

แนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เกี่ยวกับการใช้ที่ดินจากการเวนคืนต่างไปจากวัตถุประสงค์เดิมของการเวนคืน

นางสาวกรกช พร้อมสุวรรณ^๑

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ถือเป็นเครื่องมือที่รัฐใช้อำนาจตามกฎหมายบังคับเอาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นของเอกชนมาเป็นของรัฐตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ซึ่งหลักการเวนคืนนี้ได้กำหนดไว้เป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๔๗๗ โดยมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๗๗ และได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญครั้งแรกโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ โดยได้บัญญัติเรื่อยมาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตั้งแต่อดีตเป็นต้นมา จะเห็นได้ว่าการตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้บังคับนั้นจะกระทำได้อยู่ภายใต้ข้อกำหนดหรือเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด เช่น เพื่อการสาธารณูปโภค เพื่อการป้องกันประเทศ เพื่อการผังเมือง เป็นต้น โดยจะต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน และกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน และเมื่อเวนคืนมาเพื่อวัตถุประสงค์ใดก็ต้องใช้เพื่อวัตถุประสงค์นั้น หากไม่ใช้อสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนภายในระยะเวลาที่กำหนดต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทด้วย

อย่างไรก็ดี ตั้งแต่มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๗๗ เป็นต้นมา ได้เกิดปัญหาหรืออุปสรรคหรือประเด็นปัญหาข้อกฎหมายต่อหน่วยงานผู้มีอำนาจเวนคืนเป็นอย่างมากในการบังคับใช้กฎหมาย อาทิเช่น กรณีใดที่จะอยู่ในความหมายของคำว่า “เพื่อการสาธารณูปโภค” ที่เป็นเงื่อนไขในการตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้ประโยชน์อื่นที่แตกต่างจากวัตถุประสงค์เดิมของการเวนคืนได้หรือไม่ จนเป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายหรือมายังคณะกรรมการกฤษฎีกาหลายครั้ง และคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีการให้ความเห็นไว้หลายกรณีด้วยกัน โดยเฉพาะประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปใช้เพื่อประโยชน์อื่นที่แตกต่างจากวัตถุประสงค์เดิมของการเวนคืน โดยการให้ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาสำหรับประเด็นปัญหาดังกล่าวนั้นมีทั้งการให้ความเห็นว่า หน่วยงานสามารถนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปใช้เพื่อประโยชน์อื่นนอกจากวัตถุประสงค์เดิมของการเวนคืนได้ และไม่สามารถนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปใช้เพื่อประโยชน์อื่นนอกจากวัตถุประสงค์เดิมของการเวนคืนได้ ซึ่งในบางกรณีจะมีเหตุผลในการพิจารณาเป็นพิเศษที่แตกต่างกันออกไป จึงเป็นเหตุให้มีการจัดทำบทความขึ้นนี้ขึ้น เพื่อเป็นการรวบรวมแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นปัญหาดังกล่าวทั้งหมด เพื่อนำมาประมวลสรุปและวิเคราะห์เหตุผลจากแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของเจ้าหน้าที่สำนักงานฯ ในการพิจารณาข้อหาหรือทางกฎหมายในกรณีดังกล่าวต่อไป

^๑นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ ฝ่ายกฎหมายที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และการเกษตร กองกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรกฎาคม ๒๕๖๑)

๑. การเวนคืนและหลักการในการคุ้มครองทรัพย์สิน

หลักการประกันสิทธิเสรีภาพเป็นหลักการทางกฎหมายที่สำคัญประการหนึ่งที่รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยซึ่งได้บัญญัติรับรองไว้ โดยมุ่งจำกัดอำนาจรัฐในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด แต่ก็ยังไม่ละเลยที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้ ให้มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแล้ว พบว่าได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ ๒ ลักษณะด้วยกัน คือ ๑. รับรองโดยสมบูรณ์ (Absolute) กล่าวคือ รับรองโดยไม่มีเงื่อนไข และ ๒. รับรองอย่างมีความสัมพันธ์กัน (Relative) กล่าวคือ รัฐจะสงวนไว้ซึ่งอำนาจที่จะจำกัดการใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้น ๆ ในภายหลังได้

