

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

ศึกษาเฉพาะกรณี การเจรจาตกลงซื้อขายและการเวนคืน¹

วิภาดา เรืองสิทธิเดชกุล²

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 กรณี การเจรจาตกลงซื้อขายและการเวนคืน มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมาของการเวนคืนและความสำคัญของปัญหาในการเจรจาตกลงซื้อขายและการเวนคืน ผู้ศึกษาพบว่า การเวนคืนเป็นการที่ภาครัฐหรือหน่วยงานราชการบังคับขอซื้อที่ดินจากเอกชน โดยการเวนคืนนั้นรัฐจะคำนึงถึงหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ คือต้องอาศัยอำนาจทางกฎหมาย ต้องมีวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะ และ ต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรม ซึ่งจะเห็นได้ว่าจะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย มีอำนาจในการเวนคืนและมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดเงินค่าทดแทนจึงต้องระบุให้แน่ชัดว่าใครมีอำนาจดังกล่าว เพื่อที่จะกระทำภายใต้อำนาจกฎหมาย ทั้งนี้ ในการจ่ายค่าทดแทน จะต้องกำหนดค่าทดแทนที่เป็นธรรม กล่าวคือจะต้องดำเนินการอย่างยุติธรรม ประชาชนสามารถตรวจสอบได้และการเป็นธรรมนี้ ต้องเป็นธรรมกับทั้งฝ่ายที่ถูกเวนคืนและฝ่ายที่จ่ายค่าทดแทนด้วย เช่นนี้เพื่อเป็นการจูงใจให้ผู้ที่ถูกเวนคืนมาทำสัญญาซื้อขาย กฎหมายได้วางหลักให้เพิ่มเงินค่าทดแทนอีกร้อยละสองของราคาที่ดินคณะกรรมการตามมาตรา 19 กำหนด ผู้ศึกษาเห็นว่าการที่จะเพิ่มเงินค่าทดแทนได้นั้น จะต้องระบุให้ชัดว่าการเพิ่มเงินนี้เพิ่มเงินค่าทดแทนในราคาใด เพื่อความเป็นธรรมของทั้งสองฝ่าย

บทบัญญัติของพ.ร.บ.ว่าด้วยการเวนคืนฯพ.ศ.2562 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้กระทำเพียงเท่าที่จำเป็นต้องใช้เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น รวมตลอดทั้งเพื่อนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ในกรณีที่หน่วยงานที่เวนคืนไม่ใช่อสังหาริมทรัพย์ตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนภายในกำหนดระยะเวลาหรือมีที่ดินเหลือจากการใช้ประโยชน์ หากเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืน ต้องคืนให้แก่

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ศึกษาเฉพาะกรณี การเจรจาตกลงซื้อขายและการเวนคืน โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.รติชัย รตทอง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร. ปวีศร เลิศธรรมเทวี และ รองศาสตราจารย์พัฒนะ เรือนใจดี

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

บุคคลดังกล่าวโดยระยะเวลาการขอกิน การกิน และการเรียกคืนค่าทดแทนให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ จากการศึกษาพบว่า การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้น ไม่ได้เกิดจากการเวนคืนที่ดินเพียงแต่อย่างเดียว แต่มีกรณีที่มีอำนาจพิจารณาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์อื่นนอกเหนือจากที่ดินที่เวนคืนที่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนที่ดินส่งผลให้รัฐต้องเยียวยาบุคคลที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวที่เข้าหลักเกณฑ์ทางกฎหมายด้วย

