

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ที่เป็นกิจการในส่วนที่เหลือ

ในบทนี้ผู้เขียนวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดขึ้นกับการนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 มาใช้ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นกิจการในส่วนที่เหลือของนักลงทุน เนื่องจากเป็นกฎหมายหลักที่นำมาใช้ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ปัญหาเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “ใช้การไม่ได้” ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 และปัญหาความไม่สอดคล้องของพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ประกอบกับ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530

ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นกิจการในส่วนที่เหลือของนักลงทุน

โดยทั่วไปการเวนคืนทรัพย์ หมายถึง การใช้มาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งของรัฐมีผลทำให้เกิดการโอนสิทธิในทรัพย์สินจากเอกชนไปยังรัฐหรือนุคคลที่สาม เพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง การเวนคืนทรัพย์จำแนกได้เป็นสองลักษณะ คือ 1) การเวนคืนทรัพย์โดยตรง และ 2) การใช้มาตรการอันมีผลเทียบเท่ากับการเวนคืนทรัพย์หรือการเวนคืนทรัพย์ทางอ้อม

การเวนคืนทรัพย์โดยตรงเกิดขึ้นได้หลายลักษณะ เช่น การโอนทรัพย์สินมาเป็นของรัฐ (Nationalization) การริบทรัพย์ (Confiscation) การยกเลิกความเป็นเจ้าของ (Dispossession) แม้จะมีการเรียกชื่อแตกต่างกันออกไป แต่ในทางปฏิบัตินับเป็นการเข้าถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจากเอกชนโดยตรง ส่วนการเวนคืนทรัพย์ทางอ้อมมักเกิดขึ้นในลักษณะการเข้าแทรกแซงหรือสร้างผลกระทบอย่างรุนแรงต่อการใช้ประโยชน์เหนือทรัพย์สินของเอกชนมากกว่าการที่รัฐจะเข้าไปครอบครองกรรมสิทธิ์แทนเจ้าของเดิม มาตรการที่ถูกตีความเข้าข่ายการเวนคืนทรัพย์สินทางอ้อม ได้แก่ มาตรการขึ้นภาษีที่มากเกินไปหรือไม่มีหลักเกณฑ์ การบังคับขายหุ้นหรือกิจการ การกีดกัน

มิให้ใช้หรือสามารถจัดหาวัตถุดิบหรือแรงงานโดยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นต้น ซึ่งรัฐผู้รับการลงทุนต้องให้ความคุ้มครองนักลงทุนจากมาตรการเวนคืนทรัพย์สินหรือเทียบเท่ากับการเวนคืนทรัพย์สิน

จากที่กล่าวไว้แล้วว่ากิจการของนักลงทุนที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนนั้น จะไม่ถูกโอนมาเป็นของรัฐ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 นั้น ซึ่งรัฐได้ให้หลักประกันไว้ในมาตรา 43 ใจความว่า “รัฐจะไม่โอนกิจการของผู้ที่ได้รับการส่งเสริมมาเป็นของรัฐ”

แต่ตามหลักอธิปไตยเหนือดินแดน ทำให้นักลงทุนโดยทั่วไปเข้าใจดีว่า เมื่อรัฐต้องการที่จะใช้ข้อห้ามทรัพย์สินในส่วนที่ตัวเองประกอบกิจการขึ้นมาเมื่อใด รัฐก็สามารถที่จะโอนกิจการของนักลงทุนนั้นๆ ได้ ตามหลักอธิปไตยเหนือดินแดน ซึ่งการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นกิจการของนักลงทุนนั้น รัฐจะใช้กฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 42 ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับพระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 มาใช้ในการเข้าเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นกฎหมายหลักของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทั่วไป เกี่ยวกับกิจการใดๆ อันจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข โภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น ในเมื่อไม่มีกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับกิจการใดๆ เช่น เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง เพื่อสร้างหรือขยายทางพิเศษ การผังเมือง การชลประทาน การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การรถไฟแห่งประเทศไทย หรือการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย เป็นต้น แม้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการต่างๆ จะมีบทกฎหมายกำหนดไว้ต่างหากก็ตาม หากการใดไม่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะแล้ว ก็ให้นำบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปใช้โดยอนุโลม (บริการส่งเสริมงานตุลาการ, 2537, หน้า 92)

เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 เป็นกฎหมายทั่วไปที่นำมาใช้เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จึงไม่ได้กำหนดตั้งรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ไว้โดยเฉพาะอย่างเช่นประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ที่ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการและประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 ที่ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการแล้วแต่กรณี ดังนั้น หากเป็นการเวนคืนเกี่ยวกับกิจการที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงใด ก็มักจะกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 ให้หัวหน้าหน่วยงานนั้นเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และให้รัฐมนตรีต้นสังกัดเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกา เช่น งานที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมโยธาธิการ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่เวนคืนก็จะกำหนดให้อธิบดีกรมโยธาธิการเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกา หรืองานที่อยู่

ในความรับผิดชอบของการประปาแห่งประเทศไทย พระราชกฤษฎีกากำหนดที่ดินบริเวณที่ที่เวนคืนก็จะกำหนดให้ผู้ว่าการประปาฯ เป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกา เป็นต้น (บริการส่งเสริมงานตุลาการ, 2537, หน้า 93-94)

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นกฎหมายกลางในการที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยมีได้กำหนดให้องค์กรใดหรือผู้ใดมีอำนาจโดยเฉพาะ เพราะไม่มีบทบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดรักษาการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน พ.ศ.2530 ในการเวนคืนเมื่อหน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดต้องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ก็จะมีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในบริเวณที่จะเวนคืนหรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เฉพาะแห่ง โดยมีรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ของกระทรวงนั้นๆ เป็นผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติและเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืน

ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นกิจการในส่วนที่เหลือของนักลงทุน

เมื่อมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นกิจการ ไปทั้งหมด และมีการจ่ายค่าทดแทนให้แก่ นักลงทุนผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นกิจการ ไปก็ไม่มีปัญหาเกิดขึ้น แต่เมื่อมีการ โอนอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นกิจการ ไปแต่เพียงบางส่วน ทำให้ส่วนที่เหลือของอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นกิจการของนักลงทุนไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ตามวัตถุประสงค์ของกิจการ จะทำให้เกิดปัญหาเกิดขึ้นเมื่อพระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มิได้มีเจตนาที่บัญญัติมาเพื่อใช้ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นกิจการ แต่บัญญัติมาเพื่อทำการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นสิ่งปลูกสร้างทั่วไป

เนื่องจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นกิจการของนักลงทุนนั้น ก่อให้เกิดความเสียหายในเชิงธุรกิจ เช่น การสูญเสียความเป็นเจ้าของและอำนาจบริหารจัดการ การเสื่อมมูลค่าของทรัพย์สินอย่างรุนแรง หรือทรัพย์สินที่เป็นอุปกรณ์ที่มีความสำคัญในการประกอบกิจการ เช่น เครื่องจักร หรือ เครื่องใช้สำนักงาน ที่ใช้ในการประกอบกิจการใดๆ อันมีส่วนที่ติดอยู่กับอสังหาริมทรัพย์อย่างถาวร ไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้ คิดเป็นส่วนควบของอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่อาจรื้อถอนได้ ให้อสังหาริมทรัพย์มีราคาสูงกว่า อสังหาริมทรัพย์ที่เป็นสิ่งปลูกสร้างโดยทั่วไป การนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 42 ประกอบกับ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 มาใช้ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นกิจการของนักลงทุน

โดยอนุโลม อาจทำให้เกิดความไม่ยุติธรรมกับนักลงทุน เพราะพระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 มีเจตนาในการนำมาใช้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทั่วไปเท่านั้น

การนำพระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 มาใช้ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นกิจการของนักลงทุน อาจทำให้เกิดความไม่ยุติธรรมกับนักลงทุนเท่าไรนัก เพราะความเสียหายที่เกิดขึ้นกับนักลงทุนที่เกิดจากการที่รัฐต้องการใช้อสังหาริมทรัพย์ นักลงทุนจะต้องได้รับการเยียวยาอย่างยุติธรรมและรวดเร็วตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 42 วรรคสอง ที่บัญญัติไว้ว่า “การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดให้เป็นอย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนและประโยชน์ที่รัฐและผู้ถูกเวนคืน ได้รับความจากการใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน”

ขอบเขตการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เหลือนั้นได้ถูกกำหนดไว้ใน มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าหน้าที่สามารถทำการตามที่เจ้าของร้องขอ และมีทั้งไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ในมาตรา 20 ที่เจ้าหน้าที่ไม่สามารถเวนคืนได้ตามที่ร้องขอ ซึ่งในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่สามารถดำเนินการ ได้ตามที่เจ้าของ ได้ร้องขอ นั้นยังไม่มีมีการแก้ไขการเยียวยาในส่วนนี้ การเวนคืนที่ดินส่วนที่เหลือที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา 20 นั้นเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นมาเพื่อคุ้มครององค์กรภาครัฐที่จะได้ต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มากจนเกินความจำเป็น อันเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณของภาครัฐ ทำให้อสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เหลือนั้นมีมูลค่าลดลง หรือราคาซื้อขายลดลงจากก่อนที่มีการเวนคืน

ในกรณีที่มือสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนแต่เพียงบางส่วน และไม่เข้าหลักเกณฑ์ในมาตรา 20 ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถรับคำร้องขอของเจ้าของที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เหลือได้ ก็ยังมาตรการในการเยียวยาความเสียหายที่ถูกกำหนดไว้ใน มาตรา 21 วรรคสาม ซึ่งบัญญัติให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอันมีราคาคลงนั้นด้วย และในมาตรา 21 วรรคสี่ ได้บัญญัติว่า “การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นหรือลดลงให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา” ซึ่งได้ประกาศในพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ.2537 ใช้บังคับ แต่หลังจากมีการประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ก็ได้เกิดปัญหาไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกเวนคืน เพราะทำให้ผู้ถูกเวนคืนบางรายได้รับค่าทดแทนที่ลดน้อยลง หรือไม่ได้รับค่าทดแทนเลย และบางรายนอกจากไม่ได้รับค่าทดแทนแล้วยังต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรื้อและย้ายสิ่งปลูกสร้างเป็นเหตุให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับความเดือดร้อนทำให้เกิดความล่าช้าและเป็นอุปสรรคในการเวนคืน

อสังหาริมทรัพย์ทำให้ต้องยกเลิกพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไป (พระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงจากอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ.2538, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 112 ตอน 46 ก (15 พฤศจิกายน 2538):1-2) เมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงจากอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน ได้ยกเลิกแล้ว เป็นเหตุให้ไม่มีหลักเกณฑ์ที่จะใช้ในการกำหนดค่าเสียหายที่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนในอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เหลือนี้

ปัญหาในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นส่วนที่เหลือจากการเวนคืนซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา มีความเห็นว่า การเวนคืน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นส่วนที่เหลือจากการเวนคืนซึ่งใช้การไม่ได้ตามมาตรา 19 เป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เหลือที่อยู่นอกเขตที่ดินที่จะเวนคืน คณะกรรมการที่กำหนดราคาเบื้องต้นและจำนวนเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่นอกเขตการเวนคืน ดังนั้น การเวนคืน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่เหลือ ตามมาตรา 19 และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น จึงไม่มีความเกี่ยวข้องกันแต่อย่างใด การยื่นคำร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือที่ยื่นภายหลังจากวันที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น ได้ปฏิบัติหน้าที่เสร็จไปแล้วยอมใช้ได้ (หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0601-817, 24 กรกฎาคม 2534)

ผู้เขียนเห็นว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นกิจการส่วนที่เหลือของนักลงทุน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มาตรา 19 ก็คือการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามปกติ แต่เกิดขึ้นจากการร้องขอของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นกิจการในส่วนที่เหลือ ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นกิจการ ที่ใช้การไม่ได้ ไปด้วย ดังนั้น ราคาค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่จะจ่ายให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เหลือ ตามมาตรา 19 ก็จะต้องถูกกำหนดราคาโดยคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นด้วย

ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่ยอมเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เหลือตามคำร้องขอของเจ้าของกิจการเจ้าของกิจการมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นวันที่ได้รับคำอุทธรณ์ มิฉะนั้นให้ถือว่ารัฐมนตรีวินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่เวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของ คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้ถือเป็นที่สุด ในการดำเนินการตามวรรค 2 ให้นำมาตรา 10 มาตรา 11 และมาตรา 33 มาใช้บังคับโดยอนุโลม มาตรา 25 บัญญัติว่า ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 18 ผู้ใดไม่พอใจในราคาอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการตามมาตรา 9 หรือมาตรา 23 กำหนดมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระ

ราชกฤษฎีกาตามมาตรา 6 หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจาก เจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทน มาตรา 26 บัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี ตามมาตรา 25 หรือในกรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 25 วรรค 2 ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในกำหนดเวลา 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 ได้มีการกำหนดขั้นตอนในการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ ซึ่งในเรื่องของค่าทดแทนที่จ่ายให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ต้องถูกกำหนดโดย คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น หรือรัฐมนตรี หรือศาลเท่านั้น เนื่องจากกระบวนการในการมีความซับซ้อนทำให้เกิดระยะเวลาในการพิจารณาที่ยาวนาน จนอาจทำให้การเสียหายความเสียหายให้กับนักลงทุน ไม่คุ้มค่าและเกิดกับความไม่เป็นธรรมกับนักลงทุน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 42 วรรคสอง

ปัญหาความหมายของคำว่า “ใช้การไม่ได้” ตามบทบัญญัติมาตรา 19 ในการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ที่เป็นกิจการในส่วนที่เหลือ

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นกิจการของนักลงทุนในส่วนที่เหลือ ที่ต้องใช้ พระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 มาตรา 19 มาใช้โดยอนุโลม เนื่องจากไม่มี กฎหมายเฉพาะที่ใช้ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นกิจการในส่วนที่เหลือของนักลงทุน เมื่อมี อสังหาริมทรัพย์ที่เป็นกิจการในส่วนที่เหลือจากการเวนคืน เมื่อมีการร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ให้มีการ เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เหลือที่ใช้การ ไม่ได้ตามวัตถุประสงค์จากเจ้าของกิจการ เมื่อเจ้าหน้าที่ ได้ทำการพิจารณาแล้วว่าอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นกิจการส่วนที่เหลือนั้นยังสามารถประกอบกิจการ ได้ ก็ จะแจ้งให้เจ้าของกิจการทราบ และไม่ยอมเวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของกิจการ ซึ่งเจ้าของมีสิทธิยื่น อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา 6 หรือรัฐมนตรีที่รักษาการตาม พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ภายในกำหนด 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ เพื่อให้รัฐมนตรีทำการวินิจฉัยให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นกิจการส่วนที่เหลือต่อไป

ปัญหาที่เกิดขึ้น คือคำว่า “ใช้การไม่ได้” ตามมาตรา 19 มีการตีความเพียงใด เพราะ พระราชบัญญัติเวนคืน มอบอำนาจให้หน่วยงานที่ทำการเวนคืน ซึ่งทำให้มีการพิจารณาที่แตกต่าง กันออกไป เพราะไม่มีแนวในการปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานในการตัดสินไว้อย่างชัดเจน ทำให้แต่ละ หน่วยงานที่ทำการเวนคืนต้องใช้ดุลพินิจของตนเองในการพิจารณาคำร้องขอของเจ้าของกิจการซึ่งเมื่อ มีการเวนคืน เจ้าของกิจการที่ถูกเวนคืนก็ต้องการให้ออนอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นกิจการของตนเองไป

ทั้งหมด แต่เจ้าหน้าที่ที่ใช้ดุลพินิจในการเวนคืนก็จะให้เหตุผลว่าอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นกิจการส่วนที่เหลือ ดังกล่าวยังสามารถใช้งานได้ ก็จะไม่อยากจะเวนคืนไปทั้งหมดเพราะสิ้นเปลืองงบประมาณของทางภาครัฐ และผลกระทบในการพิสูจน์ให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นกิจการไปทำการยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีต่อไป

