

ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ : ศึกษาเฉพาะ
กรณีการพิจารณาเงินทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
ที่มีราคาสูงขึ้นหรือลดลง

เอมอิสสร่า จันทร์เกษม

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2556

**The Problems of compensate determination for the Expropriation of the
Immovable Property : A Study of compensate determination for the
Remaining Immovable Property**

Aimissara Chankasem

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws**

Department of Law

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

2013

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	๖
กิตติกรรมประกาศ	๗
บทที่	
1. บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	6
1.3 สมมติฐานของการศึกษา	6
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	7
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
2. แนวความคิด ทฤษฎี และหลักที่เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์	8
2.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ	8
2.1.1 ความหมายเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ	8
2.1.2 วิวัฒนาการของแนวความคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ.....	10
2.1.3 ประเภทของการบริการสาธารณะ.....	13
2.1.4 หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ.....	13
2.2 หลักความเสมอภาค.....	19
2.2.1 รากฐานแนวคิดของหลักความเสมอภาค.....	20
2.2.2 ความหมายของหลักความเสมอภาค.....	22
2.2.3 ประเภทของหลักความเสมอภาค.....	23
2.2.4 หลักเกณฑ์ของหลักความเสมอภาค.....	23
2.2.5 ความผูกพันของรัฐต่อหลักความเสมอภาค.....	26
2.2.6 หลักการให้ความเสมอภาคแก่ผู้อยู่ใต้การปกครอง.....	28
2.3 ทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน	31
2.3.1 วิวัฒนาการของสิทธิในที่ดินของเอกชน.....	31

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.3.2 แนวความคิดการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ของเอกชน.....	35
2.3.3 แนวความคิดการจำกัดกรรมสิทธิ์ในที่ดิน.....	40
2.4 ความเป็นมาและแนวความคิดการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย	45
2.4.1 ความหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์	45
2.4.2 วิวัฒนาการเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของประเทศไทย	47
2.4.3 กฎหมายที่ให้อำนาจรัฐในการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์.....	50
2.5 การกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศไทย	56
2.5.1 ขั้นตอนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์.....	56
2.5.2 บุคคลผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน	58
2.5.3 องค์กรวินิจัยชี้ขาดเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์	65
2.5.4 หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศไทย.....	77
2.6 แนวคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด.....	93
3. แนวความคิดการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทน อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนของต่างประเทศ	109
3.1 ประเทศฝรั่งเศส.....	109
3.1.1 เงื่อนไขในกระบวนการเวนคืน	112
3.1.2 หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์.....	113
3.1.3 องค์กรวินิจัยชี้ขาดเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์	117
3.2 ประเทศอังกฤษ	118
3.2.1 หลักการทั่วไปสำหรับการประเมินค่าทดแทนมูลค่าที่ดินเพื่อการเวนคืน	121
3.2.2 เวลาอันเป็นฐานในการประเมินราคา	123
3.2.3 หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์.....	124
3.2.4 องค์กรวินิจัยชี้ขาดเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์.....	132
3.3 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.....	132
3.3.1 หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์.....	134
3.3.2 องค์กรวินิจัยชี้ขาดเกี่ยวกับเงินค่าทดแทน.....	137

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.4 ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	139
3.5 ประเทศออสเตรเลีย.....	145
3.5.1 ขั้นตอนวิธีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์.....	146
3.5.2 หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์.....	149
4. ปัญหาในการกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาสูงขึ้นหรือลดลงและแนวทางแก้ไข.....	152
4.1 ปัญหาจากบทบัญญัติของกฎหมาย.....	153
4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการขาดการรับฟังความคิดเห็นของผู้ถูกเวนคืน.....	156
4.3 ปัญหาของหน่วยงานที่มีอำนาจเวนคืนในการกำหนดเงินค่าทดแทน.....	158
4.4 ปัญหาที่เกิดจากองค์กรกำหนดเงินค่าทดแทน.....	171
4.5 ปัญหาความเสมอภาคและความชอบธรรมในการจ่ายเงินค่าทดแทน.....	181
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	185
5.1 บทสรุป.....	185
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	188
บรรณานุกรม.....	191
ภาคผนวก.....	198
ประวัติผู้เขียน.....	199

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาการกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์: ศึกษาเฉพาะกรณีการพิจารณาเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาสูงขึ้นหรือลดลง
ชื่อผู้เขียน	เอมอิสสรา จันทร์เกษม
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2555

บทคัดย่อ

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นเครื่องมือของรัฐในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น โดยการบังคับเวนคืน หรือบังคับซื้ออสังหาริมทรัพย์จากเจ้าของทรัพย์สิน เพราะหากดำเนินการโดยวิธีอื่นแทนการเวนคืน เช่น การจัดซื้อด้วยวิธีปกติจากเจ้าของทรัพย์สินแล้ว ย่อมทำให้การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวเป็นไปได้ด้วยความล่าช้าและไม่ต่อเนื่อง อันจะเป็นอุปสรรคอย่างมากต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม หรือประโยชน์อันสำคัญอย่างอื่นของรัฐ นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว รัฐได้ตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เพื่อใช้เป็นกฎหมายกลางในกรณีที่หน่วยงานของรัฐใช้อำนาจบังคับเวนคืนที่ดินของเอกชนขึ้น โดยต้องกำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนอย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนและประโยชน์ที่รัฐและผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนแต่โดยส่วนมากแล้วผู้ถูกเวนคืนก็ยังไม่พึงพอใจในการกำหนดเงินค่าทดแทนของรัฐอยู่เช่นเดิม

อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 21 วรรคสอง บัญญัติว่า ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่ทำไปในการเวนคืนได้กระทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน แต่ไม่ให้ถือว่าราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ทวีขึ้นนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทนเพื่อจะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายกลับต้องจ่ายเงินอีก มาตรา 21 วรรคสาม บัญญัติว่า ถ้าต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลงให้กำหนด

เงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย และมาตรา 21 วรรคสี่ บัญญัติว่า หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาสูงขึ้นหรือลดลงนั้น ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา ในกรณีนี้แม้ว่าจะได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. 2537 ขึ้นใช้บังคับ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 21 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ก็ตาม แต่ภายหลังจากใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้น ได้เกิดปัญหาความไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกเวนคืน เนื่องจากทำให้ผู้ถูกเวนคืนบางรายได้รับค่าทดแทนน้อยลงหรือไม่ได้รับค่าทดแทนเลย จึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. 2537 พ.ศ. 2538 แต่เมื่อไม่ได้มีการออกกฎหมายยกเลิกมาตรา ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ดังกล่าว จึงก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติแก่หน่วยงานที่มีอำนาจเวนคืนว่าสามารถนำมาตรา 21 วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมาบังคับใช้ได้หรือไม่ และหลักเกณฑ์ดังกล่าวเมื่อนำมาใช้แล้วจะถือว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดเงินค่าทดแทนที่เหมาะสมและเป็นธรรมได้อย่างแท้จริงหรือไม่ เพียงใด

Thesis Title	The Problems of compensate determination for the Expropriation of the Immovable Property : A Study of compensate determination for the Remaining Immovable Property
Author	Aimissara Chankasem
Thesis Advisor	Professor Dr.Phaisith Phipatanakul
Department	Law
Academic Year	2012

ABSTRACT

The Expropriation of the immovable property is a government's tool in order to acquire the immovable property for a public utility, country prevention, natural resources, city plan, agriculture development, industry, land reformation or other useful purpose. This has to be forced expropriation or a purchase of the immovable property as if carried out by other means such as a normal purchase, this would delay and discrete the property acquisition. It would be very difficult for social and economy development or other vital interests of the state. Apart of the Constitutional of the Kingdom of Thailand, State has given an Expropriation Act on the Immovable Property Expropriation B.E. 2530 in order to serve as a common law for the agency's legal authority to enforce the expropriation of private land. According to this, the compensate determination has to be related to the market price, acquisition, condition and location of the property. The surrender is yet not satisfied with the compensation even they get some advantages from the use of the property which government acquires.

Refer to the Expropriation Act B.E 2530, section 21 paragraph 2, any business related to the expropriation raises the price of the remaining property, the compensation has to be deducted by this amount, which must not higher that the determined compensation in order for the landlord not to pay back to the government. Section 21 paragraph 3, if it is a partial expropriation and it causes the price of the remaining property decreases, the compensate determination has to also cover that decrement. Section 21 paragraph 4, rules and calculations of the immovable property is based on a royal decree. Even there is a royal decree B.E. 2537 on the rules and calculation for the remaining property caused by the expropriation related to the

Expropriation Act B.E. 2530 section 21 paragraph 4, they are still not appropriated and fair for the surrender. Some receives less or no compensation. For this reason there is a royal decree cancelled the rules and calculation for the remaining property caused by the expropriation, a royal decree B.E. 2537, 2538. Since there is no cancellation on the Expropriation Act B.E. 2530, there is a confusion for the practical unit whether or not the section 21 paragraph 2 and 3 can be utilized and the mentioned rules and calculations can be used to determine the compensation appropriately and justly.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ไม่อาจสำเร็จล่วงไปได้ หากไม่ได้รับความเมตตา กรุณาตลอดจนความช่วยเหลือจาก ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ตลอดจนสละเวลาในการตรวจทานแก้ไข แนะนำแนวทางในการเขียนวิทยานิพนธ์เล่มนี้ให้แก่ผู้เขียน

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.วิระ โลจายะ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เกื้อนฉวีและอาจารย์ ดร.ปุ่น วิษุโตรภพ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าเป็นประธานและกรรมการในการสอบวิทยานิพนธ์ รวมทั้งให้ความเมตตา ให้คำแนะนำต่างๆ จนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จล่วงด้วยดี

ในการนี้ผู้เขียนขอขอบคุณบิดามารดาและครอบครัวที่ให้การสนับสนุนด้านการศึกษา มาโดยตลอด และขอขอบคุณพี่ๆ เพื่อนๆ น้องๆ นักศึกษาปริญญาโท เพื่อนร่วมงานและทุกท่านที่ช่วยเหลือและเป็นกำลังใจให้วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จ

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอรับไว้ผู้เดียว ส่วนคุณค่าและประโยชน์ใดๆ ที่วิทยานิพนธ์เล่มนี้สามารถทำให้เกิดขึ้นได้ ผู้เขียนขออุทิศให้แก่บิดามารดา ครูบาอาจารย์ ตลอดจนบุคคลทุกท่านที่มีส่วนเกี่ยวข้องที่ทำให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จล่วงด้วยดี

เอมอิสรา จันทร์เกษม

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นเครื่องมือของรัฐในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น โดยการบังคับเวนคืน หรือบังคับซื้ออสังหาริมทรัพย์จากเจ้าของทรัพย์สิน เพราะหากดำเนินการโดยวิธีอื่นแทนการเวนคืน เช่น การจัดซื้อด้วยวิธีปกติจากเจ้าของทรัพย์สินแล้ว ย่อมทำให้การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวเป็นไปได้ด้วยความล่าช้าและไม่ต่อเนื่อง อันจะเป็นอุปสรรคอย่างมากต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม หรือประโยชน์อันสำคัญอย่างอื่นของรัฐ

สำหรับประเทศไทยแนวความคิดเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อนำมาใช้เป็นประโยชน์ของรัฐมีมาช้านานแล้ว โดยในอดีตกาลถือกันว่าพระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินแต่เพียงผู้เดียว ราษฎรมีแต่เพียงสิทธิครอบครองเท่านั้น ดังนั้น หากมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งที่ดินแปลงใดเพื่อการอันเป็นสาธารณประโยชน์หรือเพื่อประโยชน์ของประเทศแล้วก็สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องมีการจ่ายเงินค่าทดแทนให้กับราษฎรผู้เป็นเจ้าของที่ดินแต่อย่างใด จนกระทั่งในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริว่า การปฏิบัติดังกล่าวข้างต้น ไม่ได้เป็นธรรมเนียมอันดีและต้องด้วยความชอบธรรม จึงทรงเปลี่ยนแปลงระเบียบใหม่ว่า หากมีความจำเป็นที่จะต้องเอาที่ดินคืนจากราษฎรจะต้องมีการจ่ายเงินค่าทดแทนให้กับเจ้าของที่ดินดังกล่าว ดังนั้น ในช่วงการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงไม่มีผลกระทบต่อสังคมเท่าใด เพราะนอกจากจะยอมรับนับถือแนวความคิดที่ว่าพระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินแต่เพียงผู้เดียวแล้ว การหาที่ดินใหม่ก็ไม่เป็นการยากลำบาก จนล่วงเลยมาจนถึงช่วงภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับแรกๆ จะมิได้มีการกล่าวถึงอำนาจของรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน เมื่อมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยรัฐก็ตาม เพียงแต่ได้บัญญัติในเรื่องเสรีภาพของบุคคลไว้อย่างกว้างๆ ว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษา อบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคมการอาชีพ ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีการบัญญัติถึงอำนาจรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชน โดยกำหนดให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำได้แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติและต้องชดเชยค่าทำขวัญอันเป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดิน ตลอดจนผู้ทรงสิทธิตามที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์บรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนด้วย ซึ่งการคุ้มครองสิทธิของบุคคลจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยรัฐดังกล่าวข้างต้น ก็ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ด้วย

นอกจากรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐได้ตราพระราชบัญญัติเวนคืนเพื่อเป็นกฎหมายกลางในการเวนคืนขึ้น โดยกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับแรกของประเทศไทย คือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในเวลาต่อมา คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2480 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2495 ซึ่งพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับดังกล่าวข้างต้นได้กำหนดหลักการไว้ว่า เจ้าของที่ดินจะถูกขับไล่ให้ออกไปจากที่ดินของตนก็ต่อเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือเพื่อการเหมืองแร่ แต่ทั้งนี้ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะต้องมีการจ่ายค่าทำขวัญ ซึ่งการจ่ายค่าทำขวัญดังกล่าวอยู่บนหลักการที่ว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มิใช่กรณีซื้อขายกันตามปกติ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการที่รัฐเอาที่ดินมาเพื่อใช้เป็นประโยชน์ของประเทศ รัฐจึงไม่ควรจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินแก่เจ้าของที่ดินในลักษณะซื้อขาย แต่จะพิจารณาจ่ายเงินค่าทดแทนในลักษณะค่าเสียหายเท่านั้น และการจ่ายค่าทำขวัญนั้น หากหาตัวผู้รับไม่พบก็จะใช้วิธีการวางเงินต่อศาล ซึ่งถ้าไม่มีผู้คัดค้านเป็นประการอื่นภายในกำหนดหนึ่งปีก็ให้ถือว่า ราคาที่เจ้าหน้าที่กำหนดเป็นเด็ดขาด การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ไม่ปรากฏว่ามีปัญหาในผลกระทบต่อสังคมทั้งในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทนหรือความเดือดร้อนจากการที่ต้องออกจากที่อยู่อาศัยเดิม ทั้งนี้ เพราะเป็นกฎหมายภายหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองการปกครอง จึงเปลี่ยนแปลงแนวความคิดจากเดิมที่ว่า ที่ดินทั้งปวงเป็นของพระมหากษัตริย์มาเป็นแนวความคิดที่รับรองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล อีกทั้งการแสวงหาที่ดินหรือที่อยู่อาศัยใหม่ก็ไม่ยากนัก ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2480 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2495 โดยได้กำหนดอำนาจในการเวนคืนของรัฐ

ขยายเพิ่มขึ้นจากเดิม กล่าวคือ อสังหาริมทรัพย์ใดซึ่งรัฐต้องการเพื่อกิจการใดๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง หรือการได้มาซึ่งทรัพย์สินสาธารณะ หรือเพื่อประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น ก็ให้รัฐสามารถเวนคืนได้ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ส่วนเงินที่รัฐจะต้องจ่ายให้กับเจ้าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนก็เปลี่ยนจากค่าทำขวัญมาเป็นการจ่ายเงินค่าทดแทน ทั้งนี้ ในการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้น ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนไว้ชัดเจนกว่าเดิม กล่าวคือ ให้มีการกำหนดราคาทรัพย์สินที่จะต้องเวนคืนตามความเป็นธรรมที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ทั้งนี้ ให้นำราคาปานกลางของที่ดินซึ่งตีราคาเพื่อประโยชน์แห่งการเสียดำรงท้องที่ สภาพและทำเลของทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนนั้นมาประกอบการพิจารณาด้วย ซึ่งแม้กฎหมายฉบับนี้จะได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ชัดเจนกว่ากฎหมายฉบับก่อนๆ แต่เมื่อพิจารณาถึงจำนวนเงินค่าทดแทนที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับยังน้อยมากเมื่อเทียบกับการที่ผู้ถูกเวนคืนจะไปจัดหาอสังหาริมทรัพย์ใหม่ ทั้งนี้ เพราะการใช้ราคาทรัพย์สินที่จะถูกเวนคืนโดยการกำหนดราคาทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนที่เป็นอยู่ในวันพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนมีผลบังคับใช้ ดังนั้น หากพระราชกฤษฎีกาฉบับใดมีอายุ 5 ปี ราคาค่าทดแทนก็จะถือเอาวันแรกที่พระราชกฤษฎีกาฯ มีผลบังคับใช้ นอกจากนี้ยังต้องนำราคาปานกลางของที่ดินซึ่งตีราคาเพื่อประโยชน์แห่งการเสียดำรงท้องที่ สภาพและทำเลของทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนนั้นมาพิจารณาประกอบด้วย และการที่หลักการของกฎหมายที่เป็นเช่นนี้ ก็เพื่อมิให้รัฐมีภาระหนักเกินไปในการจ่ายเงินค่าทดแทนให้กับผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพราะมิฉะนั้นจะเป็นอุปสรรคอย่างมากในการพัฒนาประเทศ อย่างไรก็ตาม แม้หลักการของกฎหมายเวนคืนฉบับนี้จะเป็นเช่นนั้น ปัญหาที่ได้รับการต่อต้านจากเจ้าของทรัพย์สินผู้ถูกเวนคืนกลับมีไม่มาก ทั้งนี้ เพราะในขณะนั้นประชาชนมีความเคารพและเกรงกลัวในอำนาจรัฐ และส่วนใหญ่เป็นการถือครองที่ดินแปลงใหญ่ ดังนั้น ภายหลังจากเวนคืนที่ดิน ประชาชนจึงยังมีที่ดินส่วนที่เหลือสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ อย่างไรก็ตาม แม้ไม่ค่อยมีการต่อต้านในเรื่องของการเวนคืนที่ดินแต่เจ้าของทรัพย์สินก็มีได้พอใจในส่วนของเงินค่าทดแทนที่ดินที่รัฐกำหนดให้ ถึงแม้ว่า รัฐจะกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ตาม ดังนั้น ในการทำความเข้าใจในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทนระหว่างรัฐกับผู้ถูกเวนคืนตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 จึงไม่สามารถหาข้อยุติได้ และนำไปสู่การตั้งอนุญาโตตุลาการเพื่อชี้ขาดจำนวนเงินค่าทดแทนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 24 และมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497

เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 มีการใช้บังคับมานาน หลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนจึงไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ดังนั้นในปี พ.ศ. 2530 จึงได้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2530 เป็นต้นมาสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงการกำหนดเงินค่าทดแทนจากเดิม ซึ่งกำหนดราคาทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนตามความเป็นธรรมที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนโดยนาราคาปานกลางของที่ดินซึ่งตีราคาเพื่อประโยชน์แห่งการเสียภาษีบำรุงท้องที่ สภาพ และทำเลของทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนนั้นมาประกอบการพิจารณา มาเป็นให้กำหนดเงินค่าทดแทนโดยต้องคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตราไว้เพื่อประโยชน์แห่งการเสียภาษีบำรุงท้องที่ ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

แม้ภายหลังจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตลอดจนหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดีขึ้นกว่ากฎหมายว่าด้วยการเวนคืนฉบับเดิม ประกอบกับมาตรา 42 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้การกำหนดราคาค่าทดแทนต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน และประโยชน์ที่รัฐและผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนก็ตาม แต่ผู้ถูกเวนคืนก็ยังไม่พึงพอใจในการกำหนดเงินค่าทดแทนของรัฐอยู่เช่นเดิม

อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 21 วรรคสอง บัญญัติว่า ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่ทำไปในการเวนคืนได้กระทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน แต่ไม่ให้ถือว่าราคาอสังหาริมทรัพย์ที่เพิ่มขึ้นนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทนเพื่อจะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายกลับต้องจ่ายเงินอีก มาตรา 21 วรรคสาม บัญญัติว่า ถ้าต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลงให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย และมาตรา 21 วรรคสี่ บัญญัติว่า

หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาสูงขึ้นหรือลดลงนั้น ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา ในกรณีนี้แม้ว่าจะได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. 2537¹ ขึ้นใช้บังคับเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2537² เพื่อให้เป็นตามมาตรา 21 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ก็ตาม แต่ภายหลังจากใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้น ได้เกิดปัญหาความไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกเวนคืน เนื่องจากทำให้ผู้ถูกเวนคืนบางรายได้รับค่าทดแทนน้อยลงหรือไม่ได้รับค่าทดแทนเลย ต่อมา เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2538 จึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. 2537 พ.ศ. 2538³ โดยให้เหตุผลประกอบการออกพระราชกฤษฎีกายกเลิกดังกล่าวว่า เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้คือ เนื่องจากหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. 2537 ไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกเวนคืนและสังคม ทำให้เกิดความล่าช้าและเป็นอุปสรรคในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ สมควรยกเลิกพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ดังนั้น มาตรา 21 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวดังกล่าวจึงไม่มีผลใช้บังคับ ทำให้เกิดปัญหาดังนี้ ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมาย กล่าวคือ ไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เหลือจากการเวนคืนฉบับใหม่ขึ้นมาเพื่อรองรับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 อันเป็นกฎหมายแม่บท ปัญหาเกี่ยวกับการขาดการรับฟังความคิดเห็นของผู้ถูกเวนคืนเนื่องจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายไทยนั้นเปิดโอกาสให้ผู้ถูกเวนคืนและประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการเวนคืนน้อยมาก ปัญหาของหน่วยงานที่มีอำนาจเวนคืนมีการปฏิบัติและมีความเห็นในการตีความบทบัญญัติของกฎหมายแตกต่างกันออกไป ปัญหาที่เกิดจากองค์กรที่กำหนดเงินค่าทดแทนโดยขาดผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการประเมินทรัพย์สินจึงทำให้ไม่สามารถนำหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนตามที่กฎหมายกำหนดไว้มาพิจารณา

¹ พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน, 2537, น. 45

² คดีปกครองเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (น.52), สำนักงานศาลปกครอง (สป.,2550).

³ พระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. 2537, 2538, น.1

ได้อย่างครบถ้วน และปัญหาเกี่ยวกับความเสมอภาคและความชอบธรรมในการจ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งมี 2 กรณี คือ กรณีบุคคลที่ไม่ถูกเวนคืนแต่ได้รับความเสียหายสืบเนื่องจากการเวนคืน และกรณีบุคคลที่ไม่ถูกเวนคืนแต่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืน

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงทฤษฎีเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ ทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ความเป็นมา และแนวความคิดการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย การกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย พร้อมทั้งศึกษาแนวคำพิพากษาและคำสั่งของศาลฎีกาและศาลปกครองกรณีการพิจารณาเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาสูงขึ้นหรือลดลง
2. เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ความเป็นมา หลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศออสเตรเลีย
3. เพื่อศึกษาปัญหาในการกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ กรณีการพิจารณาเงินค่าทดแทนส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาสูงขึ้นหรือลดลง
4. เพื่อค้นพบแนวทางการแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมในการกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ กรณีการพิจารณาเงินค่าทดแทนส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาสูงขึ้นหรือลดลง

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การจ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทยสร้างความไม่พอใจให้แก่ผู้ถูกเวนคืนเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ เนื่องจากหลักเกณฑ์และแนวทางที่หน่วยงานของรัฐนำมาใช้ในการกำหนดเงินค่าทดแทนส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาสูงขึ้นหรือลดลงยังไม่ชัดเจนและมีความแตกต่างกัน ดังนั้น หากมีแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 หรือมีการร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ กรณีที่ดินส่วนที่เหลือที่มีราคาสูงขึ้นหรือลดลงให้มีความชัดเจนย่อมจะทำให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับเงินค่าทดแทนที่เหมาะสมและเป็นธรรม อีกทั้งยังเป็นแนวทางปฏิบัติให้แก่หน่วยงานที่มีอำนาจเวนคืนในการกำหนดหลักเกณฑ์และคำนวณเงินค่าทดแทนกรณีดังกล่าวให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน อันจะส่งผลให้ภาคีมาฟ้องต่อศาลลดลงตามไปด้วย

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การทำวิทยานิพนธ์นี้ ผู้เขียนได้กำหนดขอบเขตการศึกษาเฉพาะกรณีการพิจารณาเงินค่าทดแทนส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาสูงขึ้นหรือลดลงตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เนื่องจากเป็นส่วนที่ทำให้เกิดความสับสนและความไม่เป็นธรรมต่อสิทธิของผู้ถูกเวนคืน

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิธีการศึกษาแบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาค้นคว้าจากบทบัญญัติกฎหมาย ตำรากฎหมาย วิทยานิพนธ์ หนังสือบทความทางวิชาการของผู้ทรงคุณวุฒิ แนวทางปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนคำวินิจฉัย คำพิพากษาศาลฎีกา และคำพิพากษาของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และศึกษาบทบัญญัติกฎหมาย ตำรากฎหมาย หนังสือบทความทางวิชาการต่างประเทศ ที่เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษ ประเทศเยอรมัน ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศแคนาดา

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงปัญหาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ทำให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับเงินค่าทดแทนที่ไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรม พร้อมแนวทางการแก้ไขปัญหา
2. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของผู้ถูกเวนคืนเมื่ออสังหาริมทรัพย์ถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน พร้อมแนวทางการแก้ไขปัญหา
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาในทางปฏิบัติของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐในการกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ พร้อมแนวทางการแก้ไขปัญหา
4. ทำให้ทราบถึงปัญหาที่เกิดจากองค์กรที่กำหนดเงินค่าทดแทน พร้อมแนวทางการแก้ไขปัญหา
5. ทำให้ทราบถึงปัญหาเรื่องความเสมอภาคและความชอบธรรมในการจ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พร้อมแนวทางการแก้ไขปัญหา

บทที่ 2

แนวความคิดและความเป็นมาของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ในบทนี้จะกล่าวถึงแนวความคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อันได้แก่ ทฤษฎีว่าด้วยการบริการสาธารณะ แนวความคิดของหลักความเสมอภาค แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ความเป็นมา วิวัฒนาการในเรื่องของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ขั้นตอนการเวนคืน บุคคลผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน องค์การวินิจัยชี้ขาดเกี่ยวกับเงินค่าทดแทน การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศไทย ตลอดจนไปจนถึงแนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรมและศาลปกครองในการกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

2.1 ทฤษฎีว่าด้วยการบริการสาธารณะ

หลักบริการสาธารณะถือได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของการใช้อำนาจมหาชนของรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เนื่องจากรัฐมีภารกิจหลักในการดำเนินกิจกรรมในทางที่เป็นการสร้างประโยชน์ให้เกิดแก่ประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครอง ดังนั้น การดำเนินการบางอย่างของรัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้กำลังบังคับกับเอกชนส่วนน้อย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนส่วนใหญ่ เช่น การเวนคืนที่ดินของเอกชนเพื่อก่อสร้างทางด่วน ทางหลวงแผ่นดิน ทางรถไฟ ทางรถไฟใต้ดิน เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินการของรัฐนั้น รัฐจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) อันเป็นความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม เนื่องจากหลักการบริการสาธารณะเป็นหลักอันเป็นที่มาของการใช้อำนาจมหาชนของรัฐ

2.1.1 ความหมายของการบริการสาธารณะ

การศึกษาถึงทฤษฎีบริการสาธารณะ ซึ่งมีความหมายเฉพาะตามแนวคิดของกฎหมายปกครองฝรั่งเศสอย่างเป็นระบบ แต่สำหรับในประเทศไทยเพิ่งจะเริ่มมีขึ้นในระยะเวลาไม่นานมานี้เอง ดังนั้น การให้ความหมายของการบริการสาธารณะตามแนวคิดดังกล่าว ที่ได้ครอบคลุมถึงการบริการสาธารณะทุกประเภทจึงเป็นเรื่องที่ยังไม่สามารถทำได้แต่ในเบื้องต้นนี้ การนำเอาคำจำกัดความของการบริการสาธารณะ ที่นักกฎหมายต่างๆ ได้ให้ความหมายของการบริการสาธารณะไว้เพื่อนำมาหาหลักเกณฑ์ของการบริการสาธารณะอันจะเป็นผลนำไปสู่

การนิยามความหมายของการบริการสาธารณะที่มีความหมายเฉพาะตามแนวความคิดของกฎหมายปกครองฝรั่งเศสที่สมบูรณ์ในโอกาสต่อไป

ศาสตราจารย์โอริยู (Maurice Hauion) ได้ให้คำจำกัดความของการบริการสาธารณะว่าการบริการสาธารณะเป็นบริการทางเทคนิคเพื่อสาธารณะ (เป็นบริการ) ที่สม่ำเสมอและต่อเนื่องเพื่อสนองความต้องการของส่วนรวมโดยองค์กรของรัฐที่มิได้มุ่งหากำไร¹

ศาสตราจารย์คูกี (Leon Duquít) ได้ให้คำจำกัดความของการบริการสาธารณะว่าการบริการสาธารณะหมายถึงกิจกรรมทุกประเภทที่ถูกควบคุมจัดการโดยฝ่ายปกครองเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จทั้งนี้เพราะกิจกรรมเหล่านี้โดยสภาพแล้วไม่อาจจะทำให้สำเร็จได้หากปราศจากการแทรกแซงของอำนาจบังคับทางการปกครอง²

ศาสตราจารย์ชาปู (Rene Chapu) ได้ให้คำจำกัดความของการบริการสาธารณะไว้ว่าการบริการสาธารณะหมายถึงกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดจะเป็นบริการสาธารณะได้ก็ต่อเมื่อนิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ให้ หรือดูแลกิจกรรมนั้นเพื่อสาธารณะประโยชน์³

ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนกุล ได้ให้คำจำกัดความของการบริการสาธารณะไว้ว่าการบริการสาธารณะนั้น หมายถึง กิจการที่อยู่ในความอำนาจการ หรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน⁴

รองศาสตราจารย์ ดร. โภคิน พลกุล ได้ให้คำจำกัดความของการบริการสาธารณะไว้ว่าการบริการสาธารณะนั้นสามารถสรุปความหมายโดยมองจากองค์กรที่จัดทำว่าต้องเป็นฝ่ายปกครองได้ถูกละทิ้งไป และเมื่อหันมามองในแง่เนื้อหาที่ยังไม่สมบูรณ์อีก จึงหันมาอธิบายใหม่โดยดูจากวิธีบริหารเพราะบริการสาธารณะอาจจัดทำโดยฝ่ายปกครองหรือเอกชนก็ได้ และอาจใช้กฎหมายมหาชนหรือเอกชนบังคับก็ได้ เพียงแต่ว่าบริการสาธารณะประเภทใดจะใช้กฎหมายใดเป็นกฎหมายหลัก และกฎหมายใดเป็นกฎหมายรองเขตอำนาจของศาลปกครองและศาลยุติธรรมจะขึ้นอยู่กับว่าเป็นการบริหารแบบไหนเป็นสำคัญ⁵

¹ จาก “ทฤษฎีการบริการสาธารณะในประเทศฝรั่งเศส” โดย รังสิกร อุพงษ์ศ์, *วารสารนิติศาสตร์* (18 กันยายน 2531), น. 39-40.

² แหล่งเดิม, น. 54.

³ จาก ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองและสัญญาทางปกครองตามแนวคิดของฝรั่งเศส: เอกสารโครงการฝึกอบรมนิติกรหลักสูตรสัญญาทางปกครอง (น.58), โดย ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2531, กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2531.

⁴ *คำบรรยายกฎหมายปกครอง* (น.124), โดย ประยูร กาญจนกุล, 2533, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁵ *ปัญหาชั้นสูงทางกฎหมายมหาชน 2 : คดีปกครองฝรั่งเศส* (น.106), โดย โภคิน พลกุล, 2528, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ศาสตราจารย์ ดร.ชรินทร์ สันประเสริฐ ได้ให้คำจำกัดความของการบริการสาธารณะไว้ว่า การบริการสาธารณะหมายถึง กิจกรรมทั้งหลายซึ่งดำเนินการโดยนิติบุคคลแห่งกฎหมายมหาชน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความพอใจและสนองความต้องการของประชาชนในเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนรวม การป้องกันประเทศ การขนส่งทางรถไฟ การทะเบียนราษฎร เป็นต้น⁶

2.1.2 วิวัฒนาการของแนวความคิดเรื่องการบริการสาธารณะ

ทฤษฎีหรือแนวความคิดว่าด้วยการบริการสาธารณะนั้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากวิวัฒนาการทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ของประเทศฝรั่งเศส กล่าวคือ ในสมัยก่อนการปฏิวัติใหญ่ของประเทศฝรั่งเศสในปี ค.ศ.1789 แนวความคิดในเรื่องการบริการสาธารณะยังไม่เกิดขึ้น เพราะในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น พระมหากษัตริย์จะทรงเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารประเทศตามอรรถาธิบาย โดยจะทรงใช้อำนาจสิทธิเด็ดขาด ทั้งในทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ นอกจากนี้ ผู้ใดจะกระทำการละเมิดหรือฟ้องร้องกษัตริย์ไม่ได้ ทั้งนี้เป็นไปตามหลักการที่ว่า กษัตริย์ทรงอยู่เหนือความรับผิดชอบทั้งปวง สิ่งเหล่านี้เป็นผลทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีลักษณะที่กษัตริย์ทรงมีพระบรมราชโองการให้ข้าราชการบริหารและประชาชนปฏิบัติตามพระราชดำริมากกว่าที่จะมีลักษณะเป็นรัฐที่ให้การบริการแก่ประชาชนดังเช่นในปัจจุบันรวมทั้งในสมัยนี้ผู้แทนส่วนพระองค์หรือข้าราชการ ก็ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายใดๆ เช่นกัน แต่คงอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของพระมหากษัตริย์แต่เพียงพระองค์เดียว⁷

ภายหลังการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ.1789 ได้เกิดแนวความคิดใหม่ทางการเมืองการปกครอง เป็นผลทำให้อำนาจหน้าที่ทางการปกครองเปลี่ยนมาเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจบริหาร ภายใต้บังคับของกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาทำให้การใช้อำนาจอังกล่าวต้องกระทำภายใต้บังคับของกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา ทั้งนี้ การบัญญัติกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับการบริหารประเทศ ก็จะต้องมีวัตถุประสงค์ที่จะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลักด้วย นอกจากนี้ ยังมีรัฐบัญญัติกำหนดให้แยกเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่ทางตุลาการออกจากกัน⁸ และกฎหมายฉบับต่อมาได้มีการบัญญัติรองรับหลักการในเรื่องนี้อีกด้วย⁹ จากการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ทางการ

⁶ คำอธิบายกฎหมายปกครอง (น.126-132), โดย ประยูร กาญจนกุล.

⁷ ทฤษฎีกฎหมายมหาชน (น.59-61), โดย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.

⁸ รัฐบัญญัติลงวันที่ 22 ธันวาคม ค.ศ.1789 หมวดที่ 3 มาตรา 7 บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ทางการปกครอง ผู้ปกครองจังหวัดและอำเภอจะไม่ถูกขัดขวางจากการกระทำของอำนาจตุลาการได้”

⁹ กฎหมายฉบับลงวันที่ 8 มกราคม ค.ศ.1790 บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญจะถูกละเมิด ถ้าอำนาจตุลาการสามารถเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการปกครองและเข้าไปขัดขวางการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ ฉะนั้น การกระทำทุกอย่างของคณะกรรมการและของศาลยุติธรรมที่มุ่งขัดขวาง หรือหยุดยั้งการพัฒนาการปกครองจะถูกถือว่าเป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญและจะไม่เกิดผลใดๆ อีกทั้งยังไม่อาจหยุดยั้งการปฏิบัติราชการของส่วนราชการต่างๆ ได้”

บริหารออกจากอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการเช่นนี้มีผลทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งแต่เดิมไม่ต้องรับผิดชอบต่อการกระทำใดๆ ของงานที่กระทำในฐานะที่เป็นผู้แทนส่วนพระองค์ของกษัตริย์¹⁰ กลับจะต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของตน นับตั้งแต่มีการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐขึ้นในปี ค.ศ.1799 จนกระทั่งมีการสถาปนาเป็นศาลปกครองแยกจากศาลยุติธรรมโดยเด็ดขาดเมื่อปี ค.ศ.1872¹¹ ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านี้จะถูกศาลปกครองควบคุมให้ปฏิบัติราชการเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายมากขึ้น และอาจจะถูกลงโทษ หากปฏิบัติราชการโดยมิชอบหรือกระทำการบกพร่องในหน้าที่¹²

ในช่วงศตวรรษที่ 19 นั้น นักกฎหมายฝรั่งเศสมีความเชื่อกันว่า กฎหมายปกครองถูกสร้างขึ้นบนพื้นฐานของแนวความคิดที่ว่าด้วยอำนาจมหาชนซึ่งผลของทฤษฎีนี้ทำให้รัฐเท่านั้นที่เป็นผู้กำหนดและดำเนินการใช้อำนาจมหาชน อย่างไรก็ตาม กิจกรรมต่างๆ ของรัฐทั้งหมดไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจมหาชนเสมอไป ดังนั้น ในช่วงเวลาเดียวกันนี้จึงเกิดแนวความคิดในเรื่องการแบ่งแยกระหว่างกิจการแห่งอำนาจมหาชนและกิจกรรมแห่งการจัดการ ซึ่งได้ใช้เป็นหลักการแห่งการกำหนดขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชนซึ่งถือเป็นการแบ่งแยกเขตอำนาจของศาลปกครองและศาลยุติธรรมออกจากกันด้วย สำหรับกิจกรรมแห่งอำนาจมหาชนนั้น หมายถึง กิจกรรมทั้งหลายซึ่งดำเนินการ โดยองค์กรของรัฐ และเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการออกคำสั่ง การห้าม การอนุมัติ การตราระเบียบข้อบังคับต่างๆ ซึ่งการกระทำเหล่านี้มีผลบังคับแก่เอกชนโดยตรง การดำเนินการต่างๆ ของรัฐที่เป็นลักษณะของกิจกรรมระหว่างอำนาจมหาชนนี้ ถือว่าเป็นการแสดงออกถึงเจตจำนงแห่งการบังคับซึ่งรัฐเท่านั้นที่เป็นผู้ปกครองและกำหนดการใช้ ในขณะที่เอกชนไม่อาจดำเนินการใดๆ โดยใช้อำนาจ เช่นว่านั้น ได้ ดังนั้น กิจกรรมแห่งอำนาจมหาชนนี้จึงจำเป็นต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์พิเศษของกฎหมายปกครอง ในขณะเดียวกันข้อพิพาทที่เกิดขึ้นอันมีผลมาจากการดำเนินงานของรัฐที่เกี่ยวกับกิจกรรมของอำนาจมหาชนนั้น ก็ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจชี้ขาดตัดสินคดีของศาลปกครอง อย่างไรก็ตาม การดำเนินการต่างๆ ของรัฐ ก็ไม่ได้หมายความว่ารัฐจะใช้อำนาจมหาชนบังคับได้เสมอไป บางครั้งรัฐก็ดำเนินการคล้ายกับการดำเนินการของเอกชน เช่น การจัดการทรัพย์สินต่างๆ เป็นต้น ในกรณีเช่นนี้การกระทำของรัฐก็ไม่ต่างจากการกระทำของเอกชน¹³ ดังนั้น รัฐจึงต้องปฏิบัติ

¹⁰ แต่ข้าราชการในสมัยนั้นจะต้องรับผิดชอบส่วนตัวในการปฏิบัติราชการต่อองค์พระมหากษัตริย์

¹¹ รัฐบัญญัติลงวันที่ 24 พฤษภาคม ค.ศ.1872 กำหนดให้มีการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศส

¹² จาก “ทฤษฎีการบริการสาธารณะในประเทศฝรั่งเศส,” โดย รังสิกร อุปพงษ์, *วารสารนิติศาสตร์* (18 กันยายน 2531), น. 39-40.