จะเห็นได้ว่ากฎหมายใหม่พ.ร.บ.ว่าด้วยการเวนคืนฯพ.ศ.2562 นั้น ยังคงส่งผลกระทบต่อ ผู้ที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย อาทิเช่น ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนทั้งที่เป็นผู้ถูกเวนคืนและผู้ที่มีได้ถูกเวนคืน เป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จึงมีความจำเป็นที่ต้องหาสมดุลระหว่างเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการคุ้มครองเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนกับเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่มีได้ถูกเวนคืน แต่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืน ให้สามารถดำเนินการได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรม ในแง่มุมของภาครัฐ เป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่ได้รับผลกระทบ เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมาย เรื่องในการเพิ่มเงินค่าทดแทนร้อยละสอง ยังไม่ได้ถูกแก้ไขในพ.ร.บ.ว่าด้วยการเวนคืนฯพ.ศ.2562 การที่ไม่ได้ระบุชัดเจนว่าการเพิ่มเงินค่าทดแทนนั้น ครอบคลุมถึงค่าทดแทนใดบ้าง ส่งผลต่องบประมาณของรัฐที่ต้องมีการระดมเงินในการชำระหนี้ที่เพิ่มขึ้น จึงต้องพิจารณาว่าค่าทดแทนที่ต้องจ่ายเพิ่มขึ้นนั้น เราต้องเพิ่มค่าทดแทนของราคาใดบ้างเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อรัฐ และใครเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดเนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายในแต่ละมาตรา ไม่สอดคล้องกันเกิดความสับสนต่ออำนาจหน้าที่ว่าใครเป็นผู้กำหนดเงินค่าทดแทนควรวางหลักกฎหมายให้สอดคล้องกันเพื่อความเป็นธรรมและตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในส่วนการซื้อขายที่มีผลกระทบมาจากการเวนคืนนั้น มีประเด็นให้ต้องสงสัยว่าในการตีความหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ ต้องเป็นผลโดยตรงจากการเวนคืนหรือไม่ หากการเวนคืนนั้นทำให้รัฐต้องเข้าถือเอาทรัพย์สินของเอกชนมาใช้ตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้มีอยู่ก่อนที่จะถูกเวนคืน การเวนคืนมิได้ก่อให้เกิดให้ผู้ถูกเวนคืนมีหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย เช่นนี้ต้องนำหลักทฤษฎีผลโดยตรงมาช่วยในการวินิจฉัยเพื่อให้รัฐผู้ได้รับผลกระทบต่อการนี้ได้รับความชอบธรรมและเพื่อประโยชน์ของรัฐอันเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือไม่

จากการศึกษาเห็นว่า มีประเด็นที่ต้องที่ศึกษาอยู่หลายประการ เพื่อเป็นการสร้างสมดุลระหว่างเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการและการคุ้มครองผู้ถูกเวนคืน รัฐ หรือบุคคลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องให้สามารถดำเนินการได้อย่างเหมาะสม เป็นประโยชน์และสามารถให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งเพื่อไม่ให้เป็นการอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษา วิเคราะห์ และแก้ไขปัญหา ดังที่จะกล่าวต่อไป

1. หลักเกณฑ์การเวนคืนที่ดินตามมาตรา 34

หากว่าเป็นผู้ถูกเวนคืนไม่เต็มแปลง คงเหลือที่ดินบางส่วนอันไม่เกิดประโยชน์แก่ผู้ถูกเวนคืน มาตรา 34 แห่งพ.ร.บ.ว่าด้วยการเวนคืนฯพ.ศ.2562 ได้วางหลักเกณฑ์ให้สิทธิกับผู้ถูกเวนคืนร้องขอให้ซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน ถ้าเนื้อที่ส่วนที่เหลืออยู่นั้นน้อยกว่าสี่สิบห้าตารางวา หรือที่ดินที่เหลืออยู่ด้านใดด้านหนึ่งมีความยาวน้อยกว่าห้าวา แม้จะมีเนื้อที่เหลือน้อยกว่าสี่สิบห้าตารางวาแต่ไม่สามารถอยู่อาศัยได้อย่างปลอดภัยหรือใช้ประโยชน์ได้ ถ้าเจ้าของร้องขอให้เจ้าหน้าที่ซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วย