การพิจารณาคำว่า “ใช้การไม่ได้” ของสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 19 ได้มีความเห็นแบ่งออกเป็นสองฝ่าย ได้แก่

ฝ่ายแรก เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ เป็นบทกฎหมายเฉพาะที่ยกเว้นหลักทั่วไป เนื่องจากเป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (โรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นส่วนที่เหลืออยู่) ในฐานะที่รัฐไม่จำเป็นที่จะต้องได้มา (มาตรา 5) หรืออยู่นอกความประสงค์ของการเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน (มาตรา 6) ดังนั้น คำว่า “ใช้การไม่ได้” ของโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่เหลือจากการเวนคืน ต้องพิจารณาและวินิจฉัยโดยเคร่งครัด โดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงสองกรณีต่อไปนี้

1. สภาพของโครงสร้างของตัวอาคาร โดยพิจารณาว่าเมื่อสิ่งปลูกสร้างถูกเวนคืนบางส่วนแล้ว ส่วนที่เหลืออยู่มีความมั่นคงของโครงสร้างหรือไม่ ถ้าให้คงอยู่ในสภาพนั้นจะก่อให้เกิดอันตรายหรือไม่

2. ประโยชน์ใช้สอย ซึ่งจะพิจารณาตามความจำเป็นแล้วแต่กรณี โดยพิจารณาว่า เมื่อสิ่งปลูกสร้างถูกเวนคืนแต่เพียงบางส่วนแล้ว ส่วนที่เหลืออยู่เจ้าของทรัพย์สินยังคงสามารถใช้ประโยชน์ได้ต้องตามวัตถุประสงค์เดิมหรือไม่

เห็นได้ว่าคำว่า “ใช้การไม่ได้” จึงไม่รวมไปถึงสภาพทางสถาปัตยกรรมของโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่เหลืออยู่ เพราะหากนำสภาพทางสถาปัตยกรรมมาพิจารณาด้วย เจ้าของทรัพย์สินผู้ถูกเวนคืนทุกรายก็สามารถอ้างได้ว่า เมื่อโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างถูกเวนคืนไปบางส่วนแล้วโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างที่เหลืออยู่นั้น ได้สูญเสียสภาพทางด้านสถาปัตยกรรมไปแล้ว ซึ่งมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ที่จะต้องเวนคืนโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่เหลืออยู่ทุกรายไป อันเป็นการตีความกฎหมายอย่างกว้าง ไม่อาจใช้ได้กับบทยกเว้น และย่อมไม่ใช่เจตนารมณ์ที่แท้จริงของบทบัญญัติมาตรา 19 นี้ และคำว่า “ใช้การไม่ได้” ก็ไม่อาจตีความรวมถึงกรณีโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นส่วนที่เหลืออยู่ที่จะต้องรื้อถอนออกไปจากที่ดินที่เจ้าของร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ (การทางพิเศษแห่งประเทศไทย, “หนังสือการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ที่ มท 5503/6105,” 18 ธันวาคม 2534.)

