องคุ้มครองทั้งประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน มิใช่มุ่งคุ้มครองเพียงแต่ประโยชน์สาธารณะจนกลายเป็นการละเลยผลกระทบต่อเอกชน

โดยในบทความอันเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตอนต่อไปนั้น ผู้เขียนจะได้นำเสนอหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทน ช่องทางในการเรียกร้องค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมาย รวมถึงแนวทางการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของศาลฎีกาและศาลปกครองสูงสุดในหัวข้อเรื่อง “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตอนที่ ๒ ว่าด้วยการกำหนดค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมาย” ซึ่งเป็นตอนสุดท้าย โดยท่านผู้อ่านสามารถติดตามได้ในวารสารจตุลนิติฉบับหน้า ๑