¹³ จาก “หลักการและแนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายปกครองฝรั่งเศส,” โดย ชรินทร์ สันประเสริฐ, *วารสาร*

กับเอกชนในฐานะที่เท่าเทียมกัน โดยการลดการใช้เอกสิทธิ์แห่งอำนาจมหาชนที่เกินขอบเขตอันสมควรในกฎหมายเอกชน และการดำเนินการของรัฐในลักษณะนี้เองเรียกว่า เป็นกิจกรรมแห่งการจัดการและกิจกรรมดังกล่าวเหล่านี้จะอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของกฎหมายเอกชนในขณะเดียวกันข้อพิพาทที่เกิดขึ้นอันมีผลมาจากการดำเนินการประเภทนี้ต้องอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลยุติธรรม

กิจกรรมแห่งอำนาจมหาชนและกิจกรรมแห่งการจัดการนี้กลายเป็นแนวความคิดพื้นฐานแนวหนึ่งของกฎหมายปกครอง ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปของนักกฎหมายมหาชนสมัยนั้น แต่รัฐสมัยนั้นจะมีอำนาจหน้าที่หลักเน้นไปทางด้านการเมืองการปกครองเป็นสำคัญ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและภายนอกประเทศ การชี้ขาดข้อพิพาทในคดีแพ่ง การเก็บภาษีอากร เป็นต้น ซึ่งกิจการเหล่านี้ล้วนแต่เป็นการดำเนินการ โดยการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวทั้งสิ้น อันแสดงให้เห็นถึงลักษณะเฉพาะของอำนาจมหาชนนั่นเอง¹⁴

แต่ในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 นักกฎหมายมหาชนส่วนใหญ่มีความเห็นว่า จำต้องมีหลักการและทฤษฎีพิเศษของกฎหมายเพื่อใช้บังคับกับกิจกรรมของฝ่ายปกครอง สืบเนื่องมาจากความจำเป็นในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของส่วนรวม ทั้งนี้เพื่อให้ความสำเร็จในการจัดทำบริการสาธารณะเกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งก็จำต้องอาศัยทฤษฎีกฎหมายพิเศษ โดยเฉพาะมาบังคับ อย่างไรก็ตาม ในสมัยนั้นมีความเข้าใจกันว่า บริการสาธารณะมีความหมายถึงกิจกรรมของฝ่ายปกครอง ซึ่งมุ่งสนองต่อความต้องการของส่วนรวม เช่น การป้องกันประเทศ การคมนาคม การประปา ไฟฟ้า เป็นต้น ซึ่งการบริการสาธารณะต่างๆ เหล่านี้ จะจัดทำโดยนิติบุคคลมหาชนทั้งหลาย องค์ประกอบที่สำคัญของการบริการสาธารณะคือ ความต้องการของประชาชนที่ต้องตอบสนองและประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น ในกรณีที่ฝ่ายปกครองพบว่า ความต้องการของประชาชนในเรื่องใดที่เอกชนไม่สามารถตอบสนองได้ หรือไม่อาจตอบสนองได้อย่างเพียงพอ รัฐก็จะจัดทำกิจกรรมเรื่องนั้น ในรูปของการบริการสาธารณะแทนที่จะปล่อยให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการดังกล่าว¹⁵ นักกฎหมายส่วนใหญ่ของฝรั่งเศสในยุคศตวรรษที่ 19 ได้อ้างแนวคำพิพากษาของศาลระงับการขัดกัน ในคดีเป็นข้อสนับสนุนแนวความคิดที่ว่า หลักบริการสาธารณะเป็นพื้นฐานของระบบกฎหมายปกครองและเป็นที่มาของการใช้อำนาจรัฐ

2.1.3 ประเภทของการบริการสาธารณะ

กฎหมายปกครองฝรั่งเศส แบ่งบริการสาธารณะออกเป็นสองประเภทใหญ่ๆ คือ บริการสาธารณะทางปกครอง (services publics administratifs) และบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (services publics industriels et commerciaux) ซึ่ง บริการสาธารณะทางปกครอง

¹⁴ แหล่งเดิม. น. 109-111.

¹⁵ กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ (น.35), โดย อิศระ นิตินันท์ประภาส, 2529, กรุงเทพมหานคร : กิ่งจันทร์การพิมพ์.

ได้แก่ กิจกรรมที่โดยสภาพแล้วเป็นงานในส่วนของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำเพื่อสนองความต้องการของประชาชน กิจกรรมเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของการดูแลรักษาความปลอดภัยและความสงบสุขของประชาชน บริการสาธารณะประเภทนี้ ฝ่ายปกครองต้องอาศัยอำนาจพิเศษตามกฎหมายมหาชนในการจัดทำ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วบริการสาธารณะประเภทนี้ประชาชนไม่ต้องเสียค่าตอบแทน โดยมากแล้วบริการสาธารณะประเภทนี้ ฝ่ายปกครองจะไม่สามารถมอบให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้ ส่วนบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้น มีลักษณะคล้ายคลึงกับวิสาหกิจเอกชน ทั้งในด้านวัตถุประสงค์แห่งบริการ แหล่งที่มาของเงินทุน และวิธีปฏิบัติงาน

2.1.4 หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ¹⁶

การบริการสาธารณะเป็นกิจการที่ตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะแต่กิจการเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะทุกอย่างมิใช่การบริการสาธารณะเสมอไป เฉพาะแต่กิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและรัฐเล็งเห็นว่าจำเป็นต้องแทรกแซงจัดการหรือควบคุม ดูแล จึงเป็นกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะที่เป็นบริการสาธารณะ ดังนี้

1) หลักความเป็นกลาง

หลักความเป็นกลาง มุ่งควบคุมที่ตัวเจ้าหน้าที่ให้ทำหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง พิจารณาวินิจฉัยเรื่องต่างๆ อย่างปราศจากอคติ หลักนี้มีผลต่อสัญญาของฝ่ายปกครอง โดยในกระบวนการทำสัญญาของฝ่ายปกครอง ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการทำสัญญามีส่วนได้เสียกับบริษัทหรือเอกชนที่เสนอตัวเข้ามาเป็นคู่สัญญากับฝ่ายปกครอง

ดังนั้น การที่รัฐเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะ จึงมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้ใดผู้หนึ่งโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน กิจการใดที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะจะไม่มีลักษณะเป็นการบริการสาธารณะ ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับประโยชน์จากการบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน

2) หลักความต่อเนื่อง

เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้น หากบริการสาธารณะหยุดชะงักลงไม่ว่าด้วยเหตุผลใดๆ ก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ด้วยเหตุนี้ การบริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำ

¹⁶ กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ (น.18-27). เล่มเดิม.

หลักการสำคัญของหลักที่ว่าด้วยความต่อเนื่องของการบริการสาธารณะ คือ นิติบุคคลผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอย่างสม่ำเสมอ และต่อเนื่องตลอดเวลา ความต่อเนื่องดังกล่าวไม่มีมาตรฐานที่แน่นอนตายตัวว่าจะต้องมีลักษณะอย่างไร สำหรับบริการสาธารณะบางประเภทซึ่งจะต้องจัดทำอย่างถาวร เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและภายนอกประเทศ การรักษาพยาบาล การควบคุมการคมนาคมทางอากาศ ความต่อเนื่องจะหมายถึงการจัดทำบริการสาธารณะประเภทนั้นๆ ตลอดเวลา ในขณะที่การบริการสาธารณะบางประเภทไม่จำเป็นต้องจัดทำอย่างสม่ำเสมอ ก็อาจจัดทำโดยมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขบางประการ เช่น พิธีภัณฑ์สามารถกำหนดเวลาปิด-เปิดได้ โรงเรียน มหาวิทยาลัยของรัฐก็สามารถกำหนดวันเวลาในการให้การศึกษาได้ นอกจากนี้ ความต่อเนื่องยังขึ้นอยู่กับยุคสมัยและสภาพของสังคมในปัจจุบันด้วย

จากที่กล่าวมาเห็นได้ว่า การสนองความต้องการส่วนรวมที่เรียกกันว่า ประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวม ไม่ว่าในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นนั้นจะหยุดชะงักไม่ได้ ต้องมีความต่อเนื่องมิเช่นนั้นจะเกิดความเสียหายแก่สังคม ซึ่งหลักดังกล่าวมีผลต่อบุคคล 3 กลุ่มที่เกี่ยวข้องคือ

(1) ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบจัดทำ จะต้องควบคุมดูแลให้บริการสาธารณะดำเนินไปอยู่ตลอดเวลา มิฉะนั้นจะเกิดความเสียหายที่เกิดขึ้นหากมีความหยุดชะงัก เช่น จะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายในอุบัติเหตุรถชนกัน เพราะสัญญาณไฟจราจรเสียหายและไม่จัดการแก้ไขหรือหาวิธีป้องกันในระหว่างนั้น

(2) เจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครอง จะนัดหยุดงานไม่ได้ โดยเฉพาะข้าราชการ ตำรวจ ทหาร อย่างไรก็ตาม ความเคร่งครัดในเรื่องนี้ในระยะหลังมีกฎหมายยอมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบางประเภทนัดหยุดงานได้ เช่น พนักงานรัฐวิสาหกิจ

(3) คู่สัญญาฝ่ายเอกชนในสัญญาทางปกครองที่มีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ จะต้องปฏิบัติตามสัญญาตลอดไปไม่ว่าจะประสบอุปสรรคและความยุ่งยากเพียงใด เว้นแต่การปฏิบัติตามสัญญาเกิดจากเหตุที่ไม่อาจคาดหมายได้ ฝ่ายปกครองจะต้องช่วยเอกชนให้จัดทำบริการสาธารณะต่อไป นอกจากนี้ แม้ฝ่ายปกครองจะเป็นฝ่ายผิดสัญญา เอกชนคู่สัญญาจะอาศัยหลักการต่างตอบแทนในกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วยการ ไม่ยอมชำระหนี้จนกว่าฝ่ายปกครองจะชำระหนี้คือปฏิบัติให้ถูกต้องตามสัญญาก่อนไม่ได้ เอกชนคู่สัญญามีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามสัญญาต่อไปและเรียกค่าเสียหายจากฝ่ายปกครองแทน ดังนั้น แม้ฝ่ายปกครองจะผิดสัญญาเอกชนก็ยังคงปฏิบัติตามสัญญาต่อไป โดยมีสิทธิเรียกค่าเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการผิดสัญญาจากฝ่ายปกครองได้ ส่วนในกรณีคู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่อาจปฏิบัติตามสัญญาได้หรือ

ผิดสัญญา หากผลของการไม่ปฏิบัติตามสัญญาก่อให้เกิดผลร้ายแรงต่อความต่อเนื่องของบริการ สาธารณะ ฝ่ายปกครองมีสิทธิเข้าดำเนินการนั้นเอง หรือจัดหาบุคคลอื่นเข้ามาทำแทน โดยให้เอกชน เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายก็ได้ ทั้งนี้ ต้องเป็นมาตรการเฉพาะเรื่องและเป็นเหตุการณ์เพียงชั่วคราวเท่านั้น

ดังนั้น การบริการสาธารณะจึงเป็นการตอบสนองต่อความต้องการของส่วนรวม การดำเนินการบริการสาธารณะจะต้องมีความต่อเนื่องจะหยุดชะงักไม่ได้ เพราะมิฉะนั้นจะมีผลกระทบต่อสังคม หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะเป็นรากฐานอันเป็นที่มาสำคัญของ หลักกฎหมายปกครอง โดยในส่วนที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองโดยเฉพาะสัญญาที่มีวัตถุประสงค์แห่ง สัญญาเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ มีผลให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนต้องปฏิบัติตามสัญญาต่อไป แม้ว่า จะเป็นอุปสรรคและความยุ่งยากเพียงใดก็ตาม เว้นแต่การปฏิบัติตามสัญญาตกเป็นพันธวิสัย

3) การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

บริการสาธารณะที่ดีนั้นจะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลา เพื่อให้เหมาะสม กับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งเพื่อปรับปรุง ให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมของประเทศชาติด้วย

หลักที่ว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนี้ มีความหมายถึงการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง บริการสาธารณะให้ทันกับความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะอยู่เสมอเพื่อให้บริการสาธารณะ ที่ฝ่ายปกครองทำมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรือประโยชน์มหาชน ดังนั้น การบริการสาธารณะจะต้องมีการพัฒนาและปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับพัฒนาการของประโยชน์ ส่วนรวม หลักการนี้มีบุคคล กลุ่มที่เกี่ยวข้อง คือ

(1) ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบจัดทำ ต้องพัฒนาบริการสาธารณะที่ตนควบคุมดูแล ให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงในความต้องการของส่วนรวม

(2) เจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ต้องยอมรับการเปลี่ยนแปลงต่อตำแหน่งหน้าที่ หากมี การยกเลิกหรือมีการเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะ

(3) คู่สัญญาฝ่ายเอกชนในสัญญาทางปกครอง จะอ้างว่าตนจะปฏิบัติตามสัญญาเดิมไป จนกว่าสัญญาเดิมจะสิ้นสุดอายุสัญญาไม่ได้

เมื่อการบริการสาธารณะเป็นการดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของ ส่วนรวมซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ของบ้านเมือง ไม่ว่าจะเป็นสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ดังนั้น การบริการสาธารณะที่ดีต้องได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ เพื่อให้ การบริการสาธารณะนั้น สามารถตอบสนองต่อความต้องการของส่วนรวมอย่างมีประสิทธิภาพ

การบริการสาธารณะนั้น ไม่ว่าจะดำเนินการโดยรัฐหรือเอกชนจึงต้องอยู่ภายใต้หลักการเดียวกัน ดังนั้น ฝ่ายปกครองไม่อาจจะเลยต่อการบริการสาธารณะที่ดำเนินการโดยเอกชนได้ต้องพัฒนาเพื่อให้การบริการสาธารณะนั้นสอดคล้องกับความต้องการของส่วนรวม

4) หลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคในแง่สิทธิของประชาชนที่จะได้รับบริการจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน แต่หลักความเสมอภาคมิได้ห้ามฝ่ายปกครองที่จะปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสถานะแตกต่างกันในลักษณะที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ การเลือกปฏิบัติต่อบุคคลจะไม่เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมนั้น ต้องเป็นการเลือกปฏิบัติเพื่อประโยชน์สาธารณะและถูกเลือกใช้อย่างเหมาะสมกับสถานะที่แตกต่างกัน ทั้งในแง่รูปแบบและวิธีการ ดังนั้น บุคคลทุกคนจึงมีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐหรือฝ่ายปกครองอย่างเท่าเทียมกัน รวมถึงการมีสิทธิได้รับการบริการสาธารณะโดยเท่าเทียมกันตามเงื่อนไขและลักษณะการใช้บริการสาธารณะนั้น

โดยสรุป บริการสาธารณะส่วนใหญ่ รัฐมีหน้าที่ในการจัดทำโดยใช้อำนาจภายในฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำ แต่ต่อมา รัฐก็ได้เพิ่มวิธีการจัดทำบริการสาธารณะขึ้น โดยการตั้งองค์กรของรัฐเป็นพิเศษขึ้นมาทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภท หรือมีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะเอง เพื่อความสะดวกรวดเร็วแก่ประชาชนในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทต้องใช้กำลังคนกำลังทรัพย์ รวมทั้งเทคโนโลยีระดับสูงมาดำเนินการจัดทำ แต่เนื่องจากโดยสภาพแล้ว รัฐไม่จำเป็นต้องทำเอง จึงเกิดการมอบหมายบริการสาธารณะบางประเภทให้เอกชนไปดำเนินการแทนรัฐ โดยรัฐจะเข้าไปควบคุมดูแลจัดทำบริการสาธารณะของเอกชน เพื่อให้การบริการอยู่ในมาตรฐานเดียวกันกับที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งการมอบอำนาจให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะนั้น อาจเป็นการมอบอำนาจให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้เพราะโดยสภาพแล้ว เอกชนไม่ได้มีหน้าที่ที่จะจัดทำบริการสาธารณะ เพราะบริการสาธารณะเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น เมื่อรัฐตัดสินใจอนุมัติหรืออนุญาตให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ เอกชนจึงจะสามารถเข้ามาดำเนินการได้ โดยการทำสัญญาสัมปทานหรือจัดตั้งเป็นองค์กรวิชาชีพต่างๆ ให้ทำหน้าที่ในการควบคุมวินัยของผู้ประกอบอาชีพต่างๆ เช่น การวางกฎข้อบังคับทางวิชาชีพ การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ การพิจารณาลงโทษเมื่อมีการกระทำความผิด และรวมไปถึงการเปิดสอนใบประกอบวิชาชีพ เป็นต้น

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่าภารกิจหลักของรัฐในการบริหารประเทศคือ การบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครอง และการบำบัดทุกข์บำรุงสุขนั้น รัฐจะกระทำได้โดยการ

จัดทำบริการสาธารณะที่อำนวยความสะดวกสบายให้แก่ประชาชน แต่โดยที่กิจการที่รัฐโดยฝ่ายปกครองจัดทำนั้น เป็นการจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม จึงจำเป็นต้องให้ฝ่ายปกครองมีสถานะพิเศษเหนือกว่าเอกชน เพื่อให้ภารกิจของรัฐบรรลุเป้าหมาย ดังนั้น จึงไม่ต้องให้เอกชนให้ความยินยอมในการกระทำของรัฐ อำนาจพิเศษเช่นนี้เป็นการใช้อำนาจทางมหาชน ซึ่งอาจจำแนกได้เป็น (1) การใช้อำนาจพิเศษที่เอกชนไม่มีสิทธิที่จะใช้ได้ เช่น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การเรียกเก็บภาษี เป็นต้น แต่ทั้งนี้ รัฐจะต้องมีการออกกฎหมายรองรับอำนาจนี้ จึงจะสามารถกระทำได้ ดังนั้น รัฐจึงมีสถานะอยู่เหนือกว่าเอกชน (2) การดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งได้เอง โดยไม่ต้องขออำนาจศาลก่อน แต่ทั้งนี้ต้องเป็นคำสั่งตามอำนาจของกฎหมายมหาชน ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายเอกชนแล้ว ฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจพิเศษเช่นนี้ ต้องปฏิบัติตามกฎหมายเอกชน ต่างกับเอกชนที่ไม่สามารถจะไปดำเนินการบังคับตามสิทธิของตนได้ โดยลำพังจะต้องไปฟ้องร้องบังคับโดยทางศาลเท่านั้น (3) กฎหมายจะคุ้มครองทรัพย์สินที่ฝ่ายปกครองครอบครองและใช้อยู่เป็นพิเศษ เช่น จะยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ได้ ไม่ว่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ก็ตาม (มาตรา 1307 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) จะยกอายุความการครอบครองปรปักษ์ขึ้นต่อสู้กับรัฐในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ได้ (มาตรา 1306 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) นอกจากนี้ เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารเอาสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปจำหน่ายจ่ายโอนให้แก่เอกชนตามอำเภอใจ กฎหมายจึงห้ามไว้ว่า ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะโอนแก่กันมิได้เว้นแต่จะออกกฎหมายโอนโดยเฉพาะ (มาตรา 1305 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) แต่ถ้ามิใช่ทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็ย่อมที่จะโอนกันได้ เช่นเดียวกับทรัพย์สินของเอกชน¹⁷

การที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจพิเศษต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น เนื่องจากว่าสภาพแห่งกิจการที่ฝ่ายปกครองจัดทำนั้นแตกต่างกับสภาพแห่งกิจการที่เอกชนจัดทำมาก และเป็นกิจการที่มีเป้าหมายในการรักษาประโยชน์สาธารณะโดยตรงไม่ใช่เพื่อประโยชน์ส่วนตัวเหมือนกับกิจการของเอกชน ซึ่งอาจดำเนินการอย่างใดก็ได้เพื่อประโยชน์ส่วนตัวถ้าไม่เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน กฎหมายจึงต้องให้อำนาจพิเศษบางอย่างแก่ฝ่ายปกครอง เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความจำเป็น จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองในปัจจุบันได้ขยายมากขึ้นตามความเจริญก้าวหน้าของเศรษฐกิจและสังคม การจัดทำบริการสาธารณะที่สำคัญๆ อยู่ภายในการควบคุมของรัฐทั้งสิ้น เช่น การก่อสร้างถนน การก่อสร้างทางพิเศษ การก่อสร้างสะพาน เป็นต้น แต่ถึงแม้ว่าอำนาจของฝ่ายปกครองจะมีมากมายมหาศาลเพียงใดก็ตาม ในนานาอารยะประเทศทั้งหลายก็ยังยึดถือสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นหลักสำคัญ กล่าวคือ

¹⁷ คำบรรยายกฎหมายปกครอง (น.53-57), โดย ประยูร กาญจนกุล, 2533.

ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย ฝ่ายปกครองจะดำเนินการใดๆตามอำเภอใจหาได้ไม่ แม้จะเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะก็ตาม ถ้าหากฝ่ายปกครองฝ่าฝืนกฎหมาย เอกชนก็สามารถฟ้องร้องต่อศาลได้ เพื่อบังคับมิให้ฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมาย อันเป็นการดำเนินการที่อยู่ภายใต้ “ระบบนิติรัฐ” (Legal State) ดังนั้น ประเทศที่ปกครองโดยระบบนิติรัฐนี้จะให้หลักประกันแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชน กฎหมายจะวางหลักไว้ว่า ฝ่ายปกครองจะต้องเคารพต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนต่อสิทธิในทรัพย์สิน และสิทธิของพลเมือง โดยจำกัดขอบเขตอำนาจในการดำเนินการของฝ่ายปกครองไว้ หรืออีกนัยหนึ่งกฎหมายที่รัฐออกมาใช้บังคับแก่ประชาชนนั้น ขณะเดียวกันกฎหมายนั้นก็เป็นการจำกัดอำนาจหน้าที่ของรัฐไว้เช่นเดียวกัน โดยฝ่ายปกครองต้องดำเนินการภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น เป็นต้นว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะดำเนินการได้แต่โดยวิธีที่กฎหมายกำหนดไว้ เพราะในประเทศเสรีประชาธิปไตย ย่อมรับรองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินไว้ ฝ่ายปกครองจะไปจำกัดตัดรอนสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนตามใจชอบไม่ได้ แม้ในกรณีที่จะต้องโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐ ฝ่ายปกครองจะกระทำได้เฉพาะในกรณีเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือการปฏิรูปที่ดิน หรือการเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาเป็นของรัฐได้เพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้วเท่านั้น และการเวนคืนจะทำได้แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันสมควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น

เนื่องจากการดำเนินงานของฝ่ายปกครองเพื่อประโยชน์ส่วนรวมนั้น ผลประโยชน์ระหว่างส่วนรวมกับผลประโยชน์ของเอกชน อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นได้ ดังนั้น ในการดำเนินงานมหาชนเพื่อให้บรรลุผลประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์มหาชนนั้น มีข้อพิจารณา 4 ประการ ดังนี้

- 1) ต้องวินิจฉัยให้ประโยชน์มหาชนและประโยชน์เอกชนสอดคล้องกันให้มากที่สุด จริงอยู่ที่ว่าความต้องการของเอกชนทั้งหลายไม่เหมือนกับความต้องการทั้งหมดของมหาชน เพราะฉะนั้นการที่จะปฏิบัติให้สมประโยชน์ของมหาชน จะให้ตรงกับความต้องการของเอกชนทุกคนเป็นรายๆ ไปจึงไม่ได้ แต่ก็มีกรณีที่ความต้องการเฉพาะตัวของเอกชนสอดคล้องกับความต้องการของมหาชนหรือประโยชน์ส่วนรวม ด้วยเหตุนี้ในการดำเนินงานมหาชนจึงต้องไม่ด่วนลงความเห็นว่าประโยชน์ทั้งสองมีแต่จะขัดแย้งกันเสมอไป และถ้าสามารถทำให้ประโยชน์ทั้งสองนี้ผสมกลมกลืนกันไปได้ ก็จะก่อให้เกิดความผาสุกอย่างสมบูรณ์เพราะเสรีภาพแท้จริง

เกิดจากการผสมผสานได้อย่างสอดคล้องระหว่างสิทธิส่วนบุคคลและอำนาจของส่วนรวมซึ่งเป็นการ
ความสุขสมบูรณ์โดยทั่วไป

2) ประโยชน์มหาชนอยู่เหนือประโยชน์เอกชน ในบรรดาประโยชน์ทั้งหลายของมนุษย์นั้น
กฎหมายถือว่า ประโยชน์ของมหาชนย่อมมีค่าเหนือกว่าประโยชน์ของเอกชน เพราะเป็นประโยชน์
ที่ทุกคนเป็นเจ้าของ ส่วนประโยชน์ของเอกชนนั้นเป็นประโยชน์ของคนส่วนน้อย ซึ่งอาจมีคนเป็น
เจ้าของเพียงคนเดียวหรือพวกเดียวเท่านั้น ด้วยเหตุนี้กฎหมายจึงบัญญัติเป็นทำนองเดียวกันว่า
ในบรรดาประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครองป้องกันนั้น ไม่มีประโยชน์อันใดที่กฎหมายจะยกย่อง
ยิ่งไปกว่ากฎหมายมหาชน หรืออีกนัยหนึ่งประโยชน์เอกชนต้องลดหลั่นเป็นรองประโยชน์มหาชน

3) ประโยชน์เอกชนพึงถูกลดละเพื่อประโยชน์มหาชนเพียงขนาดเท่าที่จำเป็น อย่างไรก็ตาม
แม้จะถือว่าประโยชน์มหาชนอยู่เหนือประโยชน์เอกชน แต่ก่อนที่จะใช้อำนาจดังกล่าวเพื่อไปบังคับ
ตัดรอนสิทธิหรือประโยชน์ของเอกชนนั้น จะต้องพิจารณาหรืออย่างรอบคอบอยู่เสมอที่จะไม่ทำให้
เอกชนเสียหายโดยไม่จำเป็น กล่าวคือ จะใช้หลักนี้ต่อเมื่อมีกรณีเป็นปรกัษระหว่างประโยชน์
ทั้งสองนี้อย่างแท้จริงและไม่มีทางจะช่วยประสานให้ประโยชน์ดังกล่าวสอดคล้องกันได้ กล่าวคือ
แม้จะปฏิบัติอย่างไรก็ตามต้องมีฝ่ายหนึ่งได้รับความเสียหายเสมอ เมื่อไม่มีวิธีที่จะดำเนินงานมหาชน
ให้ลุล่วงไปได้โดยไม่กระทบถึงสิทธิของเอกชนแล้ว การดำเนินงานมหาชนที่ถูกต้องจะเลือกเอา
วิธีที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อเอกชนน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้

4) เอกชนผู้ต้องเสียสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์ส่วนรวมพึงได้รับเงินค่าชดเชย
ความเสียหาย เมื่อเอกชนต้องยอมรับความเสียหายเป็นพิเศษ เนื่องจากกิจการที่ทำไปเพื่อประโยชน์
ส่วนรวม รัฐหรือฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการให้เอกชนผู้เสียหายได้รับค่าชดเชย การที่จะอ้างเอา
ประโยชน์มหาชนไปลบล้างประโยชน์ของเอกชนโดยไม่พิจารณาถึงความจำเป็น และการชดเชย
ค่าเสียหายนั้นย่อมไม่ชอบด้วยหลักการ

ดังนั้น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงควรมีขอบเขตจำกัดเท่าที่จำเป็น เพราะการเวนคืน
อสังหาริมทรัพย์เป็นการลิดรอนสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน และขอบเขตหรือวัตถุประสงค์ของ
การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องดีความอย่างเคร่งครัด มิฉะนั้น จะทำให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
เป็นการมิชอบด้วยกฎหมาย

2.2 หลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคถือว่าเป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ซึ่งมนุษย์
ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ในฐานะที่เป็นมนุษย์โดยมีต้อง
คำนึงถึงคุณสมบัติอื่นๆ อาทิ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด เป็นต้น และขณะเดียวกันก็ถือได้ว่า

หลักความเสมอภาคนี้เป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจโดยการใช้อำนาจของรัฐแก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง รัฐต้องสามารถอธิบายได้ว่าเพราะเหตุใดรัฐจึงกระทำการอันก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้น โดยเฉพาะหากการให้เหตุผลไม่อาจรับฟังได้แสดงว่าการใช้อำนาจของรัฐนั้นเป็นไปตามอำเภอใจ ดังนั้นหลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสามารถนำมาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการได้

2.2.1 รากฐานแนวคิดของหลักความเสมอภาค

แนวคิดทางกฎหมายของหลักความเสมอภาคในปัจจุบันได้รับการรับรองอย่างชัดเจนโดยถือว่าบุคคลย่อมมีความเสมอภาคที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน (Fairness) ซึ่งหมายถึง “หลักความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย” (Equality before the law) ที่เป็นการยอมรับสิทธิเสรีภาพอันเป็นสาระสำคัญของความเป็นมนุษย์ที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิดและไม่อาจพรากไปได้ จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงการยอมรับตามทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ (Natural law) ซึ่งผู้ที่มีความคิดเช่นนี้ได้แสดงความคิดเห็นต่อด้านลัทธิสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยต้องการกีดกันพระมหากษัตริย์ไม่ให้ใช้พระราชอำนาจผิดทำนองคลองธรรมโดยอ้างถึงหลักกฎหมายที่ว่า “บุคคลทุกคนเกิดมามีเสมอภาคกันและมีสิทธิบางประการ เช่น สิทธิในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ติดตัวมา สิทธินี้ไม่สามารถจำหน่ายโอนได้”¹⁸ และหลักกฎหมายธรรมชาตินี้ยังเป็นแนวความคิดที่สอดคล้องกับสิทธิปัจเจกชนนิยม (Individualism) ในสมัยนั้นด้วยโดยได้ให้ความสำคัญกับปัจเจกชนและสิทธิทั้งหลายของปัจเจกชนซึ่งจุดกำเนิดของระบบปัจเจกชนนิยมในทางกฎหมายมหาชนคือคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ลงวันที่ 26 สิงหาคม 1789 โดยการปฏิวัติปี ค.ศ.1789 ได้ยกเลิกระบอบกษัตริย์ที่ปกครองด้วยระบบศักดินาซึ่งบุคคลขึ้นอยู่กับฐานันดรและชนชั้นที่ตนสังกัด แต่ผู้ปฏิวัติได้ยกความสำคัญของปัจเจกชนขึ้นแทน โดยคำประกาศนี้ให้ความสำคัญกับคนแต่ละคนรวมทั้งสิทธิเสรีภาพของบุคคลนั้นว่าเป็นหัวใจของสังคม ตามทฤษฎีนี้ถือว่าหัวใจของสังคมอยู่ที่การยอมรับคุณค่าของทุกคนแต่ละคนรวมกันเป็นสังคม รัฐหรือสังคมไม่สามารถก้าวทลายสิทธิของเขาได้ เว้นเพื่อประโยชน์ส่วนร่วม¹⁹ อันจะเห็นได้จากคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองปี ค.ศ.1789 ซึ่งมีข้อความว่า “มนุษย์เกิดมาและมีชีวิตอยู่โดยอิสระและโดยเสมอภาคภายใต้กฎหมายความแตกต่างในสังคมจะมีได้ก็เพื่อประโยชน์อันร่วมกัน” ต่อมาความคิดที่ว่ามนุษย์เกิดมา

¹⁸ คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป (น.138), โดย สมยศ เชื้อไทย, 2535, กรุงเทพมหานคร : เรือนแก้วการพิมพ์.

¹⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ.คำอธิบายกฎหมายมหาชนเล่ม 1. (กรุงเทพฯ : วิทยุชน,2538) น. 70.

ย่อมเสมอภาคกันตามปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนปี ค.ศ.1789 นี้ได้รับการยืนยันและขยายความ โดยอารัมภบทของรัฐธรรมนูญปี 1946 และปัจจุบันหลักการดังกล่าวได้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสฉบับลงวันที่ 3 มิถุนายน 1958 โดยได้แสดงความยึดมั่นในหลักสิทธิมนุษยชนและหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติโดยรัฐธรรมนูญปี 1958 ได้ยืนยันปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองปี 1789 และอารัมภบทของรัฐธรรมนูญปี 1946 ไว้ด้วย

ดังนั้น จึงถือได้ว่าความคิดที่เป็นรากฐานของหลักความเสมอภาคภายใต้รัฐธรรมนูญ และหลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมายจึงเป็นเรื่องเดียวกัน คือเรื่องหลักความเสมอภาคซึ่งเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตยดังจะเห็นได้จากอุดมคติในการปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส อันได้แก่ เสรีภาพ เสมอภาค และการครภาพ 3 ประกอบกับมาตรา 1 แห่งรัฐธรรมนูญนี้ที่ได้รับรองถึงความเสมอภาคตามกฎหมายของประชาชนโดยไม่แบ่งแยกแหล่งกำเนิด เชื้อชาติ หรือศาสนา สาธารณรัฐเคารพต่อความเชื่อของทุกนิกาย 4 อันเป็นหลักการสำคัญในการปกครองประเทศ และต่อมาประเทศต่างๆ ก็ได้นำแนวคิดดังกล่าวไประบุในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามหลักความเสมอภาคอย่างเป็นรูปธรรมนั่นเอง

จากแนวคิดหลักความเสมอภาคในระบบสากลข้างต้น ได้มีอิทธิพลต่อประเทศไทย ในการกำหนดบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเสมอภาคเช่นกัน โดยก่อนการปฏิวัติ การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ.2475 นั้น ประเทศไทยไม่มีการนำหลักความเสมอภาคมาใช้แต่ประการใด ซึ่งเห็นได้จากกรณีมีส่วนร่วมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่ทำโดยบุคคลบางกลุ่มเท่านั้นเมื่อคณะราษฎรทำการปฏิวัติจึงได้ร่างประกาศ 6 ประการซึ่งมีหลักความเสมอภาคอันเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่ง²⁰

แต่อย่างไรก็ตาม แม้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475 จะมีได้กล่าวถึงหลักความเสมอภาคไว้โดยเฉพาะซึ่งก็น่าจะเป็นเพราะต้องการความรวดเร็ว และมุ่งให้เป็นธรรมนูญฉบับชั่วคราว ทั้งอีกคณะราษฎรเห็นว่าได้ยอมรับหลักความเสมอภาคไว้ในประกาศ 6 ประการซึ่งถือเป็นปฏิญญาแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญของสยามที่มีผลบังคับได้ ดังเช่นรัฐธรรมนูญอยู่แล้วจึงไม่มีความจำเป็นต้องบัญญัติให้มีการซ้ำซ้อนแต่ประการใด แต่ตามรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2475 นี้ก็เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้ชายและหญิงมีความเสมอภาคในการออกเสียงเลือกตั้งโดยบัญญัติไว้ในมาตรา 14 ว่า “ราษฎรไม่ว่าเพศใด...ย่อมมีสิทธิออกเสียงลงมติเลือกผู้แทนหมู่บ้านได้.....” หลังจากนั้นก็มีรัฐธรรมนูญอีกหลายฉบับที่บัญญัติหลักความเสมอภาคไว้

²⁰ ปรีดี พนมยงค์, “คณะราษฎรกับการอภิวัฒน์ประเทศไทย 24 มิถุนายน,” ในแนวความคิดประชาธิปไตยของปรีดี พนมยงค์ . (กรุงเทพฯ : เรือนแก้วการพิมพ์, 2535) หน้า 41-43. อ้างถึงในสมคิด เลิศไพฑูรย์, หลักความเสมอภาควารสารนิติศาสตร์ปีที่ 30 ฉบับที่ 2 (มิถุนายน 2543), น.174.

โดยชัดแจ้งโดยมักบัญญัติให้ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิดหรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญเสมอกัน²¹ แต่การใช้กฎหมายของไทยนับตั้งแต่ที่ได้มีการนำหลักความเสมอภาคมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับแรก หลักดังกล่าวแทบจะไม่ค่อยได้รับการกล่าวถึง หลักความเสมอภาคจึงเป็นเพียงหลักการที่บัญญัติรับรองคุ้มครองไว้โดยไม่ก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้พัฒนาการของหลักความเสมอภาคในระบบกฎหมายไทยจึงเป็นไปอย่างจำกัด²²

จากพัฒนาการของหลักความเสมอภาคที่มีมาอย่างต่อเนื่องและยาวนานที่ประเทศไทยได้รับมาจากระบบสากลนั้นจะเห็นได้ว่าพัฒนาการดังกล่าวมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไปจนกระทั่งมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ขึ้น จึงได้มีการนำแนวคิดหลักความเสมอภาคในต่างประเทศมาบัญญัติไว้ในมาตรา 30 จึงทำให้มีความก้าวหน้าทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ และเมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หลักความเสมอภาคก็ยังคงถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 30 เช่นเดียวกัน

2.2.2 ความหมายของหลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคนั้นมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับหลักเสรีภาพเนื่องจากเป็นหลักการที่จะทำให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างเสมอกันทุกผู้ทุกคน แต่หากเสรีภาพสามารถใช้ได้เพียงบุคคลบางคนเท่านั้นในขณะที่คนบางกลุ่มบางคนเข้าถึงไม่ได้ในกรณีดังกล่าวก็ไม่ถือว่ามีความเสมอภาคแต่ประการใด²³ ความเสมอภาคจึงเป็นฐานของเสรีภาพและเป็นหลักประกันในการทำให้เสรีภาพเกิดขึ้นได้จริง ดังนั้น หลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมายจึงเป็นหลักการที่ทำให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ อย่างเท่าเทียมกันหรือไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) ทั้งนี้การปฏิบัติตามหลักความเสมอกันนั้นจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้นๆ จึงจะทำให้เกิดความยุติธรรมภายใต้หลักความเสมอภาคขึ้นได้

²¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, หลักความเสมอภาค, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 30 ฉบับที่ 2 (มิถุนายน 2543) น. 175.

²² บรรเจิด สิงคะเนติ, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่องหลักความเสมอภาค (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์, 2543) น. 1-2.

²³ Claude-Albert COLLIARD, op.cit, p.215. อ้างถึงในสมคิด เลิศไพฑูรย์, หลักความเสมอภาค, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 30 ฉบับที่ 2 (มิถุนายน 2543) หน้า 165.

2.2.3 ประเภทของหลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายสามารถแยกประเภทของหลักความเสมอภาคได้ 2 ประเภท ดังนี้²⁴

1) หลักความเสมอภาคทั่วไป

หลักความเสมอภาคทั่วไปเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลทุกคนที่อาจกล่าวอ้างกับการกระทำใดๆของรัฐได้ หากเรื่องนั้นมิได้มีการกำหนดไว้ในหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง แต่หากเรื่องใดมีหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องกำหนดไว้แล้วก็ให้พิจารณาไปตามหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องนั้นๆ

2) หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง

หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องคือ หลักความเสมอภาคที่ใช้เฉพาะภายในขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ เช่น หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับชายและหญิง เป็นต้น

ความสัมพันธ์ระหว่างหลักความเสมอภาคทั่วไปกับหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องนั้นถือได้ว่าหลักความเสมอภาคทั่วไปเป็นพื้นฐานของหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง แต่หลักความเสมอภาคทั่วไปนั้นสามารถนำไปใช้ได้กับทุกๆเรื่อง โดยไม่จำกัดขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่งและบุคคลทุกคนย่อมอ้างหลักความเสมอภาคทั่วไปได้ ส่วนหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องอาจถูกจำกัดโดยใช้เฉพาะเรื่องหรือเฉพาะกลุ่มบุคคลที่รัฐธรรมนูญมุ่งคุ้มครองเท่านั้น โดยหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องนั้นยังถือเป็นหลักกฎหมายพิเศษซึ่งย่อมมาก่อนหลักความเสมอภาคทั่วไป ถ้ากฎหมายใดได้รับการพิจารณาหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องแล้วก็ไม่จำเป็นต้องนำมาพิจารณาตามหลักความเสมอภาคทั่วไปอีก

2.2.4 หลักเกณฑ์ของหลักความเสมอภาค

หลักแห่งความเสมอภาคเป็นหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติแก่บุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน แต่โดยการใช้หลักความเสมอภาคที่มีความหลากหลายในการปฏิบัติเนื่องจากสาระสำคัญของข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันไป ดังนั้น การปฏิบัติแก่บุคคลตามหลักความเสมอภาคย่อมแตกต่างกันไปทั้งนี้ย่อมต้องเป็นความแตกต่างที่ยอมรับได้ ซึ่งหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคเพื่อให้เกิดความยุติธรรมมีดังนี้

1) ต้องใช้กฎหมายอันเดียวกันกับทุกคนเว้นแต่ว่าสถานการณ์แตกต่างกันไป

²⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่องหลักความเสมอภาค. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2543) น. 7-12.