เห็นว่า มาตรา 34 แห่งพ.ร.บ.ว่าด้วยการเวนคืนฯพ.ศ.2562 นั้น เห็นถึงความปลอดภัยหรือการใช้ประโยชน์ของประชาชนเพิ่มมากยิ่งขึ้น และมีการขยายความจากมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เช่นนี้ องค์ประกอบของมาตรา 34 แห่งพ.ร.บ.ว่าด้วยการเวนคืนฯพ.ศ.2562 จึงควรเป็น 2 องค์ประกอบหลัก เช่นเดิม กล่าวคือ เนื้อที่ส่วนที่เหลืออยู่นั้นน้อยกว่าสี่สิบห้าตารางวา และ ที่ดินที่เหลืออยู่ด้านใดด้านหนึ่งมีความยาวน้อยกว่า ห้าวา แม้จะมีเนื้อที่เหลือน้อยกว่าสี่สิบห้าตารางวาแต่ไม่สามารถอยู่อาศัยได้อย่างปลอดภัยหรือใช้ประโยชน์ได้ เห็นว่าควรแก้ไขให้ผู้เข้าใจง่ายยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าหลักเกณฑ์สำคัญนั้นมี 2 ประการ ในส่วนประเด็นของการที่การเวนคืนนั้น ต้องเป็นผลโดยตรงอันจะทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนเข้าหลักเกณฑ์ หรือไม่นั้น เห็นว่า เพื่อประโยชน์ของรัฐที่จะไม่ต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อเยียวยาประชาชนในส่วนนี้ เพราะผู้ถูกเวนคืนได้รับความเสียหายเพียงเล็กน้อยและได้รับการเยียวยาจากรัฐไปตามสมควรแล้ว หากรัฐซื้อที่ดินดังกล่าวก็ใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นลำบากกว่าการที่ให้เอกชนซื้อที่ดินในส่วนนี้ หลักเกณฑ์ที่ผู้ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนจึงต้องเกิดจากการเวนคืน หากหลักเกณฑ์นั้นมีอยู่แต่แรกก่อนที่จะถูกเวนคืนเห็นว่า เจ้าหน้าที่สามารถพิจารณาไม่ซื้อที่ดินนั้นได้ แต่ก็เห็นควรเปิดช่องเป็นดุลพินิจว่าเว้นแต่เจ้าหน้าที่เห็นควรว่าควรเวนคืนเพื่อเยียวยาผู้ถูกเวนคืน เพราะเจ้าหน้าที่ย่อมรู้ดีว่าที่ดินส่วนที่เหลือนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อรัฐหรือไม่

2. ปัญหาการเพิ่มเงินค่าทดแทนร้อยละสอง

จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการตามมาตรา 19 ผู้มีอำนาจในการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทนตามพ.ร.บ.ว่าด้วยการเวนคืนฯพ.ศ.2562 และตามกฎหมายกำหนดเงินค่าทดแทนอื่นนอกจากค่าที่ดิน พ.ศ.2564 ทำให้ผู้ศึกษา ตั้งข้อสังเกตว่าตามมาตรา 26 ความตอนหนึ่งว่า ให้เพิ่มเงินค่าทดแทนอีกร้อยละสองของราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา 19 กำหนดนี้ควรตีความเพิ่มเงินค่าทดแทนตามบทนิยามหรือตีความตามราคาที่คณะกรรมการตามมาตรา 19 กำหนดไว้ทั้งหมด

เห็นว่า เงินค่าทดแทนมาตรา 37 แห่งพ.ร.บ.ว่าด้วยการเวนคืนฯพ.ศ.2562 นั้น ประกอบไปด้วย เงินค่าทดแทนตาม มาตรา 37 ซึ่งวางหลักไว้ว่า เงินค่าทดแทนสำหรับกรณีเวนคืนเฉพาะที่ดินให้ประกอบด้วย ค่าที่ดิน ค่ารื้อถอน ค่าขนย้าย ค่าปลูกสร้างโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างใหม่ และอสังหาริมทรัพย์อื่นอันติดอยู่กับที่ดิน และค่าเสียหายอื่นอันเกิดจากการที่เจ้าของต้องออกจากที่ดินที่เวนคืน กรณีเวนคืนที่ดินและ โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง และอสังหาริมทรัพย์อื่นอันติดอยู่กับที่ดิน ให้ประกอบด้วยค่าที่ดิน ค่าโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง และอสังหาริมทรัพย์อื่นอันติดอยู่กับที่ดิน และค่าเสียหายอื่นอันเกิดจากการที่เจ้าของต้องออกจากที่ดินที่เวนคืน และตามกฎหมายกระทรวงกำหนดเงินค่าทดแทนอื่นนอกจากค่าที่ดิน พ.ศ. 2564 ข้อ 2 การกำหนดค่าทดแทนดังต่อไปนี้ ให้ดำเนินการตามกฎหมายนี้ ได้แก่ ค่ารื้อถอน ค่าขนย้าย ค่าโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างค่าอสังหาริมทรัพย์อื่นอันติดอยู่กับที่ดิน ค่าปลูกสร้างโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างใหม่ ค่าเสียสิทธิจากการใช้อสังหาริมทรัพย์ ค่าเสียหายอื่นอันเกิดจากการที่เจ้าของต้องออกจากที่ดินที่เวนคืน