อย่างไรก็ดี สำหรับการใช้อำนาจรัฐในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้นั้น มักเกิดปัญหาว่า ราษฎรจะมั่นใจได้อย่างไรว่า องค์กรต่าง ๆ ของรัฐจะไม่ใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามอำเภอใจ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า “หลักนิติรัฐ” (Rechtsstaatsprinzip) หรือ “หลักนิติธรรม” (The Rule of law) เป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์กรฝ่ายบริหาร กล่าวคือ องค์กรฝ่ายบริหารจะกระทำการใด ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของเอกชนคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและได้เฉพาะแต่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งกฎหมายที่จำกัดหรือให้อำนาจฝ่ายบริหารจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงมีลักษณะสำคัญ ๕ ประการ คือ ๑. กฎหมายต้องมีลักษณะทั่วไป ๒. กฎหมายต้องมีความแน่นอนชัดเจน ๓. กฎหมายต้องไม่มีผลบังคับย้อนหลัง ๔. กฎหมายต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักแห่งความได้สัดส่วน^๒ และ ๕. กฎหมายต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ^๓

^๒หลักแห่งความได้สัดส่วนมีสาระสำคัญ ประกอบด้วยหลักการย่อย ๓ ประการ คือ

๑. หลักแห่งความเหมาะสม (Principle of Suitability) หมายความว่า มาตรการที่กฎหมายออกมาใช้บังคับ หรือให้อำนาจฝ่ายบริหารออกมาใช้บังคับแก่ราษฎรต้องเป็นมาตรการที่เหมาะสม กล่าวคือ สามารถดำเนินการให้เกิดผลตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติประสงค์จะให้เกิดขึ้นได้จริง ๆ ในทางปฏิบัติ

๒. หลักแห่งความจำเป็น (Principle of Necessity) หมายความว่า มาตรการที่กฎหมายออกมาใช้บังคับ หรือให้อำนาจฝ่ายบริหารออกมาใช้บังคับแก่ราษฎรต้องเป็นมาตรการที่จำเป็นแก่การดำเนินการให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายนั้นสำเร็จลุล่วงไปได้ กล่าวคือ เป็นมาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของราษฎรน้อยที่สุด

๓. หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality in the Narrow sense) หมายความว่า มาตรการที่กฎหมายออกมาใช้บังคับ หรือให้อำนาจฝ่ายบริหารออกมาใช้บังคับแก่ราษฎรต้องเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดประโยชน์มหาชน ยิ่งกว่าที่ก่อความเสียหายให้แก่เอกชนหรือแก่สังคมโดยรวม

^๓รายละเอียดโปรดดูเพิ่มเติมใน สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ศึกษารูปแบบการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ไว้อย่างเหมาะสม, ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, กันยายน ๒๕๓๘

จากแนวความคิดดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าประเทศไทยได้รับเอาแนวความคิดดังกล่าว มากำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วย เช่น มาตรา ๒๕^๔ และมาตรา ๒๖^๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฯ ยังได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยไว้ในหลายกรณี เช่น สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย สิทธิในกระบวนการยุติธรรม เสรีภาพในเคหสถาน เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ เสรีภาพในการชุมนุม สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขของรัฐ หรือสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ซึ่งการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวบางกรณีก็บัญญัติรับรองไว้อย่างสมบูรณ์ (Absolute) เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนาตามมาตรา ๓๑^๖ หรือบางกรณีก็บัญญัติรับรองไว้อย่างมีความสัมพันธ์กัน (Relative) เช่น สิทธิในทรัพย์สินและการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๓๗^๗

“มาตรา ๒๕ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้ไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้ไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีการตรากฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

“มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

“มาตรา ๓๑ บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนาและย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติหรือประกอบพิธีกรรมตามหลักศาสนาของตน แต่ต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทยไม่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของรัฐ และไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

“มาตรา ๓๗ บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก

ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

(มีต่อหน้าถัดไป)

สำหรับสิทธิในทางทรัพย์สินและการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น เมื่อพิจารณาความในบทบัญญัติตามมาตรา ๓๗^๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว เห็นได้ว่า ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนนั้นสามารถกระทำได้แต่โดยที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น และการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลอย่างหนึ่ง ก็สามารถกระทำได้แต่โดยเงื่อนไขที่กฎหมายได้กำหนดไว้เท่านั้น กล่าวคือ การตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำได้ แต่เฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และในการตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่ละฉบับจะต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน อีกทั้งหากมิได้ใช้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดดังกล่าว หรือเมื่ออสังหาริมทรัพย์เหลือจากการใช้ประโยชน์และเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืน ให้คืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาท ทั้งนี้ ระยะเวลาขอคืนการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไปนั้น ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี จนถึงขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทและการเรียกคืนค่าทดแทนใช้บังคับ แต่อย่างใด

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กระทำได้เท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ และเมื่อตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาเพื่อวัตถุประสงค์ใดจะต้องดำเนินการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเท่านั้น และหากไม่ได้ใช้ภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือเมื่ออสังหาริมทรัพย์เหลือจากการใช้ประโยชน์ และเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืน จะต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท ดังนั้น จึงมีประเด็นพิจารณาว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กรณีใดเป็นการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนหรือไม่ เพราะหากไม่ได้ใช้ประโยชน์เพื่อวัตถุประสงค์ของการเวนคืนแล้ว จึงมีประเด็นพิจารณาเพิ่มเติมว่าต้องคืนแก่เจ้าของหรือทายาทด้วยหรือไม่

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๗)

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความสะดวกจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้กระทำเพียงเท่าที่จำเป็นต้องใช้เพื่อการที่บัญญัติไว้ในวรรคสาม เว้นแต่เป็นการเวนคืนเพื่อนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้ประโยชน์เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือเมื่ออสังหาริมทรัพย์เหลือจากการใช้ประโยชน์ และเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืน ให้คืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

ระยะเวลาการขอคืนและการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มีได้ใช้ประโยชน์ หรือที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยระบุเจาะจงอสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามความจำเป็น มิให้ถือว่าเป็นการขัดต่อมาตรา ๒๖ วรรคสอง

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

อย่างไรก็ดี บทความนี้ได้จัดทำขึ้น เพื่อมุ่งพิจารณาเพียงประเด็นปัญหาว่า การนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปใช้ประโยชน์อื่นที่แตกต่างจากวัตถุประสงค์เดิมของการเวนคืนจะสามารถกระทำได้หรือไม่ อย่างไร ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเท่านั้น

๒. แนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้อง

จากการตรวจสอบแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในอดีต พบว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปใช้ประโยชน์อื่นที่แตกต่างจากวัตถุประสงค์เดิมของการเวนคืนได้หรือไม่ อย่างไร โดยมีความเห็นเป็น ๒ แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่หนึ่ง กรณีที่ความอย่างเคร่งครัดโดยไม่สามารถนำที่ดินที่เวนคืนไปดำเนินการอื่นที่แตกต่างจากวัตถุประสงค์ของการเวนคืนได้ ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายครุภัณฑ์) ได้เคยวางแนวความเห็นในเรื่องเสรีจที่ ๑๔๘/๒๕๐๔^๙ ไว้ว่า หลักที่สำคัญอย่างหนึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นก็คือรัฐย่อมเคารพต่อกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน ฉะนั้น เมื่อรัฐประสงค์จะได้มาซึ่งที่ดินของเอกชน รัฐก็ต้องดำเนินการในรูปของกฎหมายโดยตราเป็นพระราชบัญญัติขึ้น ทั้งนี้ ก็เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาถึงเหตุผลและความจำเป็นใหม่ในอันที่จะต้องดำเนินการให้ได้มาซึ่งที่ดินนั้นว่า จะสมควรเพียงไร เรื่องนี้เห็นได้จากการที่ได้มีการระบุดำเนินการเวนคืนไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในแต่ละฉบับด้วย ดังนั้น เมื่อได้ที่ดินมาแล้ว รัฐก็ย่อมต้องมีพันธะในอันที่จะต้องนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนนั้น เพราะไม่ใช่ได้กรรมสิทธิ์มาตามหลักกฎหมายธรรมดา แต่ได้มาโดยอำนาจกฎหมายพิเศษบังคับเวนคืนโดยเจ้าของเดิมไม่สมัครใจ การใช้อำนาจกรรมสิทธิ์ของรัฐในที่ดินรายนี้ จึงต้องจำกัดอยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายพิเศษนั้น หากเจ้าหน้าที่นำที่ดินที่ได้เวนคืนมานั้นไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่นนอกเหนือไปจากวัตถุประสงค์ที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ยินยอมให้ตราพระราชบัญญัติเวนคืนเอามานั้น ก็เป็นการปฏิบัติไม่ชอบด้วยหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายพิเศษ และขัดต่อเจตนาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทั้งไม่เคารพต่อหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยที่ดินที่ได้เวนคืนมาเพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งแล้ว รัฐจะนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่นหาได้ไม่ ทั้งนี้ ไม่ว่าที่ดินนั้นจะยังคงอยู่ในอายุความที่เจ้าของที่ดินมีสิทธิเรียกร้องคืนหรือไม่ก็ตาม