หลักเกณฑ์ทั่วไปของการปฏิบัติคือต้องใช้กฎเกณฑ์เดียวกันในสถานการณ์เดียวกัน เว้นแต่ว่าสถานการณ์นั้นแตกต่างออกไป จึงเป็นการต้องห้ามแก่ผู้บัญญัติกฎเกณฑ์ที่จะต้องไม่ออกกฎเกณฑ์ให้มีผลไม่เสมอภาคแก่บุคคล กล่าวคือ เหตุการณ์ที่เหมือนกันหรือที่เหมือนกันในสาระสำคัญนั้นต้องได้รับการปฏิบัติโดยกฎเกณฑ์เช่นเดียวกัน แต่หากมิใช่เรื่องที่มีสภาพการณ์อย่างเดียวกันก็สามารถปฏิบัติให้แตกต่างกันได้ ดังนั้น กฎเกณฑ์ที่มาบังคับใช้แก่บุคคลซึ่งออกฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารย่อมมีเนื้อหา รายละเอียด และผลบังคับที่แตกต่างกันไปได้ เช่น ความเสมอภาคในการให้บริการสาธารณะจากรัฐประชาชนทุกคนสามารถใช้บริการรถเมล์ของรัฐอย่างเสมอภาคทุกคนซึ่งเป็นหลักความเสมอภาคอย่างกว้างๆ อีกตัวอย่างหนึ่ง การที่รัฐกำหนดราคาตัวรถไฟเป็นชั้นหนึ่ง ชั้นสองและชั้นสามตามปัจจัยทางเศรษฐกิจของแต่ละคนที่แตกต่างกันไปตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองว่าบุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

2) การใช้กฎเกณฑ์ที่ต่างกันนั้นต้องมีความสัมพันธ์กับสาระสำคัญของกฎเกณฑ์นั้น

การใช้กฎเกณฑ์ที่ต่างกันนั้นต้องคำนึงถึงสาระสำคัญของกฎเกณฑ์ คือกฎเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ต้องมีความสัมพันธ์กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ดังนั้น ถึงแม้จะอยู่ในสถานะที่เหมือนกันแต่ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญนั้นแตกต่างกันแล้วกฎเกณฑ์ที่นำมาใช้บังคับนั้นต้องแตกต่างกันไปด้วย แต่ถ้าเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่เป็นสาระสำคัญและอยู่ในสถานะที่เหมือนกันแล้วกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับนั้นจะต้องเป็นกฎเกณฑ์เดียวกัน

3) การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากผลประโยชน์มหาชน

การปฏิบัติต่อบุคคลตามหลักความเสมอภาคนั้นย่อมต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเหนือประโยชน์ส่วนบุคคลหรือประโยชน์ของปัจเจกชน ดังนั้นจะอ้างหลักความเสมอภาคในการใช้กฎเกณฑ์เพื่อมาคุ้มครองปัจเจกชนนั้นหาได้ไม่ เช่น ในกรณีที่มีความไม่สงบเกิดขึ้นในบ้านเมืองทางการจำเป็นต้องใช้มาตรการบางอย่างเพื่อก่อให้เกิดความสงบสุขกลับมาสู่บ้านเมืองอย่างรวดเร็วที่สุดและการใช้มาตรการดังกล่าวนั้นสะท้อนให้เห็นถึงการเลือกปฏิบัติและการเคารพต่อหลักแห่งความเสมอภาค ผู้ที่เดือดร้อนจากการกระดังกล่าวจะอ้างหลักแห่งความเสมอภาคต่อรัฐหาได้ไม่

4) การอ้างประโยชน์สาธารณะเพื่อไม่ต้องเคารพต่อหลักแห่งความเสมอภาคนั้น จะต้องไม่เป็นการก่อให้เกิดการแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้

การอ้างประโยชน์สาธารณะในการปฏิบัติให้แตกต่างกันนั้นแม้จะถือว่าเป็นการกระทบต่อหลักแห่งความเสมอภาคและก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติก็ตามที แต่อย่างไรก็ดีการกระทำดังกล่าวนั้นจะต้องไม่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้ ถ้าเป็นเช่นนี้แล้วก็ไม่สามารถใช้กฎเกณฑ์ดังกล่าวได้ การแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้นั้น

ที่เห็นได้ชัดก็คือ การแบ่งแยกที่เป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ เช่น การแบ่งแยกในเรื่องแหล่งกำเนิด เชื้อชาติ ศาสนา เพศ เป็นต้น

5) การเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมมุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่

การเลือกปฏิบัติที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ หรือการปฏิบัติในทางบวก คือ การดำเนินการตามกฎหมายที่แตกต่างกันในลักษณะชั่วคราวที่ผู้มีอำนาจกำหนดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและยกระดับบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่มีสถานะด้อยกว่าบุคคลอื่นเพื่อทดแทนความไม่เท่าเทียมกันที่ดำรงอยู่²⁵

6) การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากระบบที่แตกต่างกัน

การปฏิบัติให้แตกต่างกันนั้นอาจมีผลสืบเนื่องจากการมีระบบที่แตกต่างกัน ดังนั้น การจะพิจารณาเปรียบเทียบว่ามีการปฏิบัติเท่าเทียมกันหรือไม่ ต้องมีการเปรียบเทียบว่าอยู่ในระบบเดียวกันหรือไม่ เช่น การที่กำหนดให้ข้าราชการ ทหาร หรือตำรวจ มีสิทธิในการประท้วงการนัดหยุดงานเพื่อต่อรองค่าจ้างหรือเงินเดือนของข้าราชการ ซึ่งแตกต่างไปจากระบบของเอกชนที่ให้ลูกจ้างมีสิทธิที่ใช้การประท้วง การนัดหยุดงานตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นเครื่องมือในการต่อรอง เรื่องเงื่อนไขในการจ้างได้ ในกรณีนี้มีอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันอันเป็นขัดต่อหลักความเสมอภาค ทั้งนี้เพราะระบบของราชการกับระบบของภาคเอกชนนั้นมีลักษณะที่แตกต่างกัน ดังนั้น ในบางกรณีจึงไม่อาจจะนำระบบที่แตกต่างกันมาพิจารณาเปรียบเทียบกับกรปฏิบัติที่แตกต่างกันได้²⁶

7) การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากประเพณี

ขนบธรรมเนียมประเพณีที่แตกต่างกัน อาจเป็นเหตุผลในการปฏิบัติให้แตกต่างกัน โดยการปฏิบัติตามขนบธรรมเนียมนั้นต้องไม่ขัดหลักการปฏิบัติกันมาช้านาน เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาความถูกต้อง แต่จะต้องใช้หลักความยุติธรรมของประชาชนในขณะปัจจุบันเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา ตัวอย่างเช่น สถาบันการศึกษาของรัฐแห่งหนึ่งได้ตั้งมาเป็นเวลายาวนานมาก ซึ่งในขณะที่ตั้งนั้นมีความมุ่งหมายเพื่อจะให้เฉพาะลูกหลานของข้าราชการเท่านั้นได้ศึกษาเล่าเรียน ต่อมาเมื่อการศึกษาเปิดกว้างขึ้นสำหรับการรับบุคคลอื่นเข้าศึกษา แต่สถาบันดังกล่าวก็ยังกำหนดไว้ว่าผู้ที่เป็นข้าราชการของหน่วยงานนั้นย่อมได้รับสิทธิพิเศษในการคัดเลือกเข้าศึกษาในสถาบันแห่งนั้น ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่าการยึดถือประเพณีที่ปฏิบัติมาอย่าง

²⁵F.MELIN-SOUCRAMENINE, "Les adaptations du principe d'egalite a la diversite des territoires," RFDA., 1977 p.911. อ้างถึงในสมคิด เลิศไพฑูรย์, หลักความเสมอภาค,วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 30 ฉบับที่ 2 (มิถุนายน 2543) น. 170.

²⁶บรรเจิด สิงคะเนติ.สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่องหลักความเสมอภาค. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุรัสสา,2543) น. 21.

ยาวนานของสถาบันการศึกษาแห่งนั้นไม่อาจจะใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาหลักความเสมอภาคได้ เพราะการพิจารณาหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะต้องอาศัยหลักความยุติธรรมที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาเป็นต้น²⁷

2.2.5 ความผูกพันของรัฐต่อหลักความเสมอภาค

ความผูกพันของฝ่ายนิติบัญญัติต่อหลักความเสมอภาคนั้นเป็นไปตามหลักความเสมอภาคในการบัญญัติกฎหมายหรือที่เรียกว่า “ความเสมอภาคของกฎหมาย” ซึ่งเป็นเกณฑ์ในการบัญญัติกฎหมายที่ต้องบัญญัติกฎหมายให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง อย่างไรก็ตาม แม้ฝ่ายนิติบัญญัติจะบัญญัติกฎหมายในลักษณะที่มีผลเป็นการทั่วไปก็ตามแต่ก็อาจนำไปสู่การปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันได้ เนื่องจากการที่จะต้องปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันนั้นไม่อาจพิจารณาได้อย่างแน่นอนในหลายๆกรณีที่เกิดขึ้น ดังนั้น จึงต้องมีการตรวจสอบว่ากฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยเคารพหลักความเสมอภาคและถูกนำไปปฏิบัติอย่างเสมอภาคกัน ทั้งนี้ต้องให้ความอิสระแก่การใช้ดุลพินิจของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีการให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการกำหนดลักษณะสำคัญของการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันโดยการเปรียบเทียบสาระสำคัญของแต่ละกรณีในการปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญให้เหมือนกันและปฏิบัติต่างกันในเรื่องที่มีสาระสำคัญต่างกัน จึงเป็นผลให้การตรวจสอบจะทำได้เฉพาะกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้อำนาจดุลพินิจเกินขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม การละเมิดหลักความเสมอภาคอาจเกิดได้จากการประเมินสาระสำคัญของข้อเท็จจริงผิดพลาดจนนำไปสู่การปฏิบัติให้แตกต่างกันในข้อเท็จจริงที่มีสาระสำคัญเหมือนกันหรือปฏิบัติเหมือนกันในข้อเท็จจริงที่ต่างกัน กรณีนี้หากขาดเหตุผลที่อาจรับฟังได้ การกำหนดของฝ่ายนิติบัญญัติดังกล่าวย่อมเป็นการละเมิดหลักความเสมอภาค

ความผูกพันของฝ่ายบริหารต่อหลักความเสมอภาคนั้น สามารถแบ่งแยกการกระทำของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองนั้นอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ²⁸

- 1) การกระทำในลักษณะที่เป็นการออกกฎหมายลำดับรอง ซึ่งได้แก่การออกกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศต่างๆ
- 2) การกระทำในลักษณะที่มีผลเป็นการเฉพาะรายหรือเฉพาะบุคคล

²⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ.สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่องหลักความเสมอภาค (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา,2543) น.22.

²⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ.สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่องหลักความเสมอภาค (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา,2543) น.29.

การกระทำของฝ่ายปกครองในลักษณะการออกกฎหมายลำดับรองต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจและอยู่ภายในกรอบของกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจ หากการกระทำของฝ่ายปกครองนั้นอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายแม่บทที่ย่อมถือว่ากฎหมายลำดับรองนั้นไม่ขัดกับหลักความเสมอภาค เว้นแต่กฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจนั้นเองที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค

ส่วนกรณีการกระทำของฝ่ายปกครองในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ของกฎหมายนั้น โดยหลักการกระทำของฝ่ายปกครองเป็นการกระทำที่มีผลเป็นเฉพาะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเท่านั้น ดังนั้น การกระทำของฝ่ายปกครองจะละเมิดหลักความเสมอภาคได้ก็ต่อเมื่อฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติต่อกรณีเฉพาะที่มีข้อเท็จจริงเหมือนกันให้แตกต่างกัน โดยการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันนี้อาจเกิดขึ้นได้สองกรณี คือ กรณีแรกเป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองในการใช้ดุลพินิจในการเลือกใช้มาตรการใดมาตรการหนึ่ง หรือในกรณีที่สองเป็นกรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดอำนาจดุลพินิจให้เจ้าหน้าที่เลือกปฏิบัติ กล่าวคือ มีการกำหนดกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติไว้อย่างชัดเจนผูกพันให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามหรือไม่มีอำนาจดุลพินิจในการเลือกปฏิบัติ หากไม่ได้มีการดำเนินการตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนก็จะเป็นการปฏิบัติอย่างไม่เสมอภาคในลักษณะที่เป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ได้

ขอบเขตดุลพินิจของฝ่ายปกครองตามหลักความเสมอภาคนั้น ถือเป็นข้อจำกัดการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง โดยการใช้ดุลพินิจนั้นต้องผูกพันต่อการปฏิบัติที่ผ่านมาซึ่งเป็นกรณีที่มีข้อเท็จจริงเช่นเดียวกัน เว้นแต่จะมีเหตุผลที่สามารถแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องใช้ดุลพินิจแตกต่างจากที่เคยปฏิบัติมา²⁹ หากเกิดกรณีละเมิดหลักความเสมอภาคของฝ่ายปกครองโดยฝ่ายปกครองไม่ยึดถือหลักการปฏิบัติเช่นเดียวกันในกรณีที่มีข้อเท็จจริงเหมือนกัน โดยไม่มีเหตุผลอันอาจรับฟังได้ บุคคลผู้ได้รับการกระทบสิทธิอาจโต้แย้งการกำหนดภาระแก่บุคคลนั้นหรืออาจเรียกร้องประโยชน์จากฝ่ายปกครอง หากกรณีการให้ประโยชน์นั้นขัดหลักความเสมอภาค

ส่วนความผูกพันของฝ่ายตุลาการต่อหลักความเสมอภาคนั้น³⁰

โดยที่ประชาชนมีสิทธิที่จะโต้แย้งและฟ้องร้องการกระทำของรัฐ อันเป็นสิทธิที่รับรองคุ้มครองให้ประชาชนสามารถฟ้องศาลได้ นอกจากนี้ ยังรวมถึงการนำบรรดาข้อพิพาทระหว่างประชาชนด้วยกันขึ้นสู่ศาลได้โดยไม่มีข้อจำกัด ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายวิธีพิจารณาความของเรื่องนั้นๆ นอกจากนี้ ประชาชนมีความเท่าเทียมกันในการดำเนินกระบวนการ

²⁹ Maunz/Zippelius, Deutsches Staatsrecht, 280. Aufl., S. 218 อ้างถึงในบรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่, น. 131.

³⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่อง หลักความเสมอภาค (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2543) น. 33-36.

พิจารณาต่อหน้าศาล ซึ่งเป็นไปตาม “หลักการรับฟังคู่ความ” โดยในการดำเนินกระบวนการพิจารณานั้นต้องเปิดโอกาสให้แก่คู่กรณียกข้อต่อสู้ของตนขึ้นกล่าวอ้างในคดีได้ และศาลต้องเปิดโอกาสอย่างเท่าเทียมกันในการรับฟังคู่ความทั้งสองฝ่าย และต้องให้ความสำคัญแก่บุคคลผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยว่าเป็นบุคคลสำคัญในคดี หากกระบวนการพิจารณาคดีดำเนินการโดยไม่คำนึงถึงหลักการดังกล่าวจะถือเป็นการดำเนินกระบวนการอันขัดกับหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และยังขัดกับความเสมอภาคของประชาชนต่อหน้าศาลด้วย และประการสำคัญ คือ ความเสมอภาคในการใช้กฎหมายโดยศาล เป็นความผูกพันของผู้พิพากษาต่อกฎหมายต่างๆ อย่างเท่าเทียมกันในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน โดยหลักดังกล่าวเป็นข้อห้ามมิให้ศาลใช้อำนาจโดยอำเภอใจ หลักความเสมอภาคในการใช้กฎหมายโดยศาลนั้นอาจจำแนกเป็น 3 รูปแบบ คือ

- (1) บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องอย่างเท่าเทียมกันกับการไม่ให้ใช้กฎหมายให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย
- (2) บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องอย่างเท่าเทียมกันกับการให้ใช้บทบัญญัติของกฎหมายกับคดีของตนอย่างเคร่งครัด
- (3) ความมีสิทธิในการเรียกร้องอย่างเท่าเทียมกันกับการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจอย่างปราศจากข้อบกพร่อง

2.2.6 หลักการให้ความเสมอภาคแก่ผู้อยู่ใต้การปกครอง³¹

นอกจากหลักที่ว่าฝ่ายปกครองต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายแล้วฝ่ายปกครองมีความผูกพันที่จะให้ผลปฏิบัติแก่ประชาชนพลเมืองโดยเสมอภาคกันอีกด้วยการปฏิบัติของฝ่ายปกครองต้องเป็นไปอย่างสม่ำเสมอสำหรับทุกคน และเพื่อให้มีหลักประกันในความเสมอภาคนี้ บทกฎหมายจึงวางหลักเกณฑ์ไว้ให้ฝ่ายปกครองในกรณีที่อนุญาตให้ล่วงล้ำสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลไว้ล่วงหน้าเป็นการทั่วไป โดยมีได้คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสียของผู้ใด โดยเฉพาะ

หลักการให้ความเสมอภาคนี้เป็นหลักปฏิบัติที่สำคัญยิ่งในการปกครอง ฝ่ายปกครองจักต้องคำนึงถึงจิตใจของผู้ที่อยู่ภายใต้การปกครอง เพราะคนไม่ใช่วัตถุสิ่งของ ย่อมมีสติปัญญาและความรู้สึกนึกคิดทางจิตใจที่อ่อนไหวได้ง่ายเมื่อถูกระทบกระเทือน การปกครองคนนั้นเพียงแต่ให้สิทธิและเสรีภาพเท่านั้นยังไม่เป็นการเพียงพอ แต่จะต้องให้ความเสมอภาคอีกด้วย เพราะบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่เสมอภาคกันตามกฎหมาย เสรีภาพเปรียบเสมือนกับอาหารที่เราใช้บริโภคเพื่อบำรุงร่างกายให้ดำรงอยู่ได้ ความเสมอภาคก็เหมือนกับอากาศที่คนเรา

³¹ ประยูร กาญจนกุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538) น.63-66.