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า การพิจารณาโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลืออยู่จากการเวนคืน ซึ่งใช้การไม่ได้แล้วหรือไม่เป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่ต้องพิจารณาเป็นกรณีๆ โดยจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงต่างๆ ทั้งหมดที่เกี่ยวข้องไม่จำกัดเฉพาะเรื่องความมั่นคงแข็งแรงของตัวอาคารหรือวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์อาคารของเจ้าของดังที่ฝ่ายแรกมีความเห็น เมื่อพิจารณามาตรา 19 จะเห็นได้ว่า เจ้าของอสังหาริมทรัพย์จะต้องเป็นคนแรกที่ต้องพิจารณาว่าโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่เหลืออยู่นั้นยังสามารถใช้การได้อยู่หรือไม่ ถ้าเจ้าของอสังหาริมทรัพย์หรือสิ่งปลูกสร้างที่เหลืออยู่มีความเห็นว่าไม่สามารถใช้การได้แล้ว เจ้าของต้องแสดงเหตุผลต่อเจ้าหน้าที่ว่า ตนไม่สามารถใช้อสังหาริมทรัพย์หรือสิ่งปลูกสร้างนั้นต่อไปได้เพราะเหตุใด โดยการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ต้องคำนึงถึงความรู้สึกนึกคิดของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์หรือสิ่งปลูกสร้างนั้นด้วย การ “ใช้การไม่ได้” ตามมาตรา 19 นี้ หมายความว่ารวมถึงการเวนคืนส่วนประกอบหรือบริเวณของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างด้วย หากการเวนคืนส่วนประกอบหรือบริเวณดังกล่าวทำให้เจ้าของไม่สามารถใช้ประโยชน์จากโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างตามวัตถุประสงค์ได้ (วิชิต คงรัตนชาติ, 2542, หน้า 111-114)

ผู้เขียนเห็นว่า การนำพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 มาพิจารณาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เหลือที่เป็นกิจการของนักลงทุนที่ “ใช้การไม่ได้” นั้น ต้องพิจารณาประกอบกันหลายประเด็นและรอบคอบมากกว่าการพิจารณาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือสิ่งปลูกสร้างทั่วไป เช่น ความปลอดภัยทางด้านสถาปัตยกรรม โครงสร้างของตัวอาคารที่เหลือจากการถูกเวนคืน ความมั่นคงของอาคารที่เหลือจากการเวนคืน ประโยชน์การใช้สอยของอาคารที่ใช้ในการประกอบกิจการที่เหลือจากการเวนคืนทำให้อสังหาริมทรัพย์นั้นสามารถใช้สอยได้ตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้อีกหรือไม่ เพราะการตีความเรื่องการ “ใช้ไม่ได้” นั้น ต้องแสดงให้เห็นถึงข้อเท็จจริงที่เกิดความเสียหายขึ้นกับนักลงทุน ว่ามีส่วนเสียหายเพียงใด หลังจากที่ถูกรเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นกิจการไปเพียงบางส่วน ทำให้ต้องใช้ดุลพินิจและวิเคราะห์ถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นกับนักลงทุนที่ถูกเวนคืนด้วย เพื่อเป็นการเพิ่มความมั่นใจให้กับหมู่นักลงทุนที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 เพื่อให้บรรลุถึงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนต่อไป

ปัญหาความไม่สอดคล้องของพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 กับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ประกอบกับ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530

พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติได้ให้หลักประกันแก่นักลงทุน ในมาตรา 43 ใจความว่า “รัฐจะไม่โอนกิจการของผู้ได้รับการส่งเสริม มาเป็นของรัฐ” โดยมีได้ กล่าวถึงข้อยกเว้นหรือมาตรการที่ใช้ในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับ นักลงทุน แต่ในประเทศไทยได้ใช้นโยบายในการเวนคืนตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 42 ที่ได้ทำการศึกษามาแล้ว เพื่อโอนกิจการของนักลงทุนมา เป็นของรัฐ ทำให้ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 มาตรา 43 ไม่สามารถให้ความ ค้ำครองแก่กิจการและทรัพย์สินของนักลงทุนตามที่บัญญัติไว้ได้

เห็นได้ว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนมาตรา 43 มิได้เป็นหลักประกันที่มั่นคงถาวร ที่จะสร้างความมั่นใจแก่นักลงทุนอีกต่อไป ทำให้เกิดความไม่ยุติธรรมแก่นักลงทุนที่ได้รับการ ส่งเสริมการลงทุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 เป็นอุปสรรคในการลงทุน ภายในประเทศ แต่หากจะสร้างความมั่นใจหรือหลักประกันให้กับนักลงทุนให้มีความมั่นใจมากขึ้น จึงควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 มาตรา 43 ในเรื่อง การให้ หลักประกันการลงทุนแก่นักลงทุน เพื่อให้กฎหมายส่งเสริมการลงทุนสอดคล้องกับ รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 42 ในเรื่องของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 ต่อไป