จะเห็นได้ว่า เงินค่าทดแทนนั้น คณะกรรมการตามมาตรา 19 ต้องกำหนดเงินค่าทดแทนของค่าที่ดิน ค่าโรงเรือน ค่าสิ่งปลูกสร้าง ไม่ขึ้นต้น ค่ารื้อถอน ค่าขนย้าย ค่าโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง ค่าอสังหาริมทรัพย์อื่นอันติดอยู่กับที่ดิน ค่าปลูกสร้างโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างใหม่ ค่าเสียสิทธิจากการใช้อสังหาริมทรัพย์ ค่าเสียหายอื่นอันเกิดจากการที่เจ้าของต้องออกจากที่ดินที่เวนคืน แม้ว่าคณะกรรมการตามมาตรา 19 จะกำหนดราคาทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้น แต่ในการที่จะทำเงินค่าทดแทนใดมาเพิ่มร้อยละสองของราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนดนั้น ควรเป็นแค่ค่าที่ดิน โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง ไม่ขึ้นต้น หรือทรัพย์สินอื่นอันติดอยู่กับที่ดินที่มีลักษณะเป็นการถาวรหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน อันเป็นไปตามบทนิยามคำว่า อสังหาริมทรัพย์ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น

และเพื่อให้สอดคล้องกัน เห็นควรเพิ่มสิทธิการอุทธรณ์การจ่ายเงินค่าทดแทน ที่ได้รับไว้ตามวรรคสาม ให้เหมือนวรรคสองด้วย เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนนั้นสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ตามมาตรา 49 แห่งพ.ร.บ.ว่าด้วยการเวนคืนฯพ.ศ.2562 ด้วย

จากที่ได้ศึกษามาตรา 26 เห็นว่าควรระบุให้ชัดเจนเลยว่าจะให้เงินค่าทดแทนเพิ่มจากค่าทดแทนอะไรบ้าง เช่นนี้จึงขอเสนอ เปลี่ยนมาตรา 26 โดยให้วางหลักว่า ในกรณีที่เจ้าของตกลงซื้อขายตามมาตรา 25 ให้เพิ่มเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดิน โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง ไม่ขึ้นต้น หรือทรัพย์สินอื่นอันติดอยู่กับที่ดินที่มีลักษณะเป็นการถาวรหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน อีกร้อยละสองของราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา 19 กำหนด ส่วนการจ่ายเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดิน โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรือไม่ขึ้นต้น หรือทรัพย์สินอื่นอันติดอยู่กับที่ดินที่มีลักษณะเป็นการถาวรหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน ไม่ตัดสิทธิในการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้

3. ปัญหาอำนาจในการกำหนดเงินค่าทดแทน

บุคคลใดมีอำนาจในการกำหนดเงินค่าทดแทน เป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่ง เนื่องจากอำนาจในการกำหนดราคานั้นมีผลต่อการใช้อำนาจ หากการใช้อำนาจของบุคคลนั้นได้ทำลงโดยปราศจากอำนาจแล้วย่อมทำให้กระบวนการดังกล่าวผิดระเบียบ