หายใจเข้าไปซึ่งมีความจำเป็นแก่ชีวิตเท่า ๆ กับอาหาร คนเราย่อมจะเจ็บช้ำน้ำใจมากถ้าไม่ได้รับความเสมอภาค ถึงจะไม่มีเสรีภาพ แต่ถ้าทุกคนไม่มีเหมือนกันย่อมจะทนได้ มนุษย์ต้องการแม้แต่ความเสมอภาคในความทุกข์ยาก กล่าวคือ ลำบากก็ลำบากด้วยกัน สบายก็สบายด้วยกัน แต่ถ้าไม่ได้รับความเสมอภาคย่อมทนไม่ได้ ดังนั้น หลักการให้ความเสมอภาคจึงเป็นหลักสำคัญอย่างยิ่งในการปกครองคน

หลักที่ว่าฝ่ายปกครองต้องให้ความเสมอภาคแก่ผู้อยู่ใต้การปกครองนี้เป็นหลักทั่วไปของกฎหมายปกครองที่มีหลักสำคัญอยู่สามประการ คือ

(1) เมื่อมีบทกฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองที่จะออกกฎข้อบังคับวางระเบียบเป็นการทั่วไป ฝ่ายปกครองจะงดเว้นไม่ออกกฎข้อบังคับเช่นนั้น และพิจารณาออกคำสั่งเฉพาะกรณีเป็นราย ๆ ไปไม่ได้ เช่น พระราชบัญญัติให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองที่ออกจากกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ โดยวางระเบียบรายละเอียดไว้ล่วงหน้าสำหรับใช้บังคับแก่บุคคลทั่วไป ฝ่ายปกครองจะงดเว้นไม่ออกกฎกระทรวงและสงวนอำนาจที่จะวินิจฉัยสั่งการเป็นเรื่อง ๆ ไปเมื่อมีกรณีเกิดขึ้น โดยไม่วางระเบียบไว้ล่วงหน้าเป็นกฎกระทรวงยอมทำไม่ได้ เพราะการที่กฎหมายบังคับให้ฝ่ายปกครองออกข้อบังคับไว้ล่วงหน้าเพื่อใช้บังคับแก่กรณีที่จะพึงเกิดขึ้นเป็นการทั่วไปนั้นย่อมเป็นหลักประกันเป็นอย่างดีที่จะให้ความเสมอภาคแก่บุคคลในทางกฎหมายเนื่องจากการบัญญัติไว้ล่วงหน้าโดยมิได้คำนึงถึงกรณีเฉพาะเรื่องเฉพาะราย ถ้าฝ่ายปกครองงดเว้นไม่ออกกฎข้อบังคับไว้ล่วงหน้าเพื่อใช้บังคับเป็นการทั่วไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และสงวนอำนาจที่จะวินิจฉัยสั่งการเฉพาะกรณีเป็นราย ๆ ไป ย่อมไม่ทำให้หลักประกันแก่เอกชนอย่างเพียงพอ เพราะฝ่ายปกครองอาจวินิจฉัยสั่งการในเรื่องหนึ่งแตกต่างกับอีกเรื่องหนึ่ง ทั้ง ๆ ที่มีลักษณะอย่างเดียวกันก็ได้ นอกจากนี้เอกชนย่อมไม่สามารถรู้ได้ล่วงหน้าว่าจะต้องปฏิบัติอย่างไร ไม่เหมือนกับในกรณีที่กฎข้อบังคับวางระเบียบไว้ล่วงหน้าเป็นการทั่วไปแล้ว ซึ่งเมื่อเอกชนได้ปฏิบัติถูกต้องตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ฝ่ายปกครองก็ไม่อาจที่จะบิดเบือนเป็นอย่างอื่นได้ ถ้าปล่อยให้ไปไปตามดุลยพินิจของฝ่ายปกครองแล้ว ฝ่ายปกครองก็ย่อมมีอำนาจสั่งการได้ตามที่เห็นสมควร และจะเปลี่ยนแปลงอย่างไรก็ได้ จึงทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในผลปฏิบัติที่ให้แก่บุคคลหนึ่งแตกต่างกับอีกบุคคลหนึ่งได้

(2) บทกฎหมายหรือข้อบังคับอย่างอื่น ๆ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจกฎหมายย่อมมีผลบังคับฝ่ายปกครองเช่นเดียวกับเอกชนพลเมืองเมื่อได้มีบทกฎหมายและกฎข้อบังคับวางระเบียบไว้เป็นการทั่วไปไว้เรียบร้อยแล้ว ฝ่ายปกครองย่อมไม่อาจที่จะให้สิทธิพิเศษแก่บุคคลใดโดยยกเว้นมิให้ปฏิบัติตามหรือบังคับให้ต้องมีภาระหน้าที่เกินไปกว่าที่บทกฎหมายหรือกฎข้อบังคับนั้น

วางระเบียบบังคับไว้ได้ ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติกรให้เป็นไปตามบทบัญญัตินั้น ๆ เว้นไว้แต่บทกฎหมายจะให้อำนาจฝ่ายปกครองที่จะยกเว้นหรือผ่อนผันได้

ฝ่ายปกครองไม่เพียงแต่จะถูกผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น แม้แต่กฎข้อบังคับที่ออกโดยฝ่ายปกครองเองตามอำนาจที่บทกฎหมายให้ไว้ก็ย่อมมีผลผูกพันให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามเช่นเดียวกัน เพราะกฎข้อบังคับนั้นมีลักษณะเป็นกฎหมายแล้ว เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวง เมื่อออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติแล้ว แม้ตนจะเป็นผู้ลงชื่อประกาศใช้กฎกระทรวงเองก็ต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงนั้น โดยไม่มีข้อยกเว้น เพราะกฎกระทรวงนั้นมีลักษณะเป็นบทกฎหมาย จึงมีผลบังคับแก่ทุกคน โดยไม่มีกรยกเว้นทั้งนี้เพื่อความเสมอภาค

(3) ฝ่ายปกครองจะต้องเคารพต่อหลักความเสมอภาคแม้แต่ในกรณีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองที่จะใช้ดุลยพินิจได้ ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงหรือสถานะทางกฎหมายอย่างเดียวกัน ฝ่ายปกครองจะวินิจฉัยกรณีสำหรับบุคคลหนึ่งให้ผิดแผกแตกต่างกับกรณีสำหรับอีกบุคคลหนึ่งไม่ได้ ฝ่ายปกครองต้องไม่มีความลำเอียงและให้ผลปฏิบัติแก่บุคคลหนึ่งแตกต่างกับอีกบุคคลหนึ่ง ฝ่ายปกครองจะให้สิทธิพิเศษแก่ผู้ใดผู้หนึ่งนอกเหนือไปจากที่บทกฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ และจะบังคับให้ผู้ใดต้องมีภาระหน้าที่เกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ก็ไม่ได้เช่นเดียวกัน

กฎหมายปกครองย่อมกำหนดหลักเกณฑ์ความเกี่ยวพันระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนไว้ล่วงหน้าโดยชัดแจ้งว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะพึงเรียกร้องทรัพย์สินหรือบังคับให้เอกชนปฏิบัติการหรืองดเว้นปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งได้เพียงใด และยอมบัญญัติไว้เช่นเดียวกันว่าในกรณีใดบ้างที่เอกชนจะพึงเรียกร้องอะไรจากฝ่ายปกครองได้ ทั้งนี้ เพื่อให้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของเอกชนผู้อยู่ภายใต้การปกครอง แต่เพื่อมิให้หลักนี้ตายตัวเกินไป ในบางกรณีกฎหมายจึงให้อำนาจฝ่ายปกครองที่จะใช้ดุลยพินิจได้ตามควรแก่กรณี เพื่อให้ฝ่ายปกครองสามารถคุ้มครองประโยชน์สาธารณะได้อย่างเต็มที่ เพราะการรักษาประโยชน์สาธารณะนั้นเป็นหลักการอันใหญ่ยิ่งที่ฝ่ายปกครองจะต้องยึดถือไว้เสมอ ด้วยเหตุนี้ ในกรณีกฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองที่จะดำเนินการบังคับได้ ถ้าฝ่ายปกครองพิจารณาเห็นว่ากรบังคับในกรณีเช่นนั้นจะไม่ได้ประโยชน์และไม่เป็นผลดีเหมือนกับการงดเว้นไม่บังคับแล้ว ฝ่ายปกครองก็ชอบที่จะเลือกใช้วิธีนั้น ทั้งนี้เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับกาลเทศะและความเหมาะสม การที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจใช้ดุลยพินิจได้ ย่อมทำให้สามารถสนองผลประโยชน์สาธารณะและใช้กฎหมายบังคับได้เหมาะสมกับเหตุการณ์ยิ่งขึ้น เพราะในการปกครองย่อมจะมีเหตุการณ์ที่ยุ่ยากซับซ้อน บทกฎหมายจะกำหนดรายละเอียดไว้ล่วงหน้าให้คลุมไปถึงทุกกรณีนั้นย่อมทำไม่ได้จึงต้องมอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลยพินิจในบางโอกาส เนื่องจากฝ่ายปกครองเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับเหตุการณ์และ

รู้ถึงความจำเป็นในทางปกครองดี จึงยอมอยู่ในฐานะที่จะใช้กฎหมายบังคับแก่กรณีได้อย่างเหมาะสม แต่อย่างไรก็ดีในการใช้ดุลยพินิจฝ่ายปกครองก็ต้องยึดถือเอาประโยชน์ของประชาชนและเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นที่ตั้ง นอกจากนี้การใช้ดุลยพินิจจะได้ผลดีเพียงใดย่อมอยู่ที่ความสุจริตใจและความรอบคอบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นสำคัญ

2.3 ทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

2.3.1 วิวัฒนาการของสิทธิในที่ดินของเอกชน

ในสังคมบรรพกาล (Primitive Societies) เป็นสังคมที่แบ่งเป็นสังคมล่าสัตว์และสังคมกสิกรรมนั้น สังคมล่าสัตว์เป็นสังคมที่ต้องอาศัยธรรมชาติเป็นหลักไม่รู้จักการทำมาหากินด้วยการเกษตร ยังชีพด้วยการจับสัตว์เป็นอาหารต้องเสาะแสวงหาไปเรื่อยๆ ทุกคนต้องหาเลี้ยงชีพ และเนื่องจากไม่รู้จักการเพาะปลูกจึงยังไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน³² จะเห็นได้ว่า ในสังคมบรรพกาลเป็นสังคมที่ไม่มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนตัวได้ โดยเฉพาะที่ดินถือว่าเป็นของกลางไม่มีใครหวงห้ามเป็นของตนเองโดยเฉพาะได้ ต่อมา เมื่อรู้จักวิธีการเพาะปลูกและมีการพัฒนาเทคนิคในการเพาะปลูกดีขึ้น ทำให้ผลผลิตเพิ่มมากขึ้น ผู้คนจึงเริ่มอยู่ติดที่ เริ่มมีการจับจองเข้าครอบครองที่ดินเพื่อใช้ในการเพาะปลูก แต่เดิมที่ดินยังไม่เป็นของบุคคลแต่ละคน แต่ตกเป็นของเผ่า (Tribe) ร่วมกัน โดยมีการแบ่งปันที่ดินทำกินในระหว่างครัวเรือนเป็นระยะสั้นๆ ต่อมาเมื่อวิธีการเพาะปลูกดีขึ้น ผู้ทำกินต้องการยึดที่ดินไว้นานกว่าเดิม จนในที่สุดก็เลิกวิธีการแบ่งปันที่ดิน ที่ดินจึงตกเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมกันของครอบครัว โดยมีหัวหน้าครอบครัวเป็นผู้ยึดถือแทนสมาชิกในครัวเรือน ต่อมา เมื่อหัวหน้าเผ่ามีมากขึ้นเป็นเหตุให้หัวหน้าครอบครัวมีอำนาจน้อยลง จึงทำให้หัวหน้าเผ่ามีอำนาจถือที่ดินแทนหัวหน้าครอบครัว ต่อมา เมื่อมีการรวมตัวเป็นประเทศชาติใหญ่ก็ยิ่งส่งเสริมให้ผู้ปกครองมีอำนาจมากยิ่งขึ้น จึงเริ่มมีการแบ่งปันที่ดินให้แก่สมาชิก บุคคลแต่ละคนจึงเริ่มมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่กรรมสิทธิ์ที่เกิดขึ้นนี้เป็นกรรมสิทธิ์ที่มีลักษณะแตกต่างกับกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์เป็นอันมาก เพราะยังไม่มีการแยกออกจากการครอบครอง เจ้าของจะต้องเป็นผู้อยู่หรือทำกินจึงจะมีสิทธิหวงห้ามคนอื่น หากอพยพคนออกจากที่หรือเลิกทำประโยชน์แล้วที่ดินจะกลับมาเป็นของกลาง ผู้ใดจะเข้าไปทำประโยชน์ต่อไปก็ได้ ต่างกับกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเจ้าของสามารถนำติดตัวได้ อำนาจของเจ้าของจึงเด็ดขาด ต่อมาเมื่อกรรมสิทธิ์แยกออกจากการครอบครองได้แล้ว ที่ดินจึงเริ่มมีคุณค่าทางเศรษฐกิจและการปกครองมากขึ้น แต่อย่างไรก็ดีสมัยที่การเมืองการปกครองเป็นการปกครองดินแดนแทนที่จะเป็นการปกครองหมู่ชน โดยเฉพาะ

³² เอกสารการสอนวิชากฎหมายกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (มศธ., 2534) น.31, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

อย่างสมัยก่อนๆ การที่ประชาชนยึดถือหวงแหนที่ดินไว้เป็นของตนเองอาจเป็นปรีภักย์ต่ออำนาจของผู้ปกครอง ดังนั้น สิทธิเด็ดขาดเหนือที่ดินก็ยังคงเป็นผู้ปกครอง แต่กระนั้นก็ยังคงมีการแบ่งปันที่ดินให้ประชาชนตามสมควรแก่ตำแหน่งและกำลัง³³

สมัยต่อมา เมื่อการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินแยกออกจากการครอบครองแล้ว ที่ดินจึงเริ่มเป็นทรัพย์สินที่มีคุณค่าต่างหากจากผลประโยชน์ที่ได้จากที่ดิน แต่สิทธิในที่ดินก็ยังไม่เหมือนสิทธิในสังหาริมทรัพย์ ทั้งนี้ เพราะสมัยนั้นเป็นสมัยของการปกครองดินแดนมีพระเจ้าแผ่นดินเป็นเจ้าของอาณาเขต ดังนั้น การที่เจ้าของที่ดินจะหวงแหนที่ดินที่ยึดถือไว้ในอำนาจของตน ก็จะเป็นปรีภักย์ต่ออำนาจของพระเจ้าแผ่นดินในประเทศที่พระเจ้าแผ่นดินมีอำนาจมาก พระองค์พยายามตัดทอนและจำกัดสิทธิของเจ้าของที่ดินมิให้เป็นอันตรายต่ออำนาจของพระองค์ได้ ดังนั้น โดยส่วนใหญ่แล้วจึงต้องบัญญัติขึ้นมาเป็นกฎหมายว่า ที่ดินทั้งหมดเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน³⁴

ต่อมา ได้เกิดแนวความคิดในทางการเมืองว่า สิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิพื้นฐานทางเศรษฐกิจอันเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชน (Human Right)³⁵ เช่นเดียวกับสิทธิในชีวิตร่างกาย สิทธิในครอบครัว สิทธิในเกียรติยศ ชื่อเสียง และความเป็นอยู่ส่วนตัว ดังนั้น สิทธิในทรัพย์สินจึงถือว่าเป็นสิทธิที่ติดตัวมนุษย์ทุกคนมาตั้งแต่กำเนิด และไม่อาจถูกพรากไปจากราษฎรได้โดยไม่ทำลายความเป็นมนุษย์ของราษฎรมาตั้งแต่แรกเริ่มของการมีชีวิต³⁶ แนวความคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลมีนักปราชญ์สมัยโบราณให้ทัศนะไว้หลายทัศนะ กล่าวคือ เพลโต (Plato) เสนอให้ทรัพย์สินสมบัติเป็นของส่วนรวม โดยให้ทัศนะว่า ทรัพย์สินมักเป็นสาเหตุแห่งการต่อสู้แย่งชิงอำนาจทางการเมืองระหว่างนักปกครอง นักปกครองเป็นผู้ใฝ่รู้คุณธรรม ความรู้ และปัญญามากกว่าทรัพย์สินและครอบครัว ดังนั้น นักปกครองจึงต้องเสียสละทุกสิ่งทุกอย่างเพื่อคนในรัฐ กล่าวคือ ล้มเลิกกรรมสิทธิ์ส่วนตัวทุกอย่าง ตั้งแต่ทรัพย์สินไปจนกระทั่งบุตรและภรรยา³⁷ แนวความคิดของเพลโตในเรื่องทรัพย์สินนี้จึงถือเป็นปอเกิดของ “Communist manifesto” ของ คาร์ล มาร์ก (Karl Marx) ในเวลาต่อมา³⁸ แนวความคิดของลัทธิสังคมนิยมมีแนวความคิดที่เกลียดชังอำนาจเด็ดขาดในทางการเมือง แต่ยืนยันว่า ความชั่วร้ายต่างๆ มีมาพร้อมกับความก้าวหน้าของลัทธิเสรีนิยมจะแก้ไขได้

³³ ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2 (น.295-297,390), โดย ร.แสงกาต์, 2526, กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช.

³⁴ คำอธิบายกฎหมายที่ดิน (น.19-22), โดย ภาสกร ชุณหอุไร, กรุงเทพมหานคร : แสงสุทธิการพิมพ์.

³⁵ Human Rights Today (p. 45), by Maurice Cranston, 1962, London: Ampers and Book.

³⁶ ปัญหาค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ศึกษาเฉพาะกรณีการอุทธรณ์เงินค่าทดแทน (น.14-16), โดย ปาน แดงประเสริฐ, 2537, วิทยาลัยนิตยศาสตร์มหาบัณฑิต: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

³⁷ ความคิดทางการเมืองเบื้องต้น (น.32-33), โดย พลศักดิ์ จิรไกรศิริ.

³⁸ “ความเป็นมาและปรัชญากฎหมายมหาชน,” เอกสารประกอบการฝึกอบรม (น.17), โดย ชาญชัย แสงศักดิ์, กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

โดยกำจัดสิทธิปัจเจกชนลงบ้าง กล่าวคือ ประชาชนต้องรับผิดชอบต่อสังคมและต้องถือว่าผลประโยชน์ของรัฐย่อมอยู่เหนือผลประโยชน์ของเอกชนในทางเศรษฐกิจ ลัทธินี้เสนอให้รัฐเข้าควบคุมและดำเนินกิจกรรมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ จนถึงขั้นให้รัฐบาลเข้าดำเนินการทางเศรษฐกิจทั้งหลายแบบทุนนิยม ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเพิ่มพูนอำนาจให้กับรัฐเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำที่มีอยู่ในสังคมแบบเสรีนิยม ดังนั้น ลัทธิสังคมนิยมมาร์กซิสต์จึงเสนอให้ใช้กำลังรุนแรงที่สุดของชนชั้นกรรมาชีพในการปฏิวัติสังคมเพื่อโค่นล้มระบบทุนนิยม จนถึงขั้นการล้มล้างรัฐบาล โดยการดำเนินเศรษฐกิจแบบคอมมิวนิสต์คือ การที่รัฐเข้ามามีอำนาจดำเนินการต่างๆ และตัดกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลให้หมดสิ้นไปให้คงเหลืออยู่แต่กรรมสิทธิ์รวมเท่านั้น

แต่อริสโตเติล (Aristotle) ให้ทัศนะเกี่ยวกับทรัพย์สินสมบัติแตกต่างกับความคิดของเพลโต กล่าวคือ ต้องให้มีการยอมรับในกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล เพราะกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลก่อให้เกิดคุณค่าทางด้านเศรษฐกิจและศีลธรรม กล่าวคือ ในแง่เศรษฐกิจจะช่วยกระตุ้นให้คนทำงานเพื่อเพิ่มพูนทรัพย์สินส่วนตัวให้มากขึ้น ขณะเดียวกัน การมีทรัพย์สินส่วนบุคคลทำให้แยกส่วนได้ส่วนเสียของคนในสังคมได้ชัดเจนกว่าและทำให้เกิดความขัดแย้งน้อยกว่าการให้ทรัพย์สินเป็นของส่วนรวม ส่วนในแง่ศีลธรรมนั้น ทรัพย์สินสมบัติส่วนบุคคลทำให้คนมีศักดิ์ศรี กล่าวคือ เมื่อมีทรัพย์สินส่วนตัวทำให้ไม่ต้องพึ่งพาคนอื่น เป็นตัวของตัวเองและทรัพย์สินสมบัติส่วนตัวสามารถแบ่งปันให้บุคคลอื่นเป็นสิ่งที่แสดงออกถึงคุณธรรมความเมตตากรุณาต่อเพื่อนมนุษย์ในสังคม³⁹ ความคิดของอริสโตเติลนี้เองเป็นต้นตอของลัทธิเสรีนิยม ทำนองเดียวกับความคิดของเพลโตที่เป็นต้นตอของลัทธิคอมมิวนิสต์⁴⁰ นอกจากนี้ ฌอง โบแวง (Jean Bobin) ยังมีแนวความคิดสนับสนุนในกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลว่า บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิธรรมชาติและรัฐต้องให้ความรับรองและคุ้มครองในสิทธิดังกล่าวแก่ประชาชนด้วย

นับแต่ปลายศตวรรษที่ 18 ถึงต้นศตวรรษที่ 19 ซึ่งเป็นยุคที่ลัทธิเสรีนิยมและปัจเจกชนนิยมแพร่หลายและเฟื่องฟูจนถึงสุดขีด อำนาจและบทบาทของรัฐไม่ว่าในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ถูกจำกัดและควบคุมโดยกลไกหลายประการเพื่อมิให้ไปกระทบบุคคล ปัจเจกชนจะใช้สิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองให้สามารถก่อตั้งนิติสัมพันธ์ระหว่างกันเอง ประกอบกับระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมที่มีปรัชญาพื้นฐานว่า เมื่อบุคคลมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจะทำให้บุคคลนั้นๆ มีกำลังใจในการทำงานในการแสวงหาทรัพย์สินเพิ่มเติมและเก็บรักษาไว้เพื่อประโยชน์ของตนเอง ดังนั้น กรรมสิทธิ์จึงเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่สำคัญอย่างหนึ่งที่สอดคล้องกับลัทธิปัจเจกชนนิยมและเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ ผลจากการที่อำนาจและบทบาทของรัฐถูกจำกัด

³⁹ นิติปรัชญาเบื้องต้น (น.81), โดย สมยศ เชื้อไทย.

⁴⁰ นิติปรัชญาเบื้องต้น (น. 22-24), โดย ปาน แดงประเสริฐ.

ไม่ให้เข้าไปแทรกแซงกิจกรรมของเอกชน ส่งผลให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบกันระหว่างผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมดีกว่า สามารถใช้ประโยชน์จากสิทธิทั้งหลายที่ระบอบการเมืองการปกครองในยุคลัทธิเสรีนิยมและปัจเจกนิยมกับผู้ที่อยู่ในฐานะที่ด้อยกว่า

ครั้งเมื่อยุคลัทธิเสรีนิยมเริ่มเสื่อมลง ประชาชนเริ่มเรียกร้องให้รัฐเอาใจใส่ในการปรับปรุงสภาพการดำรงชีวิตของคนยากจนให้ดีขึ้น และขอเรียกร้องนี้เองที่สนับสนุนให้รัฐเข้าไปแทรกแซงกิจการของเอกชน และแนวความคิดว่าด้วย “รัฐสวัสดิการ” จึงได้เกิดขึ้น ปัจจุบันรัฐได้กลายเป็นเครื่องมือในอันจะส่งเสริมสวัสดิการของสังคมและเศรษฐกิจของประชาชน รัฐสมัยใหม่พยายามที่จะส่งเสริมความยุติธรรมทางสังคมและยอมรับบทบาทเป็นผู้กระทำการด้วยเหตุนี้ กิจกรรมของรัฐจึงขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวาง ดังจะเห็นได้ว่า ภารกิจต่างๆ ซึ่งเมื่อก่อนนี้ได้ปล่อยให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ รัฐในปัจจุบันจะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับวิถีชีวิตของเอกชนทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านการขนส่ง การสร้างถนน ทางด่วน การศึกษา การสาธารณสุข ควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชน ดังนั้น การที่รัฐสมัยใหม่ก้าวเข้ามาสู่รัฐสวัสดิการ จึงนำไปสู่การเพิ่มพูนอำนาจให้แก่รัฐตามภารกิจของรัฐที่เพิ่มมากขึ้น ฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ดำเนินการกิจเหล่านี้จึงจำเป็นต้องมีเครื่องมือในการบริหาร และรัฐสภาจำเป็นต้องให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมากยิ่งขึ้น เพื่อให้สามารถดำเนินงานจัดบริการสาธารณะต่างๆ ให้บรรลุจุดมุ่งหมายของรัฐสวัสดิการ⁴¹

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้รัฐสมัยใหม่จะเข้าแทรกแซงกิจการของเอกชนได้ แต่แนวความคิดในเรื่องของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นเรื่องภายในรัฐใดรัฐหนึ่ง โดยเฉพาะแต่ต่อมาได้เริ่มเปลี่ยนแปลงมาเป็นการร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อหาทางคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้ดียิ่งขึ้น จนกระทั่งเมื่อวันที่ 15 เมษายน ค.ศ.1947 ได้มีการประชุมใหญ่สหประชาชาติที่ซานฟรานซิสโก และลงมติรับรองกฎบัตรสหประชาชาติ ถ้อยคำในกฎบัตรสหประชาชาติได้แสดงให้เห็นถึงความพยายามของร่างที่จะจัดให้มีการร่างเอกสารระหว่างประเทศเพื่อรับรองสิทธิของบุคคล (International bill of rights) และในที่สุดเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ.1948 องค์การสหประชาชาติก็ได้มีมติประกาศรับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นมูลฐานของมนุษย์ไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) และสิทธิประการหนึ่งที่ได้มีการกล่าวไว้ในปฏิญญานี้คือ สิทธิในทรัพย์สิน โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 17 ว่า (1) บุคคลมีสิทธิทั้งในฐานะลำพังตนเอง ตลอดจนการร่วมมือกับผู้อื่นในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน (2) การยึดเอาทรัพย์สินของบุคคลใดไปเสียโดยพลการจะกระทำมิได้ จึงเห็นได้ว่า ถึงแม้ว่าสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนจะได้รับการยืนยันจากนานาชาติ ดังปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน แต่ในขณะเดียวกันฝ่ายบริหาร

⁴¹ “กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง 1,” เอกสารประกอบการบรรยาย, บัณฑิตศึกษาคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (น.10-11), โดย สมยศ เชื้อไทย, 2533.

ก็มีภารกิจที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะ และจำเป็นต้องพัฒนาประเทศทั้งในด้านอุตสาหกรรม การคมนาคม ตลอดจนการจัดให้มีสาธารณูปโภคต่างๆ เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ในการดำเนินการของฝ่ายบริหารนี้ จึงอาจมีการกระทบกระทั่งถึงสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนได้ เช่น ฝ่ายบริหารต้องการที่จะสร้างทางคมนาคม หรือสนามบินใหม่ขึ้นมา ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อกำหนดการใช้ประโยชน์ของที่ดินบริเวณนั้น ในขณะที่เดียวกัน ถ้าเส้นทางหรือสนามบินที่จะจัดสร้างขึ้นมาใหม่จะต้องตัดผ่านที่ดินของเอกชน ก็จำเป็นที่ฝ่ายบริหารจะต้องตรากฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขึ้นมาใช้บังคับ ซึ่งลักษณะของการตรากฎหมายดังกล่าวมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจมหาชนที่รัฐมีเหนือเอกชน แต่รัฐจะต้องจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนด้วยราคาที่เป็นธรรมด้วย

2.3.2 แนวความคิดการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ของเอกชน

กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมีทฤษฎีทางกฎหมายรับรองและคุ้มครองอย่างชัดเจนแน่นอน ดังนั้น แม้ว่ารัฐจะมีอำนาจมหาชนอันมีพื้นฐานมาจากหลักการบริการสาธารณะ ซึ่งรัฐสามารถเวนคืนทรัพย์สินของเอกชนมาใช้เพื่อดำเนินกิจการดังกล่าวได้ก็ตาม แต่รัฐจะดำเนินการไปกระทบสิทธิของเอกชนมากเกินไปไม่ได้ รัฐคงต้องเคารพกรรมสิทธิ์ในทางทรัพย์สินของเอกชนด้วยการจ่ายเงินค่าทดแทน

2.3.2.1 ความหมายของกรรมสิทธิ์

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรรมสิทธิ์มีความหมายเดียวกับคำว่า “เจ้าของ” ซึ่งอยู่ใต้อำนาจในกฎหมายลักษณะเบ็ดเตล็ด บทที่ 44 ที่บัญญัติว่า “มาตราหนึ่ง หัวป่าแลมีเจ้าของสืบส้าง แลผู้นั้นตายได้แก่ลูกหลานถ้าแลผู้ใด ไปแผ้วถางเอาเองท่านว่าแลผู้นั้นให้ใหม่ลาหนึ่งเป็นสินไหมกึ่งพันยั้งคินที่นั้น ให้แก่พี่น้องลูกหลานมัน” และบทที่ 45 บัญญัติว่า “มาตราหนึ่ง ผู้ใดยกที่เข้าเรือนให้แก่ฝ่ายข้างหนึ่งนั้น มีผู้รู้เห็น แลฝ่ายผู้ใดเข้าเรือนนั้นตาย เจ้าของจะกล่าวเอาที่เข้าเรือนคินเล่า ท่านว่าให้คินให้ท่าน โดยคานับ...” เป็นต้น ดังนั้น กรรมสิทธิ์จึงหมายถึง สิทธิแห่งความเป็นเจ้าของ⁴²

โจฮัน วิลเลียม (Joshun Williams) ได้ให้คำอธิบายความหมายของคำว่ากรรมสิทธิ์ โดยไม่ต้องพยายามที่จะให้คำวิเคราะห์ศัพท์ เราอาจจะกล่าวได้ว่า กรรมสิทธิ์ หมายถึง สิทธิที่จะแสวงหาประโยชน์โดยเด็ดขาดในทรัพย์สินสิ่งใดสิ่งหนึ่งย่อมมีสิทธิที่จะขัดขวางมิให้บุคคลอื่นเข้าครอบครองหรือแสวงหาประโยชน์ในทรัพย์สินนั้นและถ้าเขาถูกขยี้แย่งเอาไปซึ่งทรัพย์สินที่เขาเป็นเจ้าของโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เขาก็สิทธิที่จะได้คืนมาซึ่งการครอบครองจากบุคคลใดๆ ก็ได้

⁴² ปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ศึกษาเฉพาะกรณีผลจากการใช้ทรัพย์สินไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน (น.34-35), โดย ก้อง สีวะเกื้อ, 2537, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สำหรับสิทธิที่จะรักษาไว้ หรือเอากลับคืนมาซึ่งการครอบครองทรัพย์สินสิ่งใดสิ่งหนึ่งนั้นสามารถ
ใช้ยื่น หรือต่อสู้บุคคลอื่นได้ทั้งโลก สิทธินี้ถือเป็นหัวใจหรือแก่นแท้ของกรรมสิทธิ์⁴³

เมื่อพิจารณาถึงเหตุข้อเท็จจริงอื่นๆ ของกรรมสิทธิ์แล้ว กรรมสิทธิ์อาจแบ่งออกได้
เป็นกรรมสิทธิ์ (กรรมสิทธิ์โดยแท้) หรือ กรรมสิทธิ์โดยจำกัดซึ่งกรรมสิทธิ์โดยแท้ย่อมรวมถึง สิทธิ
อันเป็นอิสระเช่นเดียวกับที่เป็นสิทธิที่จะแสวงหาประโยชน์โดยเด็ดขาด ดังนั้น กรรมสิทธิ์จึง
เป็นสิทธิที่จะใช้สอย เปลี่ยนแปลง หรือ ทำลายทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้กรรมสิทธิ์ตามความพอใจของผู้เป็น
เจ้าของ แต่จะใช้ไปรบกวนสิทธิอันเกี่ยวกับความปลอดภัยส่วนบุคคลและทรัพย์สินของบุคคลอื่น
ไม่ได้เท่านั้น นอกจากนี้ กรรมสิทธิ์โดยแท้ยังมีลักษณะสำคัญ คือ ความเป็นอิสระในการจำหน่าย
กล่าวคือ สิทธิของผู้เป็นเจ้าของที่จะโอนไปทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วน ซึ่งสิทธิที่เขามีอยู่เหนือ
ทรัพย์สินที่เขาเป็นเจ้าของตามความพอใจ อนึ่ง ลักษณะที่ถือเป็นสาระสำคัญของกรรมสิทธิ์แท้
อีกประการหนึ่งคือ ความมั่นคงถาวรโดยไม่มีกำหนดเวลา

โซลมอนด์ (Salmond) ได้วิเคราะห์ศัพท์คำว่า กรรมสิทธิ์ไว้ว่า กรรมสิทธิ์ หมายถึง
ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับสิทธิทั้งหลายที่เขามีอยู่ โดยเป็นสิ่งที่มนุษย์คนใดคนหนึ่งเป็น
เจ้าของก็คือ สิทธิตามธรรมดาเมื่อเราพูดถึงกรรมสิทธิ์ในวัตถุที่มีตัวตนสิ่งใดสิ่งหนึ่งนั้น ก็เพื่อ
ความสะดวกในการทำความเข้าใจเท่านั้น ความจริงแล้วการเป็นเจ้าของที่ดินแปลงหนึ่งในที่ดิน
แปลงนั้น นั่นคือ การเป็นเจ้าของที่ดินแปลงนั้นนั่นเอง⁴⁴

Black's Law ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า กรรมสิทธิ์ไว้ว่า กรรมสิทธิ์เป็นที่รวมของ
สิทธิที่จะใช้สอยและได้รับประโยชน์ในทรัพย์สิน รวมทั้งสิทธิที่จะโอนทรัพย์สินไปยังบุคคลอื่น
รวมทั้งเป็นสิทธิของบุคคลหนึ่งหรือหลายคนที่จะครอบครองและใช้สอยทรัพย์สินได้อย่างหนึ่ง
โดยปราศจากการเกี่ยวข้องรบกวนจากบุคคลอื่น⁴⁵

ศาสตราจารย์ ประมูล สุวรรณศร ได้ให้ความหมายคำว่ากรรมสิทธิ์ไว้ว่า เป็นทรัพย์สิน
ชนิดหนึ่งที่มีใช้ตัวทรัพย์สิน แต่เป็นอำนาจชนิดหนึ่งที่กฎหมายรับรองและบังคับบัญชาให้ ฉะนั้น ต้อง
ทำความเข้าใจไว้ให้ชัดเจนเดียวกันว่า กรรมสิทธิ์ไม่ใช่ตัวทรัพย์สินของ หากแต่เป็นเพียงอำนาจชนิด
หนึ่งที่บุคคลมีอยู่เหนือทรัพย์สินเท่านั้น แต่อำนาจอันนี้นับว่าเป็นอำนาจอันสมบูรณ์ที่สุดที่บุคคลจะ

⁴³ *Williams on real property* (pp. 2-5), JoShun Williams, 1948, London : Butterworth. อ้างใน *ปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ศึกษาเฉพาะกรณีผลจากการใช้ทรัพย์สินไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน*, น.34.

⁴⁴ Salmond, *Jurisprudence* (Forth edition, Chapter 12), p.220-225. . อ้างใน *ปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ศึกษาเฉพาะกรณีผลจากการใช้ทรัพย์สินไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน*, น.34.

⁴⁵ *Black's Law Dictionary* (pp. 1260-1261), 1979, ST.Paul Minn: West. . อ้างถึงใน *ปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ศึกษาเฉพาะกรณีผลจากการใช้ทรัพย์สินไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน*, น.35.

พึงมีเหนือทรัพย์สินได้ กล่าวคือ กรรมสิทธิ์ก็คือ อำนาจแห่งการเป็นเจ้าของนั่นเอง ฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า กรรมสิทธิ์คือ ทรัพย์สินชนิดหนึ่งที่แสดงถึงความเป็นเจ้าของแห่งทรัพย์สิน⁴⁶

ศาสตราจารย์ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช กล่าวเกี่ยวกับเรื่องกรรมสิทธิ์ไว้ว่า โดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่มีบทวิเคราะห์ศัพท์คำว่า กรรมสิทธิ์คืออะไร จึงตกเป็นภาระแก่ผู้ศึกษาที่จะต้องค้นคว้าหาความเข้าใจกันเองและการนิยามศัพท์ก็ไม่ใช่เรื่องที่ทำได้โดยง่าย โดยท่านได้หยิบยกเอาคำอธิบายคำว่า กรรมสิทธิ์ซึ่งท่านออสติน (Austin) นักนิติศาสตร์อังกฤษ ได้กล่าวไว้ว่า กรรมสิทธิ์หมายถึงสิทธิในทรัพย์สินซึ่งไม่มีจำกัดในการใช้ ไม่มีข้อจำกัดห้ามในการจำหน่าย ไม่มีการกำหนดเวลาจำหน่าย แต่ศาสตราจารย์ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เห็นว่า ที่ท่านออสตินกล่าวนั้นกว้างเกินไป เพราะสิทธิใดๆ ที่มีในกฎหมายนั้นย่อมต้องมีข้อจำกัดไม่มากก็น้อย ตัวอย่างเช่น เรามีอิฐก้อนหนึ่งมิได้หมายความว่าเราผู้ถือกรรมสิทธิ์ในอิฐก้อนนั้นจะนำไปขว้างศีรษะบุคคลอื่นเล่นตามใจชอบหาได้ไม⁴⁷

2.3.2.2 ลักษณะสำคัญของกรรมสิทธิ์

มาตรา 1336 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้น โดยมีขอบด้วยกฎหมาย จะเห็นได้ว่า กรรมสิทธิ์เป็นที่รวมของสิทธิทั้งหลายอันบุคคลพึงมีเหนือทรัพย์สิน และเมื่อวิเคราะห์กรรมสิทธิ์ตามมาตราดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ลักษณะของกรรมสิทธิ์พิเศษยิ่งกว่าทรัพย์สินประการอื่นๆ 3 ประการ คือ

1) กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิเด็ดขาด⁴⁸ กล่าวคือ กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิเด็ดขาด แต่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย ทั้งนี้เพราะเป็นนโยบายของกฎหมายที่จะสร้างความสงบและสันติสุขให้เกิดขึ้นในสังคม ตามที่ทราบกันมาแล้วว่า สังคมประกอบขึ้นจากประชาชนพลเมืองที่เรียกว่าบุคคลในทางกฎหมาย ดังนั้น หัวใจของกฎหมายคือ สิทธิและหน้าที่ของบุคคลที่ต้องใช้สิทธิและปฏิบัติตามหน้าที่ เพราะเหตุว่า ถ้าบุคคลแต่ละคนใช้สิทธิโดยปราศจากขอบเขตและไม่ปฏิบัติตามหน้าที่สังคมก็จะมีแต่ความวุ่นวายและไม่สงบสุข ด้วยเหตุนี้ การที่จะปล่อยให้บุคคลใช้สิทธิโดยไม่มีขอบเขตก็ดี การที่จะปล่อยให้บุคคลละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ก็ดี ย่อมจะทำให้บุคคลอื่นหรือสังคม

⁴⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน, 2517, น. 36, โดย ประมวล สุวรรณศร, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ.

⁴⁷ กฎหมายลักษณะทรัพย์สิน (น.218), โดย เสนีย์ ปราโมช, 2514, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ.