ต่อมาในภายหลังแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาส่วนใหญ่จะมีความเห็นไปในแนวทางเดียวกันกับความเห็นดังกล่าวตลอดมา แต่ได้มีการพิจารณาเพิ่มเติมว่าการพิจารณาเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดินกรณีใดเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนหรือไม่ จะมีข้อพิจารณา ๓ ประการ คือ (๑) เป็นการไปใช้ประโยชน์ของทางราชการและไม่ใช่นเชิงประกอบธุรกิจ (๒) เป็นการไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ และ (๓) การใช้ประโยชน์ต้องเป็นส่วนหนึ่งหรือเป็นอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเวนคืนโดยตรง เช่น เรื่องเสรีจที่ ๑๖/๒๕๒๔^{๑๐} เรื่องเสรีจที่ ๒๓๙/๒๕๔๑^{๑๑}

^๙บันทึก เรื่อง การนำที่ดินที่กฎหมายเวนคืนเพื่อใช้ในการสร้างท่าเรือและโรงงานเนื้อสัตว์ไปใช้จัดนิคมอุตสาหกรรม

^{๑๐}บันทึก เรื่อง กรุงเทพมหานครขอใช้ที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย

เรื่องเสร็จที่ ๒๐๘/๒๕๕๒^{๑๒} เรื่องเสร็จที่ ๘๑/๒๕๕๔^{๑๓} เรื่องเสร็จที่ ๗๒๖/๒๕๕๔^{๑๔} เรื่องเสร็จที่ ๑๔๙๒/๒๕๕๕^{๑๕} เรื่องเสร็จที่ ๓๙๘/๒๕๕๖^{๑๖} และเรื่องเสร็จที่ ๑๘/๒๕๕๗^{๑๗}

แนวทางที่สอง กรณีสามารถนำที่ดินที่เวนคืนไปดำเนินการอย่างอื่นที่แตกต่างจากวัตถุประสงค์ของการเวนคืนได้ มีความเห็นเป็น ๓ กรณีดังนี้

กรณีที่หนึ่ง กรณีหน่วยงานซึ่งมีอำนาจเวนคืนต้องการนำที่ดินไปดำเนินการอย่างอื่นที่แตกต่างจากวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเดิม คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้เคยให้ความเห็นตามเรื่องเสร็จที่ ๑๘/๒๕๐๐^{๑๘} สรุปความได้ว่า ที่ดินที่เวนคืนมาเพื่อใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ แม้จะนำไปใช้เพื่อการอย่างอื่น หากการใช้นั้นเป็นการใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะเช่นกัน และมีได้ทำให้สภาพของที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเปลี่ยนไป ย่อมกระทำไปได้โดยไม่จำเป็นต้องเสนอกฎหมายเพื่อขอความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด

กรณีที่สอง กรณีมีหน่วยงานอื่นขอใช้ที่ดินที่เวนคืน จะต้องพิจารณาวัตถุประสงค์เป็นรายกรณีว่าขัดหรือแย้งกับวัตถุประสงค์ของการเวนคืนหรือไม่ หากเป็นการดำเนินการที่อยู่ในวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยไม่มีการจัดหาประโยชน์ในเชิงธุรกิจ หน่วยงานซึ่งมีอำนาจเวนคืนย่อมอนุญาตให้หน่วยงานอื่นใช้ที่ดินที่ได้จากเวนคืนได้ เช่น เรื่องเสร็จที่ ๒๙๑/๒๕๓๘^{๑๙} และเรื่องเสร็จที่ ๖๑๙/๒๕๕๒^{๒๐}

^{๑๑}บันทึก เรื่อง หาหรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

^{๑๒}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจของอธิบดีกรมทางหลวงชนบทตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ และการจัดทำที่พักริมทางในที่ดินที่ได้จากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

^{๑๓} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การติดตั้งสิ่งอำนวยความสะดวกบนสถานีรถโดยสารประจำทางด่วนพิเศษ (BRT) ของกรุงเทพมหานคร ในเขตทางหลวงที่ได้จากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

^{๑๔}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การอนุญาตให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยใช้พื้นที่ในเขตทางหลวงที่กรมทางหลวงชนบทได้จากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

^{๑๕}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง กรุงเทพมหานครขอใช้ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนบริเวณเชิงสะพานพระราม ๗ เพื่อก่อสร้างอาคารสถานีสูบน้ำปลายอุโมงค์ อาคารระบายน้ำ และท่อระบายน้ำ

^{๑๖} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้จากการเวนคืน

^{๑๗}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนพื้นที่ในเขตทางหลวงของกรมทางหลวงชนบท

^{๑๘}บันทึก เรื่อง การใช้ที่ดินบริเวณถนนดินแดงปลูกบ้านให้ประชาชนเช่าในราคาต่ำ[□]

^{๑๙}บันทึก เรื่อง การก่อสร้างทางพิเศษสายบางนา-บางพลี-บางปะกง โดยการทางพิเศษแห่งประเทศไทย บนทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๔ สายบางนา-บางปะกง ที่กรมทางหลวงควบคุมดูแล

^{๒๐}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การสร้างที่จอดรถแล้วจร (Park & Ride) และทางเดินยกระดับ (Sky Walk) ในที่ดินที่ได้จากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์[□]

กรณีที่สาม กรณีหน่วยงานซึ่งมีอำนาจเวนคืนจะพัฒนาที่ดินที่เวนคืนเอง หากเป็นการดำเนินการภายใต้ขอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานแล้ว หน่วยงานซึ่งมีอำนาจเวนคืนย่อมสามารถกระทำได้ เช่น เรื่องเสร็จที่ ๓๓๐/๒๕๒๕^{๒๑} เรื่องเสร็จที่ ๔๐/๒๕๓๙^{๒๒} เรื่องเสร็จที่ ๓๙๔/๒๕๔๘^{๒๓} เรื่องเสร็จที่ ๒๒๒/๒๕๕๑^{๒๔} และเรื่องเสร็จที่ ๗๙๓/๒๕๕๘^{๒๕}

กรณีจึงเห็นได้ว่า แนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นเป็นสองแนวทางที่แตกต่าง ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่ละคณะได้มีเหตุผลที่แตกต่างกันไปตามข้อเท็จจริงแล้วแต่กรณี ประกอบกับโดยที่สภาพข้อเท็จจริงในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปและเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนให้เกิดประโยชน์สูงสุด นายกรัฐมนตรีจึงได้มีข้อสั่งการตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๘ และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๙ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเร่งรัดการตรวจพิจารณาและปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้ภาครัฐสามารถนำที่ดินที่เหลือจากการใช้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน เช่น พื้นที่สองข้างทางรถไฟไปใช้ประโยชน์อื่นนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ของการเวนคืนได้ ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาทางสังคมหรือเพื่อประโยชน์อื่นของรัฐต่อไป และโดยที่ประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการนำที่ดินที่เหลือใช้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนไปใช้เพื่อประโยชน์อื่นของรัฐนอกจากวัตถุประสงค์ของการเวนคืนว่าจะสามารถดำเนินการได้หรือไม่ เพียงใด นั้น เป็นประเด็นปัญหาที่มีความสำคัญและต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๑^{๒๖} แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่งตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เพื่อพิจารณาประเด็นปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว ได้มีความเห็นตามเรื่องเสร็จที่ ๙๒๖/๒๕๕๙^{๒๗} สรุปได้ดังนี้

^{๒๑}บันทึก เรื่อง การจัดหาผลประโยชน์ในเขตทางพิเศษ (การให้เช่าที่ดินใต้ทางพิเศษหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของทางพิเศษ)

^{๒๒}บันทึก เรื่อง การก่อสร้างอาคารต่อเนื่องในส่วนที่เหนือพื้นที่ศูนย์ซ่อมบำรุง ระบบรถไฟฟ้าบริเวณห้วยขวาง

^{๒๓}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การใช้ประโยชน์ที่ดินที่การรถไฟฯ ขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยได้มาโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

^{๒๔}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การใช้ประโยชน์บนพื้นที่ว่างเหนือแนวอุโมงค์รถไฟใต้ดินและสถานีรถไฟใต้ดิน โครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคล

^{๒๕}เรื่อง การใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่เขตทางพิเศษเพื่อประกอบกิจการตลาดชุมชน

^{๒๖}ข้อ ๑๑ ในกรณีจำเป็นที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านหรือต้องปฏิบัติราชการโดยรีบด่วน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการกฤษฎีกาจากคณะต่าง ๆ ประกอบเป็นกรรมการกฤษฎีกาคณะพิเศษเป็นการชั่วคราวเพื่อประชุมปรึกษาหารือกันเฉพาะเรื่องหนึ่งเรื่องใดก็ได้

ในการประชุมตามวรรคหนึ่ง ให้กรรมการกฤษฎีกาเลือกกรรมการกฤษฎีกาคนใดคนหนึ่งซึ่งมาประชุมเป็นประธานในที่ประชุม และให้นำความในข้อ ๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^{๒๗}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางการนำที่ดินที่เหลือจากการใช้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปใช้ประโยชน์อื่น

(๑) ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ใช้บังคับ เห็นว่า อสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืนในช่วงเวลานี้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐโดยเด็ดขาดแล้ว รัฐจึงสามารถนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ในกิจการอื่นนอกจากวัตถุประสงค์ของการเวนคืนได้ตามที่เห็นสมควร ไม่ว่าอสังหาริมทรัพย์นั้นจะเคยนำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนแล้วหรือไม่ก็ตาม

(๒) ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ใช้บังคับ เห็นว่า โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืนไว้ว่า หากมิได้เข้าใช้ภายในระยะเวลาที่กำหนดต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่หน่วยงานของรัฐเวนคืนมาจึงยังไม่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐโดยเด็ดขาด ดังนั้น การนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดจึงพิจารณาได้ ดังนี้

(๒.๑) หากได้เข้าใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนมาแล้วทั้งหมด กรรมสิทธิ์ย่อมตกเป็นของรัฐโดยเด็ดขาด รัฐสามารถนำที่ดินไปใช้เพื่อหาประโยชน์หรือใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะอื่นเพิ่มเติมตามที่เห็นเหมาะสมในภายหลังได้ โดยต้องไม่กระทบต่อวัตถุประสงค์ของการเวนคืนที่ดิน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการใช้ที่ดิน

(๒.๒) หากยังมีได้เข้าใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและส่วนที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์นั้นไม่เกี่ยวข้องหรือจำเป็นเพื่อการใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์ตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนมาเป็นส่วนใหญ่แล้ว ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๙ เห็นชอบให้นำความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องดังกล่าว ถือเป็นแนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้ประโยชน์เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อไป

๓. บทสรุป

แม้คณะรัฐมนตรีจะได้มีมติให้นำความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๙๒๖/๒๕๕๙^{๒๘} ถือเป็นแนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้ประโยชน์เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อไปแล้วก็ตาม แต่การจะนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้มากน้อยเพียงใดนั้น จะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงแต่ละกรณีประกอบกันด้วยว่าที่ดินที่จะนำไปใช้ประโยชน์ได้มาจากการเวนคืนในช่วงเวลา ก่อนหรือภายหลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ประกาศใช้บังคับ และได้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนมาแล้วหรือไม่ และโดยที่การพิจารณาให้ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ดังกล่าวได้พิจารณาผลทางกฎหมายสำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่ถูเวนคืนจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ เป็นเกณฑ์ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนไว้ว่า

^{๒๘}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒๗, ข้างต้น

อสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาเพื่อการใด ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมายจะต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย^{๒๙} ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐^{๓๐} ก็ได้กำหนดหลักการดังกล่าวไว้ด้วยเช่นเดียวกันว่า ถ้ามิได้ใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือมีอสังหาริมทรัพย์เหลือจากการใช้ประโยชน์ และเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืนเจ้าหน้าที่ต้องคืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาท จึงต้องรอดูต่อไปว่า จะมีการตรากฎหมายที่กำหนดระยะเวลาการขอคืน และหลักเกณฑ์ในการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มีได้ใช้ประโยชน์หรือที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท หรือไม่ อย่างไร

^{๒๙}มาตรา ๓๓ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับ ความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคสามให้คำนึงถึงการได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม

อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการเวนคืนเพื่อการใด ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ในกฎหมาย ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคสามและโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคห้า และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

^{๓๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น