ประเด็นคือ ใครที่มีอำนาจในการกำหนดเงินค่าทดแทน เพราะหากปฏิบัติเกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ภารกิจที่รับผิดชอบ ก็ถือว่าเป็นการกระทำนอกเหนืออำนาจอันเป็น เหตุให้ศาลเพิกถอนการกระทำที่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ได้ เช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดความสับสนของผู้ใช้กฎหมายว่าบุคคลใดที่มีอำนาจในการกำหนดเงินค่าทดแทนอันมีผลต่อการใช้อำนาจ หากเราทราบว่าแท้จริงแล้ว เป็นอำนาจของใคร ก็จะทำให้การดำเนินการกำหนดเงินค่าทดแทนเป็นกระบวนการที่ถูกต้อง

จากการศึกษาพบว่า เรื่องอำนาจการกำหนดเงินค่าทดแทน ควรเป็นอำนาจของคณะกรรมการตามมาตรา 19 เนื่องจากเป็นคณะกรรมการคณะนี้ ประกอบไปด้วย ที่มีผู้ทรงคุณวุฒิและเป็นตัวแทนจากหลายหน่วยงานอันเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ และพบว่าหากให้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการกำหนดเงินค่าทดแทนจะเกิดปัญหามีผลต่อการอุทธรณ์ เนื่องจาก การอุทธรณ์ตามมาตรา 49 นั้นได้วางหลักว่า “ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 40 ผู้ใดไม่พอใจเงินค่าทดแทนที่กำหนดไว้ในสัญญาซื้อขายตามมาตรา 25 ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเงินจากเจ้าหน้าที่” โดยคณะกรรมการอุทธรณ์มักจะวินิจฉัยให้เงินค่าทดแทนเป็นไปตามราคาที่คณะกรรมการตามมาตรา 19 กำหนด เช่นนี้หากว่าคณะกรรมการตามมาตรา 19 ได้กำหนดเงินค่าทดแทนไว้เท่าไร ควรจ่ายเงินค่าทดแทนเท่านั้น เพราะเป็นราคาจากการประชุมของคณะกรรมการตามมาตรา 19 แล้ว ไม่ควรให้สิทธิเจ้าหน้าที่ในการกำหนดค่าทดแทนอีก เพราะจะเป็นการล่วงอำนาจของคณะกรรมการ แม้ว่าเจ้าหน้าที่จะกำหนดค่าทดแทนได้ไม่เกินกว่าราคาที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นและเงินค่าทดแทนกำหนดก็ตาม

4. ผลกระทบจากการที่ มาตรา 33 ไม่คุ้มครองโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง และอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นของผู้ที่ถูกเวนคืน

กรณีของมาตรา 33 แห่งพ.ร.บ.ว่าด้วยการเวนคืนฯพ.ศ.2562 เป็นปัญหากฎหมายที่การบังคับใช้ส่งผลให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ กล่าวคือ หากโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นที่ถูกเวนคืนนั้นมีบางส่วนอยู่บนที่ดินที่ได้เวนคืน และเป็นโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นเดียวกันโดยไม่อาจแบ่งแยกได้ เจ้าของจะขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นส่วนที่เหลือดังกล่าวด้วยก็ได้

ถ้าเจ้าของที่ดินที่มีได้ถูกเวนคืน แต่ผลแห่งการเวนคืน ทำให้โรงเรียน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นของคนไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ หรือไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ตามวัตถุประสงค์ ที่ใช้อยู่เดิม หรืออาจเกิดอันตรายในการอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ เจ้าของร้องขอให้เจ้าหน้าที่ซื้อโรงเรียน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นนั้น ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจซื้อได้ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือร้องขอ ทั้งนี้ การพิจารณาคำร้อง จะคำนึงถึงสภาพความเป็นอยู่ของผู้อยู่อาศัย วัตถุประสงค์เดิมของการใช้สอยโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้าง โครงสร้างอาคาร และความปลอดภัยของผู้ใช้อาคาร เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของ

มีประเด็นที่ต้องศึกษาว่าหากเป็นเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน แต่ผลแห่งการเวนคืนให้โรงเรียน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นของคนไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ หรือไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ตามวัตถุประสงค์ ที่ใช้อยู่เดิม หรืออาจเกิดอันตรายในการอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ จะไม่ได้รับการคุ้มครองตามมาตรานี้ ทั้งที่เป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนเช่นเดียวกัน ผู้ศึกษาจึงมีความจำเป็นต้องหาสมดุลระหว่างเจตนาของกฎหมายที่ต้องการคุ้มครองผู้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน กับผู้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่มีได้ถูกเวนคืน แต่ได้รับผลกระทบจากการถูกเวนคืน ให้สามารถดำเนินการได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรม เห็นว่าควรปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์ให้เหมาะสม เพื่อที่จะทำให้เห็นภาพที่ชัดเจน

จากการศึกษามาตรา 33 แห่งพ.ร.บ.ว่าด้วยการเวนคืนฯพ.ศ.2562 เห็นว่า ไม่ว่าเจ้าของโรงเรียน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่น จะถูกเวนคืนหรือไม่ หากการเวนคืนทำให้เกิดผลกระทบให้โรงเรียน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นที่ถูกเวนคืน ไม่อาจใช้ประโยชน์ หรือ ไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ตาม วัตถุประสงค์ที่ใช้อยู่เดิม ไม่สามารถอยู่ได้อย่างปลอดภัยหรืออาจเกิดอันตรายในการอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจซื้อเจ้าของโรงเรียน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นได้

หากไม่มี คำว่า “ ถ้าเจ้าของที่ดินที่มีได้ถูกเวนคืน ” จะเป็นการขยายกรอบให้ผู้ที่ถูกเวนคืน และไม่ถูกเวนคืน ให้เจ้าหน้าที่สามารถซื้อโรงเรียน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นที่ถูกเวนคืนนั้นได้ อีกทั้งเห็นว่า มาตรา 33 และ มาตรา 34 เป็นเรื่องที่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนเหมือนกัน ต่างกันตรงที่ว่า มาตรา 33 เป็นการที่ให้เจ้าหน้าที่ซื้อโรงเรียน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นของคนได้ ส่วน มาตรา 34 เป็นการที่เจ้าของที่ดินขอให้เจ้าหน้าที่ซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน ซึ่งทั้งสองมาตรา ดังกล่าวเป็นผลกระทบจากการเวนคืนทำให้ต้องซื้อที่ดิน โรงเรียนสิ่งปลูกสร้างหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นด้วย หากเพิ่มคำว่า “ไม่สามารถอยู่ได้อย่างปลอดภัย” ขยายไปด้วย โดยนำคำดังกล่าวมาจากมาตรา 34 จะทำให้สองมาตรานี้เป็นแนวทางเดียวกัน

หากได้ดำเนินการตามข้อเสนอแนะดังกล่าวแล้ว จะทำให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการเวนคืน
ได้รับความคุ้มครองโดยผลของกฎหมายและทำให้ได้รับการชดเชยความเสียหายอย่างเป็นธรรม เพื่อลดความขัดแย้ง
ระหว่างประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนกับภาครัฐ ซึ่งจะส่งผลดีต่อภาครัฐทำให้การบริการสาธารณะเป็นไปด้วย
ความรวดเร็วและลุล่วงไปด้วยดี อีกทั้งทำให้รัฐไม่ต้องเสียงบประมาณในการเยียวยาเอกชนมากเกินไป และเกิด
ความสมดุลขึ้นระหว่างการได้อสังหาริมทรัพย์กับเงินค่าทดแทนที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับ

เอกสารอ้างอิง

นายกำปนาท แสงทอง, เวนคืนเพื่อทุกคน(รวมทั้งผู้ถูกเวนคืน), พิมพ์ครั้งที่ 2

กรุงเทพฯ: ศ. วิรัชการพิมพ์

ชนิสรา คำมมูล (2555). *แนวคิดเรื่องกรรมสิทธิ์เอกชนและประโยชน์สาธารณะ กรณีเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใน*

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ,

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

นางจุฑารัตน์ แก้วกาญญา , *ความสำคัญของหลักการบริหารต่อการบัญญัติหรือการตีความกฎหมายปกครอง*

สำนักกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา