

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของบุคคลภายนอกที่ได้รับผลกระทบหรือเสียประโยชน์จากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 มาตรา 33 วรรคสอง ได้บัญญัติให้เจ้าของที่ดินที่มีได้ถูกเวนคืน แต่ผลแห่งการเวนคืนทำให้โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นของตนไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ หรือไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ตามวัตถุประสงค์ที่ใช้อยู่เดิม หรืออาจเกิดอันตรายในการอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ ถ้าเจ้าของร้องขอให้เจ้าหน้าที่ซื้อ โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นนั้น ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจซื้อโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวได้ ผู้เขียนได้ศึกษาปัญหาในเฉพาะส่วนการบังคับใช้กฎหมายที่กระทบต่อการคุ้มครองสิทธิ (Protection rights) ของบุคคลภายนอกที่ได้รับผลกระทบหรือเสียประโยชน์จากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นเกิดจากการบังคับใช้กฎหมายยังไม่ครอบคลุมถึงการคุ้มครองสิทธิของผู้ที่มีได้ถูกเวนคืนแต่ผลของการเวนคืนทำให้ที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเกิดความด้อยค่าของอสังหาริมทรัพย์อื่นจากการเวนคืน เสียราคา หรือเสื่อมมูลค่าลดลงเมื่อเกิดการเวนคืนแล้ว ซึ่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 33¹

¹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

มาตรา 33 ถ้าโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นที่ถูกเวนคืนนั้นมีบางส่วนอยู่บนที่ดินที่มีได้เวนคืน และเป็นโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นเดียวกันโดยไม่อาจแบ่งแยกได้ เจ้าของจะขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืน โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นส่วนที่เหลือดังกล่าวด้วยก็ได้

ถ้าเจ้าของที่ดินที่มีได้ถูกเวนคืน แต่ผลแห่งการเวนคืนตามวรรคหนึ่ง ทำให้โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นของตนไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ หรือไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ตามวัตถุประสงค์ที่ใช้อยู่เดิม หรืออาจเกิดอันตรายในการอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ ถ้าเจ้าของร้องขอให้เจ้าหน้าที่ซื้อ โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นนั้น ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจซื้อโรงเรือน สิ่งปลูกสร้างหรืออสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวได้ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือร้องขอ ทั้งนี้ การพิจารณาคำร้องขอให้คำนึงถึงสภาพความเป็นอยู่ของผู้อยู่อาศัย วัตถุประสงค์เดิมของการใช้สอยโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง โครงสร้างอาคาร และความปลอดภัยของผู้ใช้อาคาร เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของด้วยโดยให้คำความในมาตรา 38 วรรคสอง และมาตรา 60 มาใช้บังคับกับราคาซื้อขายดังกล่าวด้วยโดยอนุโลม

ไม่ได้คุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อน จากการเวนคืนอย่างครบถ้วน รวมถึงยังไม่คุ้มครองกรณีผลแห่งการเวนคืนอาจทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย ส่งผลให้บุคคลภายนอกที่มีได้ถูกเวนคืนแต่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนไม่ได้รับการเยียวยาแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนอย่างครบถ้วน นอกจากนี้ มาตรา 33 มิได้กำหนดเรื่องระยะเวลาการร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือซื้อ โรงเรือน สิ่งปลูกสร้างหรืออสังหาริมทรัพย์อื่น ไว้ด้วย ทำให้เกิดปัญหาในการตีความของหน่วยงานว่าเจ้าของจะยื่นคำร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือซื้อ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างภายในระยะเวลาเท่าใด เมื่อไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการยื่นคำร้องขอทำให้หน่วยงาน ที่ใช้บังคับกฎหมายเกิดการตีความว่าระยะเวลาใดเป็นระยะอันสมควร และปฏิบัติไปตามความเห็นของหน่วยงานของตน เมื่อคำร้องขอใดไม่เป็นไปตามความเห็นของหน่วยงานของตนก็จะยกคำร้องขอ ซึ่งบางครั้งหน่วยงานนั้นอาจจะไม่พิจารณาถึงเนื้อหาอันเป็นข้อเท็จจริง (Fact) ของ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่ใช้ประโยชน์ไม่ได้ นั่นเลย ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้ที่ถูกเวนคืนและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ได้รับชดเชยความเสียหายอย่างเป็นธรรมจากการถูกเวนคืน ผู้เขียนจึงจะดำเนินการวิเคราะห์พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 มาตรา 33 ในเรื่องการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลภายนอกที่ได้รับความเดือดร้อนจากการเวนคืน และเรื่องระยะเวลาการร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือซื้อ โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่น ดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความชอบธรรมในการคุ้มครองทรัพย์สินบุคคลภายนอกที่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

การดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public interest) หรือส่วนรวม มักจะได้อำนาจโดยการเสียประโยชน์ของผู้ครอบครอง เจ้าของที่ดินหรือทรัพย์สินต่าง ๆ ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นผู้เสียสละประโยชน์ส่วนตนเพื่อประโยชน์ให้ส่วนรวม ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาด้วยประชากรและมูลค่าของที่ดินและทรัพย์สินที่ผู้ครอบครองหรือเจ้าของที่ดินยังมีราคาไม่สูงมากนัก การได้มาซึ่งที่ดินและทรัพย์สินเพื่อประโยชน์กิจการโดยรวมจึงมาจากการเสียสละเป็นส่วนใหญ่ และมีผลกระทบกับการดำรงชีพไม่มากทำให้การดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะดำเนินการได้โดยราบรื่น ต่อมาเมื่อประชากรมีการขยายเพิ่มมากขึ้น แต่ที่ดินและที่ทรัพย์สินยังคงมีคงเท่าเดิม จึงมีการแบ่งที่ดินและทรัพย์สินแยกออกเป็น ส่วน ๆ เมื่อจะดำเนินการกิจการใด ๆ เพื่อประโยชน์แก่สาธารณะ จึงดำเนินการได้ยากขึ้นเพราะผู้ครอบครองหรือเจ้าของที่ดินและทรัพย์สินมีความหวงแหนในที่ดินและทรัพย์สินที่ครอบครอง จึงเป็นที่มาของการเรียกคืนที่ดินและทรัพย์สิน โดยรัฐที่เรียกว่าการเวนคืน ซึ่งมีผลกระทบ

กับสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกเวนคืน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่อดีตจนกระทั่งปัจจุบัน จึงได้เขียนบทบัญญัติไว้ เพื่อเป็นการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานในทรัพย์สินซึ่งเอกชนครอบครองหากจะดำเนินการกิจการใด ๆ กระทบสิทธิดังกล่าว จะต้องกระทำภายใต้กรอบอำนาจแห่งบทบัญญัติ ของกฎหมายเท่านั้น ด้วยเหตุของการถดถอยสิทธิในที่ดินและทรัพย์สินหรือเรียกว่า อสังหาริมทรัพย์ บทบัญญัติของกฎหมายจึงได้ระบุไว้ว่า การดำเนินการกิจการใด ๆ เพื่อประโยชน์แก่สาธารณะโดยส่วนรวมจะต้องคิดค่าตอบแทนหรือค่าเวนคืนให้เหมาะสมเป็นธรรมกับผู้ถูกเวนคืน และสังคม ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดทั้งฝ่ายรัฐและเอกชน

4.1.1 การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

แนวความคิดเรื่องของสิทธิเสรีภาพของมนุษย์ เริ่มปรากฏขึ้นตั้งแต่ในยุคกรีก อริสโตเติล กล่าวไว้ว่า “มนุษย์เป็นสัตว์ที่มีเหตุผล ย่อมมีเสรีภาพในการเลือก และด้วยเหตุผลที่ถูกต้องย่อมช่วยให้เขาเข้าถึงธรรมชาติได้ และ ณ จุดนี้เอง คือ เสรีภาพที่ยิ่งใหญ่ของมนุษย์” โดยแนวความคิดนี้ถือว่ามนุษย์นั้นมีเสรีภาพอยู่แล้วตามกฎธรรมชาติภายใต้เหตุผลที่ถูกต้องเนื่องจากภูมิปัญญาของมนุษย์ ต่อมาเริ่มมีแนวความคิดว่ามนุษย์ตามธรรมชาตินั้นมีสิทธิเสรีภาพมาก หลักการของสิทธิและเสรีภาพโดยเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนนั้นพัฒนามาสู่ปัจจุบัน โดยมีการกำหนดวงหลักของสิทธิและเสรีภาพ เงื่อนไขและหลักการจำกัดสิทธิของประชาชน โดยถือว่าการที่ราษฎรต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญระบอบประชาธิปไตยนั้น ก็เพราะประสงค์จะให้ตนมีสิทธิและเสรีภาพนั่นเอง ซึ่งรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรของประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบันจะมีบทบัญญัติกำหนดเรื่องสิทธิและเสรีภาพไว้ทั้งสิ้น²

ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ ได้แบ่งแยก “สิทธิตามรัฐธรรมนูญ” ออกจากความหมายของคำว่า “สิทธิตามความหมายทั่วไป” โดยสิทธิตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง อำนาจที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรองคุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะกระทำการใด หรือไม่กระทำการใด ซึ่งการให้อำนาจแก่ปัจเจกบุคคลดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้อง (right of claim) ที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงในขอบเขตสิทธิของตน³ ในบางกรณีการรับรองดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิตามรัฐธรรมนูญยังหมายรวมถึง การให้หลักประกันในทางหลักการซึ่งหมายถึง

² อุดม รัฐอมฤต, นพนิช สุริยะ และบรรเจิด สิงคะเนติ. (2544). รายงานการวิจัย เรื่อง การอ้างศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิของบุคคลตามมาตรา 28. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 34.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2552). หลักพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 49

การมุ่งคุ้มครองต่อสถาบันในทางกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ดังนั้น สิทธิตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐ และสิทธิตามรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิที่ผูกพันองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งหลายต้องให้ความเคารพ ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญมีผลในทางปฏิบัติ⁵

หากนำหลักการและความคิดเกี่ยวกับสิทธิมาประมวลแล้ว ก็จะเห็นได้ว่าสิทธิมีลักษณะสำคัญที่ตรงกันอยู่หลายประการ ได้แก่

(1) สิทธินั้นจะเป็นประโยชน์ต่อเจ้าของสิทธิที่จะเลือกใช้สิทธิ สิทธิจะเป็นการรับรองให้เจ้าของสิทธิมี “อำนาจ” สามารถ “ใช้” สิทธินั้นได้ หรืออาจจะไม่ใช้สิทธินั้นได้ตามเจตจำนงของเจ้าของสิทธิ ในบางกรณีก็อาจจะให้ผู้อื่นใช้สิทธิของตนแทนได้ ซึ่งการให้ผู้อื่นใช้สิทธิแทนนี้มักพบในกฎหมายแพ่ง⁶

(2) สิทธินั้นเรียกร้องให้ผู้อื่นมีหน้าที่ต้องเคารพสิทธิของตนนั้น กล่าวคือ ถ้าเป็นสิทธิในทางแพ่งจะสามารถเรียกร้องต่อทรัพย์ (ทรัพย์สิน) บุคคลอื่นมีหน้าที่ต้องยอมรับและไม่ละเมิดต่อสิทธิในทรัพย์อันผู้อื่นมีสิทธิอยู่นั้น หรือเรียกร้องให้บุคคลดำเนินการหรือไม่ดำเนินการ (บุคคลสิทธิ) หรือในทางกฎหมายมหาชน สิทธินั้นจะเรียกร้องให้รัฐโดยหน่วยงานของรัฐ กระทำการหรือไม่กระทำการใด ๆ เพื่อตนได้ ทุกกรณีนั้นแสดงถึง “หน้าที่” ที่ผู้อื่นจะกระทำต่อสิทธินั้น กล่าวคือในทุกสิทธิจะมีหน้าที่ต่อผู้อื่นเสมอ⁷

(3) สิทธิจะเกิดขึ้นก็แต่โดยกฎหมายเท่านั้น เนื่องจากสิทธิเป็นเรื่องของอำนาจและหน้าที่ที่จะบังคับต่อบุคคลอื่นหรือรัฐ บังคับชนทั่วไปจะบังคับต่อบุคคลอื่นหรือรัฐได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายรับรองสิทธิของตน และกำหนดหน้าที่ต่อบุคคลอื่นเท่านั้น จริงอยู่แม้ในทางแพ่งบุคคลมีสิทธิจะทำนิติกรรมผูกพันได้โดยเสรี และนิติกรรมนั้นก็อาจจะเกิดสิทธิทางแพ่งขึ้นก็ได้ แต่การที่บุคคลสามารถทำนิติกรรมกันได้นั้นก็ต้องชอบด้วยเงื่อนไขที่กฎหมายได้กำหนดไว้ด้วย ดังนั้นจึงสามารถกล่าวได้ว่าสิทธิจะเกิดขึ้นได้ก็แต่โดยกฎหมายเท่านั้น โดยกฎหมายอาจจะกำหนดสิทธิไว้โดยชัดเจนหรือให้อำนาจแก่ปัจเจกชนไปกำหนดก่อตั้งสิทธิระหว่างกันและกันได้โดยเสรี ตราบใดที่ไม่ขัดต่อกฎหมายและศีลธรรมอันดีของประชาชน ส่วนสิทธิต่อรัฐนั้นก็ชัดเจนว่าต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติเท่านั้นส่วนคำว่า “เสรีภาพ” (Liberty) นั้น แปลว่า “ความมีเสรีหรือสภาพที่ทำได้

⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). *หลักพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 58.

⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์และกล้า สมุทวณิช. (2546). *รายงานวิจัยการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยศาลรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 7.

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

โดยปลอดอุปสรรค สภาพที่มีสิทธิที่จะทำ จะพูดได้โดยไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น” กล่าวขยายความได้ว่าเสรีภาพเป็นอำนาจอันชอบธรรมที่กฎหมายรับรอง และคุ้มครองแก่บุคคลที่จะกระทำหรือไม่กระทำใด ๆ ตามที่เขาต้องการได้โดยอิสระ หรือโดยปลอดจากอุปสรรคหรือการบังคับขัดขวางเสรีภาพจึงก่อนหน้าที่ตามกฎหมายให้รัฐและบุคคลอื่นที่จะต้องเคารพและไม่ไปรบกวน ขัดขวางการใช้เสรีภาพของเขา

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ อธิบายว่า เสรีภาพ คือ ภาวะของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่น เป็นภาวะที่ปราศจากการถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวาง บุคคลใดบุคคลหนึ่งย่อมมีเสรีภาพอยู่ ตราบเท่าที่เขาไม่ถูกบังคับให้กระทำในสิ่งที่ไม่ประสงค์จะกระทำและไม่ถูกหน่วงเหนี่ยว (Dissuade) ขัดขวาง (Hinder) ไม่ให้กระทำในสิ่งที่เขาประสงค์จะกระทำ⁸

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายหลักที่วางขอบเขตการใช้อำนาจรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนไว้เป็นการทั่วไปว่าจะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับ ความเสียหายจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น ส่วนรายละเอียดของกระบวนการ หรือขั้นตอนในการเวนคืน จะบัญญัติไว้ในกฎหมายอื่นที่มีลำดับศักดิ์ทางกฎหมายต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช พ.ศ. 2560 มาตรา 37 บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก

ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับ ความเสียหายจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะผลกระทบต่อผู้เวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น

⁸ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2543). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิทยุชน. หน้า 22.

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้กระทำเพียงเท่าที่จำเป็นต้องใช้เพื่อการที่บัญญัติไว้ในวรรคสาม เว้นแต่เป็นการเวนคืนเพื่อนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ให้ชัดเจนถ้ามิได้ใช้ประโยชน์เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือมีอสังหาริมทรัพย์เหลือจากการใช้ประโยชน์ และเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืนให้คืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

ระยะเวลาการขอคืนและการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มีได้ใช้ประโยชน์ หรือที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไปให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยระบุเจาะจงอสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามความจำเป็น มิให้ถือว่าเป็นการขัดต่อมาตรา 26 วรรคสอง”

ผู้เขียนมีความเห็นว่าสาระสำคัญของบทบัญญัติภายใต้มาตรา 37 แห่งรัฐธรรมนูญนี้ แบ่งออกเป็น 3 ประเด็น ประเด็นแรก คือ การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน ประเด็นที่สอง คือ การรับรองการใช้อำนาจรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์สาธารณะ และประเด็นสุดท้าย คือ การรักษาสมดุลโดยกำหนดให้รัฐชดใช้ค่าทดแทน ด้วยเหตุนี้ มาตราเดียวกันนี้จึงมีเนื้อหาที่ถูกออกแบบมาเพื่อรักษาสมดุลระหว่างหน้าที่ของรัฐ โดยกำหนดให้รัฐ “ต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน” ตามที่กฎหมายบัญญัติกฎหมายฉบับดังกล่าว คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ซึ่งกำหนดขั้นตอน กระบวนการ และรูปแบบ ในการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ รวมถึงกำหนดหลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินค่าทดแทน (Compensation) ให้แก่ผู้ถูกเวนคืนด้วย

4.1.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความชอบธรรมในการคุ้มครองทรัพย์สินบุคคลภายนอกที่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ค่าทดแทนที่เป็นธรรมเป็นสิ่งที่รัฐต้องชดใช้เพื่อชดเชยความเสียหายให้กับผู้ที่ถูกเวนคืนซึ่งบทบัญญัติที่ให้รัฐจ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนที่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน โดยให้ถือเอาราคาซื้อขายตามปกติตามท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันที่ใช้บังคับตาม

พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 8⁹ และหลักเกณฑ์ตามมาตรา 20¹⁰ แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว โดยผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนต้องเป็นไปตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 บัญญัติว่า

“เงินค่าทดแทนนั้น ให้กำหนดให้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

(1) เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืน

⁹ มาตรา 8 เมื่อมีความจำเป็นต้องเวนคืนที่ดินตามมาตรา 7 และจำเป็นต้องสำรวจเพื่อให้ทราบถึงที่ดินที่ต้องได้มาโดยแน่ชัด ให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน โดยในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวอย่างน้อยต้องกำหนดรายละเอียด ดังต่อไปนี้

- (1) วัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน
- (2) ระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา
- (3) แนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนเท่าที่จำเป็น (4) ระยะเวลาการเริ่มต้นเข้าสำรวจ
- (5) เจ้าหน้าที่เวนคืน
- (6) แผนที่หรือแผนผังแสดงแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืน

การกำหนดวัตถุประสงค์ตาม (1) จะกำหนดหลายวัตถุประสงค์ตามความจำเป็นก็ได้

ในกรณีมีเหตุจำเป็น จะแก้ไขเพิ่มเติมวัตถุประสงค์ตาม (1) ก็ได้ แต่ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติม และต้องกระทำภายในกำหนดระยะเวลาตาม (2)

ในการจัดทำแผนที่เพื่อกำหนดแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืน ให้กรมที่ดินส่งสำเนาแผนที่ระวางที่ดินที่เกี่ยวข้องให้แก่เจ้าหน้าที่ตามที่เจ้าหน้าที่ร้องขอ โดยให้เจ้าหน้าที่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งปวง ที่เรียกเก็บตามประมวลกฎหมายที่ดิน

เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตราแล้ว ให้เป็นหน้าที่ของสำนักงบประมาณจัดสรรเงินค่าทดแทนที่จะต้องจ่ายตามพระราชบัญญัตินี้เสนอพร้อมกับการเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับแผนการดำเนินการที่เจ้าหน้าที่ได้จัดทำระยะเวลาการใช้จ่ายและตามกำลังเงินของแผ่นดิน โดยให้นำเงินนอกงบประมาณหรือเงินรายได้มาประกอบการพิจารณาด้วย

¹⁰ มาตรา 20 การกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืน ให้คำนึงถึงราคา สภาพ เหตุและวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ ประกอบกัน

- (1) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8
- (2) ราคาประเมินที่ดินของทางราชการที่กำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง
- (3) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

- (4) สภาพและที่ตั้งของที่ดินนั้น และ
- (5) เหตุและวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน

การกำหนดราคาเบื้องต้นตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

(2) เจ้าของโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่น ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้น ในวันใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 8 หรือได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลัง โดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่

(3) เจ้าของต้นไม้ยืนต้นขึ้นอยู่ในที่ดินวันที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 8

(4) ผู้เช่าหรือผู้เช่าช่วงที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในที่ดินที่ต้องเวนคืน

(5) บุคคลผู้เสียสิทธิในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกันผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นตามมาตรา 1349 หรือมาตรา 1352 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(6) เจ้าของหรือบุคคลใดซึ่งอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขายหรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และได้รับความเสียหายเนื่องจากที่ต้องออกจากรอสังหาริมทรัพย์นั้น”

นอกจากผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนดังกล่าวข้างต้นนี้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 33 วรรคสอง ยังได้กำหนดให้เจ้าของที่ดินที่มีได้ถูกเวนคืน แต่ผลแห่งการเวนคืนทำให้โรงเรือน สิ่งปลูกสร้างหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นของตนไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ หรือไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ตามวัตถุประสงค์ (Objective) ที่ใช้อยู่เดิม หรืออาจเกิดอันตรายในการอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ ถ้าเจ้าของร้องขอให้เจ้าหน้าที่ซื้อ โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นนั้น ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจซื้อ โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวได้ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือร้องขอ ทั้งนี้ การพิจารณาคำร้องขอให้คำนึงถึงสภาพความเป็นอยู่ของผู้อยู่อาศัย วัตถุประสงค์เดิมของการใช้สอย โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้าง โครงสร้างอาคาร และความปลอดภัยของผู้ใช้อาคาร เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของด้วย ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวได้คุ้มครองสิทธิของบุคคลภายนอกที่ได้รับผลกระทบหรือเสียประโยชน์จากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (Real property) ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

1) โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นของตน ไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ เช่น โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างมีการประกอบธุรกิจประเภทใดประเภทหนึ่ง แต่เมื่อผลการเวนคืนทำโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่เหลืออยู่นอกแนวเขตเวนคืน จากที่เคยประกอบธุรกิจได้กลับกลายเป็นไม่สามารถประกอบธุรกิจได้ หรือเดิมเคยใช้เป็นที่อยู่อาศัยแต่การเวนคืนทำให้ไม่สามารถอยู่อาศัยได้อีกต่อไป เป็นต้น

2) โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นของตน ไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ตามวัตถุประสงค์ที่ใช้อยู่เดิม เช่น ใช้โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างประกอบกิจการค้าขายอยู่ในย่าน

ที่มีทำเลการค้าขายดีมากและมีความเจริญแล้ว เมื่อมีการเวนคืนทำให้ปิดทางเข้าออกไม่สามารถเดินทางเข้าออกได้ ไม่มีที่จอดรถให้ลูกค้าจากเดิมที่เคยมี แม้จะยังประกอบกิจการค้าขายได้เหมือนเดิม ลูกค้าไม่สามารถเดินทางมาซื้อสินค้าได้ดังเดิมก่อให้เกิดความเสียหายเนื่องจากไม่สามารถใช้โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างประกอบกิจการค้าขายได้ตามเดิม เป็นต้น

3) อาจเกิดอันตรายในการอยู่อาศัย หรือใช้ประโยชน์ เช่น เป็นกรณีที่ใช้โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง เป็นที่อยู่อาศัย แต่เมื่อมีการเวนคืนมีผลทำให้โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่อยู่นอกแนวเขตเวนคืนไม่สามารถอาศัยอยู่ได้ดังเดิมเพราะอยู่ใกล้ถนนมากเกินไปจนอาจเกิดความเสี่ยงจากการที่รถวิ่งสัญจรไปมา ทำให้ไม่อาจอยู่อาศัยได้ตามเดิมเนื่องจากอาจเกิดอันตรายต่อร่างกายได้

โดยก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 เดิมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มิได้กำหนดเรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลภายนอกที่ได้รับผลกระทบหรือเสียประโยชน์ (Disadvantage) จากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้แต่อย่างใด ซึ่งมีผลทำให้ประชาชนบางส่วนได้รับเดือดร้อนเสียหายแต่ก็ไม่ได้รับการเยียวยาจากภาครัฐเท่าที่ควร ส่งผลให้เกิดปัญหาเพราะประชาชนจะใช้สิทธิของตนในการฟ้องร้องคดี ทำให้การระงับกับประชาชนเกินสมควรเป็นการรบกวนสิทธิของบุคคลในอันที่จะครองหรือใช้ทรัพย์สินของตนโดยปกติสุข การรอนสิทธิในลักษณะไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อกรรมสิทธิ์ (Ownership) ในที่ดินโดยตรง โดยกรรมสิทธิ์ในที่ดินยังไม่มีการพรากไปจากเจ้าของ แต่การใช้ประโยชน์ในที่ดินถูกจำกัดลงหรือบางรายต้องเลิกกิจการไป เช่น การก่อสร้างทางด่วนหรือทางยกระดับบดบังสถานที่ประกอบกิจการ ที่ดินอยู่บริเวณคอสะพานหรือทางขึ้น/ลงสะพานหรือเป็นกรณีมีคำร้องว่าผู้ประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมในโรงงานมีอาคารอยู่จำนวนสามหลังในที่ดินแปลงเดียวกัน แต่ปรากฏว่ามีการเวนคืนที่ดินที่มีเพียงอาคารตั้งอยู่สองหลังเท่านั้นที่ถูกเวนคืนคงเหลืออาคาร โรงงานอีกหนึ่งหลัง ซึ่งอาคารหลังที่เหลืออยู่เป็นเพียงอาคารพักสินค้าที่ผลิตได้จากโรงงานหลังที่หนึ่งและหลังที่สอง ทำให้อาคาร โรงงานดังกล่าว ที่เหลืออยู่ไม่สามารถใช้ประโยชน์ในการประกอบกิจการได้อีกต่อไป และเนื่องด้วยการเวนคืนดังกล่าวเป็นการเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงพิเศษที่มีการปิดกั้นรั้ว ทำให้ทางเข้าออกของโรงงานไม่มีอีกด้วย ซึ่งจากเดิมที่ดินติดถนนสามารถเข้าออกได้ เจ้าของโรงงานจึงได้ร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ให้ซื้อ โรงเรือนส่วนที่เหลืออยู่แต่ใช้การไม่ได้แล้วตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แต่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่เวนคืนไม่ซื้อ โรงเรือนดังกล่าวเนื่องจากมองว่าอาคารดังกล่าวมิได้ถูกเวนคืนแต่อย่างใดและไม่ได้เป็นสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลืออยู่ซึ่งใช้การไม่ได้แล้ว ซึ่งก่อให้เกิดความเดือดร้อนกับประชาชนเป็นอย่างมาก เนื่องจากอาคาร โรงงานที่เหลือไม่สามารถประกอบกิจการได้แล้ว ทำให้เจ้าของโรงงานไม่มีเงินทุนที่จะนำไปประกอบกิจการในที่ใหม่ได้อย่างเพียงพอหรือในกรณีที่มีการ

ร้องเรียนว่าผู้ถูกเวนคืนประกอบกิจการปั๊มน้ำมัน ถูกเวนคืนในส่วนสำคัญของปั๊มน้ำมัน บริเวณหัวจ่ายน้ำมัน บริเวณถังเก็บน้ำมัน ทำให้ผู้ประกอบการปั๊มน้ำมันไม่สามารถประกอบกิจการต่อไปได้อีกเนื่องจากการเวนคืนก็ต้องเลิกกิจการไป ทำให้ผู้เช่าสถานที่ในปั๊มน้ำมันเพื่อประกอบกิจการรับซ่อมรถยนต์ ที่ได้มีการลงทุนก่อสร้างอาคารสำหรับการประกอบกิจการ แต่แนวเขตเวนคืนไม่ได้ถูกบริเวณร้านซ่อมรถยนต์ ทำให้ ผู้เช่าสถานที่ได้รับความเดือดร้อนเป็นอย่างมาก เนื่องจากการเวนคืนทำให้ไม่สามารถประกอบกิจการต่อไปได้เพราะปั๊มน้ำมันถูกเวนคืนจึงต้องปิดกิจการลง นอกจากนี้ยังมีกรณีที่ร้องเรียนขอให้รัฐเยียวยาเรื่องที่ดินที่ไม่ได้ถูกเวนคืนแต่อยู่บริเวณใกล้แนวเขตเวนคืนได้รับความเดือดร้อนจากการที่มูลค่าของที่ดิน โรงเรือน สิ่งปลูกสร้างนั้นลดลง ลักษณะการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ที่ดินถูกจำกัดการใช้ประโยชน์ สภาพทำเลเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ซึ่งแม้มิใช่ที่ดินที่ถูกเวนคืนแต่ก็ได้รับความเสียหาย (Damage) จากการเวนคืนเช่นเดียวกัน รวมถึง กรณีการเกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย เช่น กรณีที่ดินแปลงข้างเคียงถูกเวนคืนไปเพื่อสร้างโรงงานกำจัดขยะ บ่อบำบัดน้ำเสีย ได้ส่งกลิ่นเหม็นรบกวนทำให้ผู้ที่อยู่อาศัยข้างเคียงไม่สามารถใช้ชีวิตได้อย่างปกติสุข เกิดมลพิษทางอากาศ หรือเวนคืนเพื่อสร้างสนามบิน ซึ่งผู้ที่อาศัยอยู่บริเวณโดยรอบ ได้ยินเสียงเครื่องบินตลอดทั้งวัน การที่ได้ยินเสียงดังเป็นเวลานาน ๆ ย่อมส่งผลเสียทั้งร่างกายและจิตใจ ในขณะที่องค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่ง สหรัฐอเมริกา (USEPA) เสนอแนะว่าผู้ที่ได้รับเสียงเฉลี่ยเกิน 70 เดซิเบลเอ อย่างต่อเนื่อง 24 ชั่วโมง เป็นระยะเวลาานจะกลายเป็นคนหูตึง ซึ่งความเสี่ยงของการสูญเสียการได้ยินจะขึ้นอยู่กับความดังของเสียง และระยะเวลาของการได้ยิน ทั้งนี้จากการวิจัยยังพบว่า นอกจากกลไกการได้ยินแล้ว เสียงยังทำให้คนเราเกิดความกังวล หงุดหงิด อารมณ์เสีย เพิ่มอัตราการเต้นของชีพจร เพิ่มความดันโลหิต และเพิ่มปริมาณกรดในกระเพาะอาหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งทำลายสมาธิในการทำงาน¹¹ เป็นต้น

ในประเทศอังกฤษมีกฎหมายเฉพาะกำหนดความรับผิดชอบค่าทดแทนความเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลงอันเนื่องมาจากการรบกวนสิทธิ (Depreciation and Actionable Nuisance) ถือเป็นค่าทดแทนความเสียหายที่บุคคลได้รับโดยตรง อันสืบเนื่องมาจากการเวนคืนที่ดินที่เรียกว่า “Injurious Affection” ค่าทดแทนในกรณีนี้ เป็นค่าทดแทนแก่เจ้าของที่ดินข้างเคียงที่มีได้ถูกเวนคืนแต่ต้องถูกรบกวนสิทธิในการใช้หรือสังหาริมทรัพย์เพราะมีการทำกิจกรรมในที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้น มีหลักการคล้ายกับการให้ค่าสินไหมทดแทนกรณีละเมิดประเภท Public Nuisance ศาลได้ให้เรียกค่าทดแทนได้ หากที่ดินของผู้เรียกร้องเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลงอันเนื่องมาจากกิจกรรมที่ประกอบ

¹¹ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2556). *คู่มือประชาชน การเฝ้าระวังและติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม*. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. หน้า 16.

ในที่ดินที่ถูกเวนคืนและค่าทดแทนที่จะให้ได้จำกัดเพียงค่าเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาสงของสิทธิเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น ค่าเสียหายจะจำกัดเฉพาะความเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาสงของทรัพย์สินของผู้ไม่ถูกเวนคืนซึ่งถูกรบกวนสิทธิเนื่องมาจากกิจกรรมที่ตกลงในที่ดินที่ถูกเวนคืน เช่น การสูญเสียกำไรทางการค้าจะไม่ได้รับค่าทดแทนถ้าไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นผลกระทบต่อมูลค่าต้นทุนของที่ดินนั้นหรืออาจกล่าวได้ว่าความเสียหายที่ว่านั้นต้องเป็นการสูญเสียกำไรในลักษณะถาวรหรือการสูญเสียทำเลที่ตั้งของร้านค้า เป็นต้น¹²

ความเสียหายที่เกิดขึ้นเทียบเคียงได้กับการกระทำที่เป็นละเมิดแต่เป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจในการกระทำนั้นแก่รัฐสำหรับการกระทำหรือกิจกรรมที่เป็นการรบกวนสิทธิของเจ้าของทรัพย์สินข้างเคียง ซึ่งหากเป็นกรณีที่รัฐกระทำเกินขอบอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ การกระทำนั้นย่อมเป็นการละเมิดและไม่ใช่งานที่ควรเรียกร้องค่าทดแทน เช่น ในคดี *Clowes v. Staffordshire Potteries Waterworks Co.*,¹³ กล่าวคือที่ดินถูกเวนคืนมาเพื่อใช้ในการงานด้านการชลประทานและบริษัทที่ดำเนินงานด้านชลประทานดังกล่าวทำให้แม่น้ำเกิดการเน่าเสีย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจบริษัทในการกระทำการนั้น ดังนั้น การเสียหายความเสียหายในกรณีนี้ จึงเป็นกรณีความรับผิดชอบทางละเมิดมิใช่การเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายที่ที่ดินข้างเคียงได้รับเนื่องมาจากการเวนคืนกรณีที่บริษัทต้องมีความรู้รับผิดชอบทางละเมิดนั้นไม่ได้เกิดจากการทำให้น้ำเน่าเสีย แต่เป็นเพราะเหตุผลที่ศาลเห็นว่า การทำให้น้ำเน่าเสียนั้นเป็นผลที่สามารถหลีกเลี่ยงได้ของการใช้อำนาจตามกฎหมาย ในทางตรงข้ามหากศาลเห็นว่า การทำให้น้ำเน่าเสียเป็นกรณีที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ บริษัทย่อมไม่มีความรับผิดชอบทางละเมิด อาจกล่าวได้ว่าหลักการดังกล่าวมีขึ้นเพื่อบรรเทาความเสียหายให้แก่คู่กรณีเนื่องจากกฎหมายให้อำนาจแก่รัฐในการกระทำการที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนเอาไว้

การกระทำที่ทำให้มูลค่าทรัพย์สินเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาสง ต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจกระทำการนั้นเอาไว้ ซึ่ง *Lord Cairns and Colonsay*¹⁴ เห็นว่า กรณีการสร้างถนน หรือทางรถไฟซึ่งมีผลเป็นการปิดทางภาระจำยอมสามารถเรียกค่าทดแทนได้ แต่การสร้างถนน หรือทางรถไฟซึ่งทำให้เจ้าของที่ดินข้างเคียงถูกรบกวนสิทธิซึ่งทำให้ขาดความเป็นส่วนตัวความเงียบสงบ หรือ

¹² นัฐกานต์ จำยัง. (2550). *ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 66.

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 67.

¹⁴ เอมอิสรา จันทร์เกษม. (2556). *ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์: ศึกษาเฉพาะกรณีการพิจารณาเงินทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาสูงขึ้นหรือลดลง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 129.

ทำให้สิทธิในการใช้สอยทรัพย์สินโดยปกติสูญลดลงกลับไม่ได้รับค่าทดแทน¹⁵ ด้วยเหตุนี้ รัฐสภาของอังกฤษจึงได้ออกกฎหมายฉบับหนึ่งคือ Land Compensation Act 1973 นี้จะเกี่ยวข้องกับกำหนดค่าทดแทน สำหรับความเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลงอันเนื่องมาจากการใช้ประโยชน์ในโครงการนั้น ๆ ของรัฐ ซึ่งการจ่ายค่าทดแทนในกรณีนี้มีลักษณะที่เป็นรูปธรรมมากกว่า เช่น การเข้าใช้สนามบินย่อมทำให้มูลค่าของที่อยู่อาศัยลดลงมากกว่าการก่อสร้างเป็นต้น ซึ่งอาจสรุปหลักการเรียกร้องค่าทดแทน สำหรับเจ้าของที่ดินที่ไม่ถูกเวนคืนตาม Land Compensation Act 1973 และแนวทางการตีความของศาลได้กำหนดให้ความเสียหายนั้นจะต้องเป็นความเสียหายทางกายภาพ เช่น เสียงดัง ความสั่นสะเทือน กลิ่น คว้น แสงสว่างจ้า การปล่อยของแข็ง หรือสารที่เป็นของเหลวเข้าสู่ที่ดิน เช่นนี้ จะต้องมีกรจ่ายค่าทดแทนความเสียหายจากการดำเนินการอันชอบด้วยกฎหมายของรัฐ เรียกว่า “compensation for a legalized nuisance”¹⁶ ความเสียหายหรือเสื่อมราคาลงต้องมีสาเหตุมาจากการเข้าใช้ประโยชน์ในโครงการต่าง ๆ ของรัฐ (the use of public work) เช่น กรณีของทางหลวง (highway) สนามบิน (aerodrome) หรืองานอื่นใดที่รัฐเข้าใช้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เป็นต้น บุคคลที่จะเรียกร้องค่าทดแทนได้นั้น ถ้าเป็นกรณีที่อยู่อาศัย ได้แก่ เจ้าของหรือผู้ครอบครอง (owner-occupier) หรือในกรณีที่มีใช้ เพื่อการอยู่อาศัยได้แก่ เจ้าของ (owner) ค่าทดแทนในกรณีนี้ จะมีการประเมิน โดยพิจารณาจากความเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลง และมีความเสียหายทางกายภาพเกิดขึ้น ณ วันที่มีการเข้าใช้โครงการนั้น ๆ ของรัฐ โดยการประเมิน ค่าทดแทนจะกระทำใน 1 ปี ภายหลังจากวันเริ่มต้นเข้าใช้โครงการเพื่อรอดูความเสียหายที่เกิดขึ้น จากการเข้าใช้โครงการนั้น ๆ ของรัฐ และการเรียกร้องค่าทดแทนนั้นต้องกระทำภายใน 6 ปี¹⁷

ผู้เขียนมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 33 ได้คุ้มครองสิทธิของบุคคลภายนอกที่ได้รับผลกระทบหรือเสียประโยชน์จากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แบ่งเป็น 3 กรณี ได้แก่ 1. กรณีที่ผลแห่งการเวนคืนทำให้โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นของตนไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ 2. กรณีที่ผลแห่งการเวนคืนทำให้โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นของตน ไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ตามวัตถุประสงค์ที่ใช้อยู่เดิม และ 3. กรณีที่ผลแห่งการเวนคืนอาจทำให้เกิดอันตรายในการอยู่อาศัย

¹⁵ Keith Davies. (1978). Law of Compulsory Purchase and Compensation, Third edition. London: Butterworth. p. 193.

¹⁶ David Widdicombe and Victor Moore. (1975). A General Survey of English Law, in compensation for Compulsory Purchase : A Comparative Study, ed. J.F. GARNER. London: The United Kingdom National Committee of Comparative Law. p. 32, 34.

¹⁷ นัฐกานต์ ขำยัง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 12. หน้า 68.

หรือใช้ประโยชน์ ซึ่งเป็นการคุ้มครองเฉพาะเรื่องการใช้ประโยชน์จากโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรือ อสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น จากการพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายยังคุ้มครอง ไม่ครอบคลุมถึงการคุ้มครองสิทธิของผู้ที่มีได้ถูกเวนคืน แต่ผลของการเวนคืนทำให้ที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเกิดความด้อยค่า (Impairment) เสื่อมราคาลง (Depreciation) รวมถึง การทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่ง อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 จึงควรแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและ เสรีภาพของประชาชนผู้ซึ่งได้รับผลกระทบในทางอ้อมด้วย

4.2 วิเคราะห์ปัญหาระยะเวลาในการร้องขอให้เวนคืนหรือซื้ออสังหาริมทรัพย์ใน ส่วนที่ไม่ถูกเวนคืน

การกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์จากการเวนคืนอย่างเป็นทางการนั้นต้องกำหนด ค่าทดแทนให้กับผู้ถูกเวนคืนอย่างครบถ้วน ทั้งในส่วนค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน ที่ดินส่วนที่เหลือ จากการเวนคืน และความเสียหายอื่น ๆ ที่ได้รับเนื่องจากการถูกเวนคืน¹⁸ รวมถึงผู้ที่ไม่ถูกเวนคืน แต่ได้รับผลกระทบหรือเสียประโยชน์จากการเวนคืน ผู้มีหน้าที่กำหนดค่าทดแทนต้องกำหนด ค่าทดแทนให้กับที่ดินส่วนที่เหลือได้รับความเสียหายจากการถูกเวนคืน หรือเมื่อถูกเวนคืนแล้ว ที่ดินส่วนที่เหลือเสียประโยชน์จากการเวนคืน หรือเมื่อถูกเวนคืนแล้วที่ดินส่วนเหลือใช้ประโยชน์ ได้จำกัด ซึ่งความเป็นธรรมนั้นจะต้องพิจารณาถึงทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นฝ่ายเอกชนหรือ ฝ่ายรัฐซึ่งอีกหนึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 33 คือ ปัญหาระยะเวลาในการร้องขอให้เวนคืนหรือซื้ออสังหาริมทรัพย์ในส่วนที่ ไม่ถูกเวนคืน

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 33 บัญญัติว่า

“ถ้าโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นที่ถูกเวนคืนนั้นมีบางส่วนอยู่บนที่ดิน ที่มีได้เวนคืน และเป็นโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นเดียวกันโดยไม่อาจแบ่งแยกได้ เจ้าของจะขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นส่วนที่เหลือดังกล่าวด้วยก็ได้

ถ้าเจ้าของที่ดินที่มีได้ถูกเวนคืน แต่ผลแห่งการเวนคืนตามวรรคหนึ่ง ทำให้โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นของตนไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ หรือไม่อาจใช้ประโยชน์ได้

¹⁸ สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ. (2538). *คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ครั้งที่ 2*. กรุงเทพฯ: ชวนพิมพ์. หน้า 109.

ตามวัตถุประสงค์ที่ใช้อยู่เดิม หรืออาจเกิดอันตรายในการอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ถ้าเจ้าของร้องขอให้เจ้าหน้าที่ซื้อโรงเรียน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นนั้น ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจซื้อโรงเรียน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวได้ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือร้องขอ ทั้งนี้ การพิจารณาคำร้อง ขอให้คำนึงถึงสภาพความเป็นอยู่ของผู้อยู่อาศัยวัตถุประสงค์เดิมของการใช้สอยโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้าง โครงสร้างอาคาร และความปลอดภัยของผู้ใช้อาคาร เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของด้วยโดยให้นำความในมาตรา 38 วรรคสอง และมาตรา 60 มาใช้บังคับกับราคาซื้อขายดังกล่าวด้วยโดยอนุโลม

โรงเรียน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นที่เวนคืนตามวรรคหนึ่ง หรือที่ซื้อตามวรรคสอง เจ้าหน้าที่มีอำนาจรื้อถอนหรือนำไปใช้ประโยชน์ได้ตามที่เห็นสมควรแม้จะไม่อยู่ในวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนก็ตาม

ให้นำความในหมวด 4 การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยวิธีการซื้อขาย มาใช้บังคับกับการซื้อตามวรรคสองโดยอนุโลม”

จากมาตรา 33 ปัญหาการไม่กำหนดระยะเวลาในการร้องขอให้ซื้ออสังหาริมทรัพย์ในส่วนที่ไม่ถูกเวนคืน มีอยู่ 2 กรณี

1. กรณีในมาตรา 33 วรรคหนึ่ง ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการยื่นคำร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนโรงเรียน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นในส่วนที่เหลือที่อยู่บนที่ดินที่ไม่ถูกเวนคืน
2. กรณีในมาตรา 33 วรรคสอง ไม่ได้กำหนดระยะเวลาสำหรับเจ้าของที่ดินที่มีได้ถูกเวนคืน แต่ผลของการเวนคืนทำให้โรงเรียน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นของคนไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ หรือไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ตามวัตถุประสงค์ที่ใช้อยู่เดิม หรืออาจเกิดอันตรายในการอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ ที่ต้องการยื่นคำร้องขอให้เจ้าหน้าที่ซื้อโรงเรียน สิ่งปลูกสร้างหรืออสังหาริมทรัพย์อื่น

4.2.1 การพิจารณาเรื่องระยะเวลาร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนโรงเรียน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นส่วนที่เหลือที่อยู่บนที่ดินที่ไม่ถูกเวนคืน

กรณีมาตรา 33 วรรคหนึ่ง มาตรานี้เป็นกลไกที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือในการบรรเทาความเดือดร้อนแก่ผู้ถูกเวนคืน โรงเรียน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นที่ถูกเวนคืนนั้น มีบางส่วนอยู่บนที่ดินที่มีได้ถูกเวนคืนและไม่อาจแบ่งแยกได้ เจ้าของจะร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนส่วนที่เหลืออยู่นั้นก็ได้ เงื่อนไขสำคัญของมาตรานี้คือ โรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือไม่อาจแบ่งแยกได้ แต่ปัญหาว่าเจ้าของจะต้องมาร้องขอต่อเจ้าหน้าที่เมื่อใด เพราะมาตรานี้มิได้ระบุระยะเวลาเอาไว้เลยใด ซึ่งตามข้อเท็จจริงแล้ว เจ้าของอาจจะรู้ว่าโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างของตนถูกเวนคืนอย่างไรตั้งแต่เริ่มแรกที่เจ้าหน้าที่เข้าไปสำรวจ เพื่อเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 8 แต่บางราย

อาจเพิ่งมารู้ภายหลังที่มีการรื้อถอนหรือมีการทุบทิ้งแล้วว่า ส่วนที่เหลือใช้การไม่ได้ ตามวัตถุประสงค์เดิมอีกต่อไป เมื่อมีข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันออกไปเช่นนี้ กฎหมายจึงไม่อาจจะระบุระยะเวลาที่แน่นอนเอาไว้ได้ อย่างไรก็ตาม แม้อกฎหมายจะไม่ได้ระบุระยะเวลาเอาไว้ แต่สภาพความเป็นจริงจะให้เจ้าของมีสิทธิร้องขอได้ตลอดไปคงไม่ได้ เพราะหากปล่อยให้เวลาล่วงเลยไปเป็นเวลานาน สภาพโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอาจเปลี่ยนไปจนไม่สามารถตรวจสอบสภาพเดิมในขณะที่ถูกเวนคืนได้ รวมทั้งในแง่ของการจัดสรรงบประมาณเพื่อการเวนคืนส่วนนี้ก็จะประสบปัญหาได้ ดังนั้น เมื่อไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการยื่นคำร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืน โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นในส่วนที่เหลือจากการเวนคืน ทำให้หน่วยงานที่เป็นผู้รับผิดชอบในการเวนคืนตีความไปในหลายความเห็นและปฏิบัติไปตามความเห็นของตน ถ้าคำร้องขอใดไม่เป็นไปตามความเห็นของหน่วยงานของตนก็จะยกคำร้องขอ ซึ่งจะไม่พิจารณาถึงเนื้อหาอันเป็นข้อเท็จจริงของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่เหลือนั้น ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้ที่ถูกเวนคืน โดยเรื่องดังกล่าวมีความเห็นแตกต่างกัน ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า กฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาจำกัดสิทธิที่ให้เจ้าของสิ่งปลูกสร้างยื่นคำขอให้เวนคืนกับเจ้าหน้าที่ภายในระยะเวลาเท่าใด เจ้าของสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือซึ่งใช้การไม่ได้จึงสามารถยื่นคำร้องขอตามมาตรา 33 วรรคหนึ่ง ต่อเจ้าหน้าที่เวนคืนเมื่อเวลาใดก็ได้ แต่จะต้องยื่นคำร้องขอต่อเจ้าหน้าที่เวนคืนก่อนที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในบริเวณที่จะเวนคืนสิ้นสุดบังคับใช้¹⁹ คำร้องขอที่เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่เหลือซึ่งใช้การไม่ได้ที่ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ภายหลังคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นหมดวาระแล้ว²⁰ ถือเป็นคำร้องขอที่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่มีอำนาจทำการเวนคืนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือตามคำร้องขอของเจ้าของได้

¹⁹มาตรา 9 ระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 (2) ให้กำหนดเท่าที่จำเป็น เพื่อการสำรวจที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ และการรังวัดที่ดิน แต่จะกำหนดเกินห้าปีมิได้

²⁰ มาตรา 21 ให้คณะกรรมการตามมาตรา 19 กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นภายใน แนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนให้แล้วเสร็จ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และประกาศให้ประชาชนทราบ ณ สถานที่ที่กำหนดไว้ตามมาตรา 11

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นและคณะกรรมการตามมาตรา 19 ไม่อาจกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ รัฐมนตรีอาจอนุมัติให้ขยายระยะเวลาตามวรรคสองได้ไม่เกินเก้าสิบวัน โดยทำเป็นประกาศและระบุเหตุผลการขยายระยะเวลาไว้ด้วย และให้นำความในมาตรา 11 มาใช้บังคับกับการเผยแพร่ประกาศดังกล่าว โดยอนุโลม

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า แม้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 จะไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้าง ส่วนที่เหลือไว้ก็ตาม แต่เนื่องจากกฎหมายได้บัญญัติเป็นเงื่อนไขไว้ว่า การที่จะร้องขอให้เวนคืนได้นั้น จะต้องเป็นกรณีที่โรงเรือน สิ่งปลูกสร้างหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นที่ถูกเวนคืนนั้น มีบางส่วนอยู่บนที่ดินที่มีได้เวนคืนและเป็นโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นเดียวกันโดยไม่อาจแบ่งแยกได้เท่านั้น การเวนคืน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นเพียงบางส่วนนี้ ถือได้ว่าเป็นเงื่อนไขบังคับก่อน อันจะนำไปสู่สิทธิในการร้องขอให้เวนคืน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ดังนั้น ย่อมมีความหมายอยู่ในตัวเองว่า หากได้ดำเนินการเวนคืน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นแล้ว แต่เจ้าของไม่ได้ร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนส่วนที่เหลืออยู่บนเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินขั้นตอนกระบวนการเวนคืน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างไปจนครบขั้นตอนแล้ว เจ้าของก็ไม่น่าจะมีสิทธิร้องขอให้เวนคืน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือได้ เนื่องจากเวลาการร้องขอได้ผ่านล่วงเลยมาแล้ว และเมื่อตอนเจ้าหน้าที่ได้เข้าทำการสำรวจอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน เจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งให้เจ้าของได้รับทราบ ว่า โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเวนคืนนั้นถูกเวนคืนแค่ไหนอย่างไร ซึ่งเจ้าของก็จะทราบข้อเท็จจริงในวันนั้นว่า โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่เหลืออยู่จะยังสามารถใช้การได้อยู่หรือไม่

ฝ่ายที่สาม (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 436/2534) มีความเห็นในเรื่องระยะเวลาการยื่นคำร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือจากการเวนคืน ที่ใช้การไม่ได้ แต่เดิมเรื่องนี้บัญญัติอยู่ในมาตรา 19²¹ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งปัจจุบันได้บัญญัติไว้ในมาตรา 33 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 โดยมีความเห็นว่า ในปัญหาแรกที่ว่า

²¹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

มาตรา 19 ในกรณีที่ต้องเวนคืน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นแต่เพียงบางส่วน เจ้าของจะร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนส่วนที่เหลืออยู่ซึ่งใช้การไม่ได้แล้วด้วยก็ได้

ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่ยอมเวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของ เจ้าของมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้น ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ มิฉะนั้นให้ถือว่ารัฐมนตรีวินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่เวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของ

คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

ในการดำเนินการตามวรรคสอง ให้นำมาตรา 10 มาตรา 11 และมาตรา 33 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เจ้าของจะต้องยื่นคำร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือจากการเวนคืน ส่วนที่ใช้การไม่ได้ตามมาตรา 19 ภายในกำหนดระยะเวลาใดนั้น ได้พิจารณามาตรา 19 โดยละเอียด แล้วเห็นว่าในกรณีที่มีการเวนคืน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นแต่เพียงบางส่วน และ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่เหลือจากการเวนคืนนั้นใช้การไม่ได้ มาตรา 19 ให้สิทธิแก่เจ้าของที่จะร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลืออยู่นั้นได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่ยอมเวนคืน เจ้าของมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาฯ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้น ภายในกำหนด 60 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่และให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายใน 60 วัน นับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์มีฉะนั้นให้ถือว่ารัฐมนตรีวินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่เวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของ เมื่อมาตรา 19 ไม่ได้บัญญัติว่าเจ้าของจะต้องยื่นคำร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือจากการเวนคืนภายในกำหนดระยะเวลาเท่าใด และจากข้อเท็จจริงในการเวนคืนแต่ละครั้ง ปรากฏว่าเจ้าของแต่ละรายอาจทราบว่าสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือของตนใช้การไม่ได้ในระยะเวลาและขั้นตอนของการเวนคืนที่แตกต่างกัน กล่าวคือ เจ้าของบางรายอาจทราบตั้งแต่ขณะที่เจ้าหน้าที่ได้เข้าทำการสำรวจและแจ้งให้เจ้าของทราบ แต่เจ้าของบางรายเพิ่งจะทราบในขณะที่เตรียมการรื้อถอนหรือเริ่มลงมือรื้อถอน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นส่วนที่ถูกเวนคืนออกไป เมื่อข้อเท็จจริงอาจเป็นเช่นนี้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 จึงมิได้กำหนดระยะเวลาที่เจ้าของจะต้องร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลืออยู่ตามมาตรา 19 ไว้ให้เป็นที่น่าอน ดังนั้นในการร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือเจ้าของจะต้องยื่นคำร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ภายในระยะเวลาอันสมควร นับแต่วันที่ทราบหรือควรจะได้ทราบว่าสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลืออยู่นั้นใช้การไม่ได้ มิใช่ว่าเมื่อมาตรา 19 ไม่ได้กำหนดระยะเวลาที่น่าอนที่เจ้าของจะต้องร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือไว้ เจ้าของจะมีสิทธิยื่นคำร้องขอเมื่อใดก็ได้ ไม่มีที่สิ้นสุด ในเมื่อมาตรา 19 บัญญัติให้เจ้าของร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ เจ้าของจึงต้องยื่นคำร้องขอในขณะที่ยังมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาฯ หรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อยู่

สำหรับปัญหาที่สองที่ว่าคำร้องขอให้เวนคืน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือจากการเวนคืนที่เจ้าของได้ร้องขอภายหลังคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้ปฏิบัติหน้าที่เสร็จไปแล้วจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) มีความเห็นว่าการเวนคืน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่อยู่นอกเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ส่วนคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นมีหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นและจำนวนเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่ตั้งอยู่ในเขตที่ดินที่จะทำการเวนคืนเท่านั้น คณะกรรมการฯ

ไม่มีอำนาจกำหนดราคาเบื้องต้นและจำนวนเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่นอกเขตเวนคืน ดังนั้น การเวนคืน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นส่วนที่เหลือตามมาตรา 19 และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น จึงไม่มีความเกี่ยวข้องกันแต่อย่างใด การยื่นคำร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือที่อื่นภายหลังจากวันที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้ปฏิบัติหน้าที่เสร็จไปแล้วย่อมใช้ได้

สำหรับปัญหาที่ว่า ในการเวนคืน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือซึ่งใช้การไม่ได้ เจ้าหน้าที่จะนำหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้เคยกำหนดไว้มาใช้ในการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนสำหรับสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือและจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของไป โดยไม่ต้องมีการประกาศราคาเบื้องต้นตามมาตรา 9 จะได้หรือไม่เพียงใดนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) มีความเห็นว่า หลักการของมาตรา 19 วรรคหนึ่ง เป็นเรื่องให้สิทธิแก่เจ้าของสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือซึ่งใช้การไม่ได้ที่จะร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือนั้นด้วย หากเจ้าหน้าที่เห็นควรเวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของ ก็จะต้องถือว่าได้มีการเวนคืน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือตามคำร้องขอ ฉะนั้น การกำหนดค่าทดแทนในกรณีนี้ย่อมจะต้องใช้หลักเกณฑ์อย่างเดียวกันกับการกำหนดค่าทดแทน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่ได้เวนคืนไปแล้ว²²

จากความเห็นต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้ หน่วยงานของรัฐที่ทำการเวนคืนอยู่ในปัจจุบันต่างปฏิบัติ ตามความเห็นของหน่วยงานตน ไม่ได้พิจารณาปัญหาเรื่องระยะเวลาของการยื่นคำร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือไปในทางเดียวกัน ซึ่งการพิจารณาคำร้องขอ ประเด็นแรกก็คือ เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการใช้สิทธิร้องขอของเจ้าของ หากพิจารณาแล้วปรากฏว่า เจ้าของไม่มีสิทธิยื่นคำร้องขอ ประเด็นอื่น ๆ ที่จะตามมาก็ไม่จำเป็นที่จะต้องพิจารณาอีก แม้ในเรื่องนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้ออกความเห็น การยื่นคำร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือ เจ้าของจะต้องยื่นภายในระยะเวลาอันสมควรนับตั้งแต่วันที่ทราบ หรือควรจะทราบว่าสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือนั้นใช้การไม่ได้และขณะที่ยื่นคำร้องขอนั้นยังมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาฯ หรือพระราชบัญญัติการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์อยู่ และความเห็นดังกล่าวจะได้ผูกพันหน่วยงานที่หารือแล้วก็ตาม แต่หน่วยงานอื่นที่ไม่ทราบความเห็นก็มีได้ปฏิบัติตามแนวทางของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่อย่างใด

²² สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ นร 0601/817 ลงวันที่ 24 กรกฎาคม 2534 เรื่อง การยื่นคำร้องขอของเจ้าของ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือ.

ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ว่า การยื่นคำร้องขอให้เวนคืนภายในเวลาอันสมควร นับแต่วันที่ทราบหรือควรจะทราบว่าโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือนั้นใช้การไม่ได้และขณะที่ยื่นคำร้องขอนั้นยังมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อยู่ อาจทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เวนคืน ดังนี้

1. ปัญหาว่า ระยะเวลาเท่าใดถึงจะถือว่าเป็นระยะเวลาอันสมควร นับแต่วันที่ทราบหรือควรจะทราบว่าโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือใช้การไม่ได้

ในทางปฏิบัติหน่วยงานที่ทำการเวนคืนนั้นยังไม่มีมาตรฐานกำหนดว่า ระยะเวลาอันสมควรควรมีกำหนดระยะเวลาเท่าใด ซึ่งบางหน่วยงานอาจจะเห็นว่า ควรมีกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 15 วัน 30 วัน 60 วัน หรือ 90 วัน แล้วแต่หน่วยงานนั้นจะเห็นสมควร ซึ่งการปฏิบัติไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือ

2. ปัญหาว่า การปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเวนคืนของเจ้าหน้าที่เวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์สิ้นสุดลงเมื่อใด

การปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกา หรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ถ้าหากยังมีอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่อยู่ เจ้าของก็มีสิทธิยื่นคำร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือได้ กล่าวคือ ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่อีกต่อไป โดยเฉพาะในกรณีที่พระราชกฤษฎีกาหมดอายุแล้ว ซึ่งพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ได้มีการกำหนดระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาของพระราชบัญญัติดังกล่าวไว้ในมาตรา 9 “ระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8(2) ให้กำหนดเท่าที่จำเป็น เพื่อการสำรวจที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ และการรังวัดที่ดิน แต่จะกำหนดเกินห้าปีมิได้” ถ้าเจ้าของเพ่งทราบหรือควรจะทราบว่าโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างของตนใช้การไม่ได้ ก่อนจะครบอายุของพระราชกฤษฎีกาเพียงเล็กน้อยทำให้ยื่นคำร้องขอไม่ทัน แม้จะยังเป็นเวลาอันสมควรอยู่ก็ไม่มีสิทธิยื่นคำร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ ทำให้หมดสิทธิไปตามผลของกฎหมาย เนื่องจาก ไม่มีเจ้าหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกาอีกต่อไป ส่วนกรณีที่โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างถูกเวนคืนโดยผลของพระราชบัญญัติ ซึ่งออกตามมาตรา 28 วรรค 1²³ และมาตรา 31²⁴ ย่อมมีเจ้าหน้าที่เวนคืนตลอด เพราะพระราชบัญญัติไม่ได้มี

²³ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

มาตรา 28 ในกรณีที่เจ้าของรายใดไม่ตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 25 ให้ดำเนินการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต่อไปโดยเร็ว

การกำหนดอายุดังเช่นพระราชกฤษฎีกา เว้นแต่หน่วยงานนั้นจะถูกยุบไป เช่น รัฐวิสาหกิจถูกแปรรูปเป็นบริษัท เป็นต้น²⁵

ผู้เขียนมีความเห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชกฤษฎีกา หรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์สิ้นสุดลง เมื่อกระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์สำหรับการเวนคืนครั้งนั้น ๆ ได้หมดสิ้นไปแล้วอย่างแท้จริง แต่เจ้าหน้าที่เวนคืนมิได้สิ้นสุดการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับเวนคืน เพราะเหตุแห่งการที่พระราชกฤษฎีกาหมดยุ เพราะการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กฎหมายมิได้บัญญัติว่า เจ้าหน้าที่เวนคืนมีอำนาจปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเวนคืนได้เฉพาะภายในกำหนดอายุของพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น (พระราชกฤษฎีกามีกำหนดอายุ 5 ปี) แท้จริงแล้ว กระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีมากมายหลายขั้นตอนมีทั้งกระบวนการที่เจ้าหน้าที่เวนคืนสามารถกระทำได้โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจของพระราชกฤษฎีกา และกระบวนการเวนคืนที่เจ้าหน้าที่ที่จะกระทำได้ต้องอาศัยอำนาจของพระราชกฤษฎีกา ซึ่งกระบวนการเวนคืนที่เจ้าหน้าที่สามารถกระทำได้โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจของพระราชกฤษฎีกา เช่น การแจ้งให้เจ้าพนักงานที่ดินแก้ไขหลักฐานทางทะเบียน (มาตรา 62²⁶) ส่วนกระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าหน้าที่เวนคืนจะกระทำได้จะต้องอาศัยอำนาจของพระราชกฤษฎีกานั้น ได้แก่ การเข้าสำรวจ (มาตรา 13²⁷) การตกลงซื้อขายและกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทน (มาตรา 25²⁸) การกำหนดราคาเบื้องต้นของ

²⁴ มาตรา 31 เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์สำหรับอสังหาริมทรัพย์ใดแล้ว ให้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นตกเป็นของเจ้าหน้าที่นับแต่วันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ แต่เจ้าหน้าที่จะเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ ก็ต่อเมื่อได้จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนตามที่ บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้แล้ว

²⁵ ยืนหยัด ใจสมุทร. (2542). คำอธิบาย พ.ร.บ.ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530. กรุงเทพฯ: ที ซี จี พรินติ้ง. หน้า 91.

²⁶ มาตรา 62 เมื่อกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ตกเป็นของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 25 มาตรา 31 มาตรา 32 มาตรา 34 หรือมาตรา 59 วรรคสอง แล้วแต่กรณี ให้เจ้าหน้าที่ที่มีหนังสือแจ้งการได้มา ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พร้อมทั้งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 71 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แก้ไขหลักฐานทางทะเบียนหรือดำเนินการโอนหรือออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ถูกต้องตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้รังวัดตามมาตรา 15

๑๓๑

๑๓๑

²⁷ มาตรา 13 การกำหนดระยะเวลาการเริ่มต้นเข้าสำรวจตามมาตรา 8(4) ให้กำหนดเท่าที่จำเป็นซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 ใช้บังคับ

๑๓๑

๑๓๑

²⁸ มาตรา 25 ในระหว่างการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 เมื่อคณะกรรมการตามมาตรา 19 ประกาศกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการเจรจาตกลงซื้อขายและกำหนดเงินค่าทดแทนได้ในราคาที่ไม่เกินราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นที่คณะกรรมการดังกล่าวกำหนด

คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น (มาตรา 20²⁹) ดังนั้น แม้พระราชกฤษฎีกาหมดยุแล้วเจ้าของสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือยังสามารถยื่นคำร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือตาม มาตรา 33 วรรคหนึ่ง ได้ เพราะการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เวนคืน ตามมาตรา 33 วรรคหนึ่ง เป็นกระบวนการเวนคืนที่เจ้าหน้าที่กระทำได้โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจของพระราชกฤษฎีกานั้น แม้พระราชกฤษฎีกาหมดยุแล้ว เจ้าหน้าที่เวนคืนยังคงมีอยู่ต่อไป เพื่อทำการกิจการเกี่ยวกับการเวนคืนในส่วนที่ไม่จำเป็นต้องอาศัยอำนาจพระราชกฤษฎีกาที่ยังค้างอยู่ให้เสร็จสิ้นไป

จากประเด็นปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ว่า เวนคืนการยื่นคำร้องขอให้เจ้าหน้าที่โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือนั้น เจ้าของต้องยื่นภายในเวลาอันสมควรนับแต่วันที่ทราบหรือควรจะได้ทราบว่าโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างของตนใช้การไม่ได้ แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาน่าจะอธิบายหรือยกตัวอย่างในเรื่องกำหนดระยะเวลาว่าเป็นระยะเวลาอันสมควรเท่าใดถึงจะถือว่าเป็นระยะเวลาอันสมควรที่เจ้าของสิ่งปลูกสร้างสามารถยื่นคำร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ได้ เพื่อให้หน่วยงานที่ทำการเวนคืนยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติ อันจะทำให้เกิดความเป็นธรรมมากกว่าการที่ให้หน่วยงานแต่ละหน่วยงานพิจารณาคำร้องขอตามแนวความเห็นของตนโดยไม่มีแนวทางปฏิบัติ และคณะกรรมการกฤษฎีกาควรชี้ให้เห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชกฤษฎีกา หรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์สิ้นสุดลงเมื่อใด

หากเจ้าของตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำสัญญาซื้อขายกับเจ้าของโดยเร็วตามแบบที่เจ้าหน้าที่กำหนด และให้พนักงานเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันทำสัญญาซื้อขาย ทั้งนี้ ให้ถือว่าได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวนับแต่วันชำระเงิน²⁹ มาตรา 20 การกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืน ให้คำนึงถึงราคา สภาพ เหตุ และวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ประกอบกัน

- (1) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา 8
 - (2) ราคาประเมินที่ดินของทางราชการที่กำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง
 - (3) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน
 - (4) สภาพและที่ตั้งของที่ดินนั้น และ
 - (5) เหตุและวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน
- การกำหนดราคาเบื้องต้นตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

4.2.2 การพิจารณาเรื่องระยะเวลาร้องขอให้เจ้าหน้าที่ซื้อโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นที่ไม่ถูกเวนคืนแต่ไม่อาจใช้ประโยชน์ได้หรือใช้ประโยชน์ได้ไม่เหมือนเดิม หรืออาจเกิดอันตรายในการอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์

กรณีมาตรา 33 วรรคสอง มีวัตถุประสงค์ในการเยียวยาความเสียหายให้กับผู้ที่ไม่ถูกเวนคืน แต่ได้รับความเดือดร้อนจากการเวนคืน ซึ่งมีผลทำให้โรงเรือน สิ่งปลูกสร้างหรืออสังหาริมทรัพย์ อื่นๆของตนไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ หรือไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ตามวัตถุประสงค์ที่ใช้อยู่เดิม หรืออาจเกิดอันตรายในการอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ โดยมาตราดังกล่าวนี้ได้กำหนดให้เจ้าของ สามารถร้องขอให้เจ้าหน้าที่ซื้อ โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นได้ หากเข้า ตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

1. ผลแห่งการเวนคืนทำให้โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นของ ตนไม่อาจใช้ประโยชน์ได้
2. ผลแห่งการเวนคืนทำให้โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นของ ตนไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ตามวัตถุประสงค์ที่ใช้อยู่เดิม และ
3. ผลแห่งการเวนคืนทำให้อาจเกิดอันตรายในการอยู่อาศัย หรือใช้ประโยชน์ โดยกฎหมายได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการซื้อโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่น ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือร้องขอ

จากการพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 33 วรรคสอง แล้ว เห็นว่ากฎหมายไม่ได้กำหนด ระยะเวลาสำหรับเจ้าของที่ดินที่มีได้ถูกเวนคืนแต่ผลของการเวนคืนทำให้โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นของตนไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ หรือไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ ตามวัตถุประสงค์ที่ใช้อยู่เดิม หรืออาจเกิดอันตรายในการอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ ในการยื่น คำร้องขอให้เจ้าหน้าที่ซื้อ โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นนั้น ซึ่งทำให้เกิดปัญหา ในการตีความของเจ้าหน้าที่ดังเช่นมาตรา 33 วรรคหนึ่ง ว่า เจ้าของจะยื่นคำร้องขอให้เจ้าหน้าที่ซื้อ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างภายในระยะเวลาเท่าใด เมื่อไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการยื่นคำร้อง ขอให้เจ้าหน้าที่ซื้อ โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่น ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ในการเวนคืนตีความไปในหลายความเห็นและปฏิบัติไปตามความเห็นของตน ถ้าคำร้องขอใด ไม่เป็นไปตามความเห็นของหน่วยงานของตนก็จะยกคำร้องขอ ทำให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายไม่ได้รับ การเยียวยาและเกิดความไม่เป็นธรรม รวมถึงไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้ได้รับชดเชยความเสียหายอย่างเป็นธรรมจากการถูกเวนคืนอีกด้วย จึงควรกำหนดระยะเวลาว่า ควรเป็นระยะเวลานานเท่าใดถึงจะถือว่าเป็นระยะเวลาอันสมควร ที่เจ้าของสิ่งปลูกสร้างสามารถยื่นคำร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ได้ เพื่อให้หน่วยงานที่ทำการเวนคืนยึดถือ

เป็นแนวทางในการปฏิบัติ อันจะทำให้เกิดความเป็นธรรมมากกว่าการที่ให้หน่วยงานแต่ละหน่วยงานพิจารณาคำร้องขอตามแนวความเห็นของตน

กล่าวโดยสรุป จากการวิเคราะห์ถึงการพิจารณาเรื่องระยะเวลาที่เหมาะสมของการร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือซื้อ โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นส่วนที่เหลือที่อยู่บนที่ดินที่ไม่ถูกเวนคืน ตามมาตรา 33 แล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรกำหนดระยะเวลาขึ้นคำร้องขอให้ชัดเจนไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 คือ ไม่เกินสองปี นับแต่วันที่รู้หรือควรจะรู้ว่าโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างของตน ไม่อาจแบ่งแยกได้ หรือไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ หรือไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ตามวัตถุประสงค์ที่ใช้อยู่เดิม หรืออาจเกิดอันตรายในการอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ โดยพิจารณาเทียบเคียงจากอายุความในการเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด จากบทบัญญัติตามมาตรา 10³⁰ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่บัญญัติให้การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐไม่ถือว่าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ มาตรา 10 วรรคสอง บัญญัติให้มีกำหนดอายุความ 2 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่า เจ้าหน้าที่ผู้นั้น ไม่ต้องรับผิดแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องนั้นมีอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นกระทรวงการคลัง³¹

ส่วนที่ผู้เขียนเห็นว่า ควรเพิ่มเติมในเรื่องของการเกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย เช่น กรณีที่ดิน แปลงข้างเคียงถูกเวนคืนเพื่อสร้างโรงงานกำจัดขยะ บ่อบำบัดน้ำเสีย ได้ส่งกลิ่นเหม็นรบกวนทำให้ผู้ที่อยู่อาศัยข้างเคียงไม่สามารถใช้ชีวิตได้อย่างปกติสุข เกิดมลพิษทางอากาศ หรือ

³⁰ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

มาตรา 10 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

³¹ ศักดิ์ สนองชาติ. (2551). *คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด และความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ. หน้า 262.

เวนคืนเพื่อสร้างสนามบิน ซึ่งผู้ที่อาศัยอยู่บริเวณโดยรอบได้ยินเสียงเครื่องบินขึ้นลงตลอดทั้งวัน การที่ได้ยินเสียงดังเป็นเวลานาน ๆ ย่อมส่งผลเสียทั้งร่างกายและจิตใจ ในขณะที่องค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่ง สหรัฐอเมริกา (USEPA) เสนอแนะว่าผู้ที่ได้รับเสียงเฉลี่ยเกิน 70 เดซิเบลเออย่างต่อเนื่อง 24 ชั่วโมง เป็นระยะเวลาานจะกลายเป็นคนหูตึง ซึ่งความเสี่ยงของการสูญเสียการได้ยินจะขึ้นอยู่กับความดังของเสียง และระยะเวลาของการได้ยิน ทั้งนี้ จากการวิจัยยังพบว่า นอกจากกลไกการได้ยินแล้ว เสียงยังทำให้คนเราเกิดความกังวล หงุดหงิด อารมณ์เสีย เพิ่มอัตราการเต้นของชีพจร เพิ่มความดันโลหิต และเพิ่มปริมาณกรดในกระเพาะอาหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งทำลายสมาธิในการทำงาน³² เป็นต้น เมื่อพิจารณาถึงระยะเวลาที่เหมาะสมในการร้องขอเจ้าหน้าที่ ชื้อที่ดิน โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นส่วนที่เหลือที่อยู่บนที่ดินที่ไม่ถูกเวนคืนที่ อาจทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย ผู้เขียนเห็นว่า ไม่ควรมีการกำหนดระยะเวลาในการร้องขอ เนื่องจากความเสียหายที่เกิดกับสุขภาพอนามัย อาจมิได้เกิดขึ้นโดยทันทีในลักษณะเฉียบพลัน หรือไม่เฉียบพลัน ซึ่งความเสียหายในลักษณะไม่เฉียบพลันจะค่อย ๆ สะสมอยู่ในร่างกายมนุษย์ โดยที่ไม่ปรากฏอาการให้เห็นทันทีแต่จะค่อย ๆ สะสมไปจนถึงจุดหนึ่งที่จะแสดงอาการออกมา และขึ้นอยู่กับภูมิคุ้มกันของแต่ละคนที่แตกต่างกัน เช่น การเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการหายใจเอา ควันพิษหรือก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ในปริมาณที่มากเกินไป หรือการหายใจเอาแร่ใยหินเข้าไป ในปอดจนในที่สุดก่อให้เกิดมะเร็งในปอด³³ เป็นต้น

³² สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 11. หน้า 16.

³³ คณะกรรมการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติ. (2558). *รายงานเรื่องการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม*. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หน้า 77.