⁴⁸ สิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ (น.83-85), โดย วิชาญ อุคมนตรี, 2517, วิทยานพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ดำรงอยู่ด้วยความสงบสุขไม่ได้ จึงเกิดหลักกฎหมายในทางใช้สิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าการใช้สิทธิที่ดี การปฏิบัติตามหน้าที่ที่ดี บุคคลทุกคนต้องกระทำการโดยสุจริตเสมอ⁴⁹

2) กรรมสิทธิ์ก่อให้เกิดอำนาจหวงกันโดยเฉพาะ⁵⁰ อำนาจหวงกันหรืออำนาจในการหวงห้ามมิให้บุคคลอื่นเข้ามาเกี่ยวข้อง ครอบงำ ขัดขวาง การใช้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคลก็เป็นไปเช่นเดียวกับลักษณะของทรัพย์สินโดยทั่วไปนั่นเอง แต่ว่าสำหรับกรรมสิทธิ์นั้น อำนาจหวงกันมีลักษณะพิเศษที่กฎหมายให้ไว้โดยเฉพาะแก่ผู้ถือกรรมสิทธิ์เท่านั้น ส่วนทรัพย์สินประเภทอื่นไม่มีอำนาจหวงกันเหมือนกรรมสิทธิ์ เช่น ผู้ทรงสิทธิในการจะจำยอมในที่ดินอันเป็นสามยทรัพย์แปลงหนึ่งต้องยอมให้ผู้ทรงสิทธิในการจะจำยอม โดยเจ้าของสามยทรัพย์แปลงอื่นเข้ามาแสวงสิทธิในการยทรัพย์แปลงเดียวกันได้ จะหวงกันไว้ใช้สิทธิแต่เพียงคนเดียวไม่ได้และผู้ทรงสิทธิในการจะจำยอมหรือเจ้าของสามยทรัพย์จะใช้สิทธิของคนแต่ผู้เดียวโดยไม่ยอมให้เจ้าของสามยทรัพย์คนอื่นใช้สิทธินั้นไม่ได้

3) กรรมสิทธิ์มีลักษณะถาวรโดยแท้⁵¹ ทรัพย์สินทุกประเภทโดยทั่วไปเป็นสิทธิที่มีลักษณะมั่นคงและถาวร โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรรมสิทธิ์นั้นมีลักษณะถาวรยิ่งกว่าทรัพย์สินประเภทอื่นๆ โดยในทฤษฎีแล้ว กรรมสิทธิ์ไม่มีกำหนดเวลาสิ้นสุด เพราะไม่มีกฎหมายบัญญัติว่ากรรมสิทธิ์จะสิ้นสุดลงโดยกาลเวลา แต่ทรัพย์สินอื่นๆ อาจสิ้นผลไปโดยผลแห่งกาลเวลาได้ เช่น การจะจำยอม เป็นต้น⁵² นอกจากนี้ กรรมสิทธิ์ยังมีความมั่นคง กล่าวคือ แม้ผู้ทรงกรรมสิทธิ์ตายไป กรรมสิทธิ์ก็ยังคงทอดไปยังทายาทเสมอและยังคงอยู่ตลอดไปตราบเท่าที่ยังมีทายาทสืบทอดต่อไป ซึ่งต่างกับทรัพย์สินบางประเภท เช่น สิทธิอาศัย⁵³ จึงถือว่า กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิยังคงอยู่ตลอดไป และมีลักษณะเป็นสิทธิที่มีความคงทนถาวร โดยแท้ อย่างไรก็ตาม แม้ในทางทฤษฎีกฎหมายกรรมสิทธิ์นั้นจะเป็นสิทธิที่มีความมั่นคงถาวรตลอดไปก็ตาม แต่มาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้บัญญัติให้ ที่ดินที่เจ้าของปล่อยให้รกร้างว่างเปล่าเกินเวลาที่กฎหมายกำหนดตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ จึงเป็นผลทำให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินอาจจะสิ้นไปโดยผลแห่งกาลเวลาได้ ทั้งนี้ เพราะเหตุผลในทางเศรษฐกิจและการเมืองเป็นสำคัญ แต่อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าว

⁴⁹ ปพพ. มาตรา 5 การใช้สิทธิแห่งตนที่ดี ในการชำระหนี้ที่ดี บุคคลทุกคนต้องกระทำโดยสุจริต

⁵⁰ สิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ (น.85). เล่มเดิม.

⁵¹ สิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ (น.85-86). เล่มเดิม.

⁵² ปพพ. มาตรา 1399 การจะจำยอมนั้น ถ้ามิได้ใช้สิบปี ท่านว่าย่อมสิ้นไป

⁵³ ปพพ. มาตรา 1404 สิทธิอาศัยนั้นจะโอนกันไม่ได้แม้โดยมรดก

ก็ใช้เฉพาะกับที่ดินเท่านั้น ไม่รวมถึงกรรมสิทธิ์ในทางอื่นด้วย จึงถือว่า ลักษณะของกรรมสิทธิ์ โดยทั่วไปมีลักษณะมั่นคงถาวรโดยแท้⁵⁴

การที่รัฐมีภารกิจเพิ่มมากขึ้น ทำให้รัฐต้องใช้อำนาจมหาชนของรัฐดำเนินกิจกรรมไป กระทบกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น การสร้างรถไฟ การสร้างทางด่วน การทำทางหลวงพิเศษ เป็นต้น รัฐก็จำเป็นต้องเวนคืนที่ดินของเอกชนเพื่อนำไปใช้ในการก่อสร้าง อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐจะมีอำนาจมหาชนที่จะดำเนินการบังคับเอกชนให้ปฏิบัติตาม แต่สิทธิของเอกชนก็จำเป็นต้องได้รับการคุ้มครองไปด้วยในขณะเดียวกัน

เมื่อการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อประโยชน์สาธารณะของส่วนรวมเป็นสำคัญ ดังนั้น ในบางกรณีรัฐก็มีความจำเป็นที่จะต้องกระทำการอันเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิของเอกชนส่วนน้อย เอกชนส่วนน้อยก็จำเป็นต้องถูกรัฐใช้อำนาจบังคับ โดยที่เอกชนผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไม่อาจใช้อำนาจขัดขวางการดำเนินการของรัฐได้ เช่น การที่รัฐใช้อำนาจเวนคืนของเอกชนเพื่อนำมาก่อสร้างถนนสาธารณะ เป็นต้น แม้ตามหลักของทฤษฎีกรรมสิทธิ์ ผู้ใดจะมาพรากกรรมสิทธิ์ของเอกชนไปไม่ได้ เนื่องจากกรรมสิทธิ์เป็นสิ่งที่มีความมั่นคงถาวรก็ตาม แต่เจ้าของกรรมสิทธิ์ดังกล่าวยังคงต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย ดังนั้น รัฐจึงมีอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนได้ จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า หลักการบริการสาธารณะกับหลักกรรมสิทธิ์ของเอกชน เป็นหลักที่ขัดแย้งกัน เพราะหลักบริการสาธารณะมุ่งคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ ในขณะที่หลักกรรมสิทธิ์ของเอกชนมุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้ถือกรรมสิทธิ์ จึงยากที่จะประสานหลักการทั้งสองให้เข้ากันได้ ซึ่งการประสานหลักการดังกล่าวสามารถทำได้โดยการเพิ่มการคุ้มครองสิทธิในกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนให้มากขึ้น กล่าวคือ เมื่อการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการบังคับซื้ออสังหาริมทรัพย์ของเอกชนโดยรัฐ ซึ่งเอกชนจะไม่มีโอกาสขัดขวางการใช้อำนาจมหาชนของรัฐได้ ดังนั้น การประสานหลักการทั้งสอง จึงทำได้โดยการจ่ายเงินค่าทดแทนที่เหมาะสม และจะต้องเป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรม เมื่อกระบวนการจ่ายเงินค่าทดแทนให้ความเป็นธรรม ก็จะส่งผลให้เกิดการต่อต้านจากเอกชนผู้ถูกเวนคืนน้อยลงตามไปด้วย ทำให้รัฐสามารถนำอสังหาริมทรัพย์ไปใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมได้ และในขณะเดียวกัน

⁵⁴ ปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ศึกษาเฉพาะกรณีผลจากการใช้ทรัพย์สินไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน (น.40-44). เล่มเดิม.

รัฐก็ไม่ได้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนกับประชาชนส่วนน้อยมากเกินไป ซึ่งส่งผลให้การบริหารราชการแผ่นดินบรรลุวัตถุประสงค์ของการปกครองในระบอบนิติรัฐในที่สุด⁵⁵

2.3.3 การจำกัดกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

ในปัจจุบันภาระหน้าที่ของรัฐมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น เนื่องจากรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องจัดหาปัจจัยพื้นฐานต่างๆ เพื่อรองรับการเจริญเติบโตของประเทศ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รัฐจึงมีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินเพื่อก่อสร้างถนน และระบบขนส่งมวลชนที่ดีเพื่อพัฒนาระบบอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมให้ก้าวหน้าสำหรับการรองรับปริมาณของประชากรในอนาคต และเป็นเหตุให้รัฐต้องขยายกิจการด้านสาธารณูปโภคเพิ่มมากขึ้นด้วย

ในกรณีนี้รัฐมีหน้าที่สองด้าน⁵⁶ คือ แก้ปัญหาต่างๆ ของประชากร ในขณะเดียวกันก็ต้องบำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชากรไม่ให้ได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำของตน สำหรับประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยถือว่า สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเป็นสิ่งที่พึงเคารพ รัฐย่อมต้องให้ความคุ้มครองและไม่เข้าไปแทรกแซงการใช้สิทธิในทรัพย์สิน เว้นแต่จะเป็นไปโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันว่า เมื่อบุคคลมาอยู่ร่วมกันในรัฐย่อมต้องมีหน้าที่ในการตอบแทนรัฐ โดยถือหลักว่าประโยชน์ส่วนรวมย่อมมีความสำคัญมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว จึงเป็นหลักที่ยอมรับกันทั่วไปว่า แม้ว่ารัฐจะเคารพต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเพียงใด ก็อาจจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลได้เพื่อประโยชน์ส่วนรวม⁵⁷

1) เหตุผลความจำเป็นในการจำกัดกรรมสิทธิ์

สิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิหนึ่งที่รัฐให้การรับรองและคุ้มครอง ดังที่ มาตรา 41 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ อย่างไรก็ตาม การรับรองและคุ้มครองนี้มีได้หมายความว่า สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวนี้จะถูกจำกัดไม่ได้เลย สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้หากการจำกัดนั้นเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นหรือเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชน⁵⁸ แม้ว่าสิทธิในทรัพย์สินของ

⁵⁵ ปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ศึกษาเฉพาะกรณีผลจากการใช้ทรัพย์สินไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน (น.46-48). เล่มเดิม.

⁵⁶ รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (น. 1-2), โดย สงขลา วิชัยทัตะ และคณะ.

⁵⁷ จาก “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์,” *วารสารศาลพาหะ*, 30:3 (พฤษภาคม-มิถุนายน, 2526), น. 52-53. โดย ประพันธ์ ทรัพย์แสง.

⁵⁸ จาก “กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกับการจำกัดกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน” ในอาจารย์ชูชาติ หนังสือรวมบทความทางวิชาการ เพื่อเป็นอนุสรณ์แด่ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม (น.298), โดย เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, รวบรวมโดย พนม เยี่ยมประยูร, 2538, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

เอกชนจะจัดได้ว่าเป็นประเภทหนึ่งของเสรีภาพในกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่บรรดา รัฐเสรีประชาธิปไตยให้การรับรองคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญแต่รัฐก็สามารถจำกัดสิทธิดังกล่าวได้ หากทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ กรณีจึงมิใช่เรื่องแปลกที่จะมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการจำกัดกรรมสิทธิ์ออกมาใช้บังคับมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และกฎหมายที่เกี่ยวกับการโอนกิจการรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ให้เป็นของชาติ เป็นต้น

2) รูปแบบของการจำกัดกรรมสิทธิ์

สิทธิในทรัพย์สินถือเป็นสิทธิพื้นฐานที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ดี สิทธิดังกล่าวอาจถูกพรากไปจากเจ้าของ โดยรัฐ ด้วยเหตุผลความจำเป็นที่รัฐจะต้องได้มาซึ่งทรัพย์สินของราษฎรเพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น การก่อสร้างเส้นทางคมนาคม อาคาร สถานที่ราชการ การก่อสร้างเพื่อการสาธารณูปโภคต่างๆ เป็นต้น รัฐจึงต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของราษฎรมาเพื่อประโยชน์ของรัฐ การที่รัฐใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายพรากเอาทรัพย์สินของบุคคลมาเป็นของรัฐเพื่อใช้ในงานสาธารณะ ภายใต้เงื่อนไขว่าต้องมีการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ราษฎรด้วยการชดเชยค่าเสียหายที่เป็นธรรม มาตรการเวนคืนจึงถือได้ว่าเป็นการจำกัดกรรมสิทธิ์ที่รุนแรงที่สุด ดังนั้น ต้องมีการบัญญัติรับรองอำนาจเช่นนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม รูปแบบของการจำกัดกรรมสิทธิ์มิได้มีเฉพาะการเวนคืนเท่านั้น ดังนี้

1. ข้อผูกมัดกรรมสิทธิ์⁵⁹ เป็นกรณีที่รัฐยังคงปล่อยให้เอกชนเป็นเจ้าของทรัพย์สินได้ แต่มีการวางเงื่อนไขอันจำเป็นโดยฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน และโดยมากจะเป็นการจำกัดสิทธิใช้สอยทรัพย์สินในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันเองเพื่อมิให้มีการใช้สอยทรัพย์สินของตนไปในทางที่จะทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น หรือในบางครั้งเจ้าของทรัพย์สินอาจต้องยอมให้ผู้อื่นเข้าไปในทรัพย์สินของตน นอกจากนี้ ข้อผูกมัดกรรมสิทธิ์อาจเกิดขึ้นในกรณีที่รัฐมีความมุ่งประสงค์เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของสังคม เช่น กฎหมายผังเมืองที่บังคับให้เอกชนต้องใช้ประโยชน์ที่ดินตามแผนที่กำหนดไว้ล่วงหน้า เช่น ในกรณีของประเทศเยอรมัน มีการยกเลิกสิทธิการใช้สอยน้ำใต้ดินของเอกชนเพื่อความปลอดภัยและความเพียงพอในการใช้น้ำของชุมชน หรือรัฐอาจออกกฎหมายห้ามมิให้มีการปลูกองุ่นโดยใช้ที่ดินที่ไม่เหมาะสม กรณีเหล่านี้ในประเทศเยอรมันถือว่า รัฐไม่จำเป็นต้องจ่ายค่าทดแทนให้เพราะเอกชนแต่ละคนมีหน้าที่ต่อสังคมและต้องเสียสละให้แก่ส่วนรวม การใช้กรรมสิทธิ์ของเอกชนจึงต้องถูกผูกพันโดย

⁵⁹ ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย (น.45-46), โดย ศุภเชษฐ์ ฤๅสุวรรณ, 2540, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ผลประโยชน์ของสังคม⁶⁰ สำหรับการล้วงล้ำกรรมสิทธิ์ที่เป็นผลข้างเคียงของการดำเนินมาตรการของรัฐนั้น ศาลแพ่งสูงสุดของเยอรมันได้พัฒนาคำศัพท์ขึ้นมา 2 คำคือ⁶¹ การล้วงล้ำกรรมสิทธิ์ที่เท่ากับเป็นการเวนคืน (enteignungsgleicher Eingriff) BGHZ 6.270 (290). และการล้วงล้ำกรรมสิทธิ์ที่เสมือนเป็นการเวนคืน (enteignender Eingriff) BGH NJW 1965.1907

การล้วงล้ำกรรมสิทธิ์ที่เท่ากับเป็นการเวนคืน เดิมจำกัดเฉพาะกับการล้วงล้ำกรรมสิทธิ์ที่ผิดกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่ควรตำหนิ (มาตรา 34 กฎหมายพื้นฐานและมาตรา 839 ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน) คือ การกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่อย่างไรก็ตาม การกระทำที่ผิดกฎหมายแต่ไม่อาจตำหนิการกระทำได้นั้น ยังไม่มีกฎหมายใดบัญญัติเป็นความผิดไว้ ศาลแพ่งสูงสุดของเยอรมันจึงเทียบเคียงกรณีนี้กับการจ่ายค่าทดแทนเมื่อมีการล้วงล้ำกรรมสิทธิ์ที่ชอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้น และเห็นว่าสมควรต้องมีการจ่ายค่าทดแทนให้กับ การล้วงล้ำกรรมสิทธิ์ที่ผิดกฎหมายด้วย

การล้วงล้ำกรรมสิทธิ์ที่เป็นเสมือนการเวนคืน เป็นผลข้างเคียงการดำเนินมาตรการทางปกครอง ซึ่งฝ่ายปกครองเองไม่มีความประสงค์ให้เกิดขึ้น จึงเป็นกรณีที่ไม่ต้องจ่ายค่าทดแทน เพราะถือว่าเป็นการล้วงล้ำกรรมสิทธิ์ที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยในกรณีดังกล่าว ศาลแพ่งสูงสุดของเยอรมันได้มีคำพิพากษาวางแนวไว้ว่า ผู้ที่ได้รับผลกระทบไม่อาจเรียกร้องค่าเสียหายได้ แต่หากผู้ที่ได้รับผลกระทบเห็นว่า มาตรการนั้นๆ มีผลเป็นการเวนคืนก็สามารถฟ้องเรียกค่าเสียหายได้ ในกรณีที่กฎหมายเปิดช่องให้เรียกได้เท่านั้น แต่หากปราศจากพื้นฐานกฎหมายดังกล่าวก็ทำได้เพียงฟ้องร้องต่อศาลปกครองให้ยกเลิกการกระทำที่เป็นการล้วงล้ำกรรมสิทธิ์ได้เท่านั้น

นอกจากนี้ ยังมีการดำเนินบริการสาธารณะของรัฐในบางลักษณะที่มีผลเป็นการรบกวนสิทธิในการใช้ทรัพย์สินของเอกชน (nuisance) ซึ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เอกชนเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และผลจากมาตรการต่างๆ ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการเพื่อจัดทำบริการสาธารณะนั้นอาจส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของที่ดินข้างเคียงที่มีได้ถูกเวนคืน โดยการกระทำของเจ้าหน้าที่มิได้เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออันจะเป็นความรับผิดชอบแต่อย่างใด ซึ่งความเสียหายในที่นี้นอกจากจะเป็นความเสียหายทางกายภาพที่เกิดขึ้นแก่ตัวทรัพย์สินโดยตรงแล้ว แม้เป็นความเสียหายในลักษณะความเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลงของทรัพย์สิน รัฐย่อมต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าทดแทนให้แก่บุคคลเหล่านั้นเช่นกัน โดย

⁶⁰ *Compensation for the Compulsory Acquisition of Land, in compensation for Compulsory Purchase : A Comparative Study*, (p.4), by J.F. GARNER, 1975, London: The United Kingdom National Committee of Comparative Law อ้างใน “ ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย,” โดย สุขเกษมส์ ภูสุวรรณ, 2540 วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, น. 46.

⁶¹ *กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเยอรมัน* (น.78-79), โดย บุญศรี มีวงศ์ฤ โฆษ, 2538, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม

ศาลสูงของสหรัฐอเมริกาเคยตัดสินให้รัฐต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่เอกชนที่มีบ้านเรือนตั้งอยู่ใกล้โครงการที่รัฐกำลังก่อสร้างเตาเผาขยะ หรือ โรงงานกำจัดขยะซึ่งส่งกลิ่นเหม็นเป็นพิษเหนือที่ดินของเอกชน⁶² หรือความเสียหายทางกายภาพในลักษณะอื่นๆ เช่น กลิ่นเหม็น คับ ความสั่นสะเทือน เสียง เป็นต้น

2. การเวนคืนเป็นการพรากกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของราษฎรไป และมีผลเท่ากับเป็นการยกเว้นหลักสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลที่ย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ⁶³ โดยการเวนคืนจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจอย่างชัดแจ้ง และต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และความจำเป็นในการพัฒนาประเทศ นอกจากนี้รัฐยังมีหน้าที่ที่จะต้องเยียวยาความเสียหายให้แก่ราษฎรด้วยการชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อความเป็นธรรมในสังคม เนื่องจากราษฎรเหล่านั้นต้องรับภาระมากกว่าราษฎรผู้ซึ่งมิได้ถูกพรากกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ได้รับการยอมรับโดยทั่วไปในรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตย⁶⁴ ดังนี้

รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

มาตรา 14 (1) สิทธิในทรัพย์สินและสิทธิในการรับมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สภาพและขอบเขตของสิทธิให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

(2) การมีทรัพย์สินยืมมีหน้าที่ด้วย การใช้ทรัพย์สินจะต้องกระทำในลักษณะเพื่อส่วนรวม

(3) การเวนคืนจะกระทำได้แต่เพื่อประโยชน์ส่วนรวม การเวนคืนจะกระทำได้ก็แต่โดยอำนาจแห่งกฎหมาย หรือ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งบัญญัติถึงลักษณะและขอบเขตของค่าชดเชยด้วย การกำหนดค่าทดแทนนั้น ให้คำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะและผลประโยชน์ของผู้เสียหาย ในกรณีที่ไม่อาจตกลงกันในเรื่องค่าชดเชยให้ฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมได้

รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลี (ฉบับ ค.ศ.1972)

มาตรา 20 (1) สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง สภาพของสิทธิและข้อจำกัดสิทธิให้กำหนดไว้ในกฎหมาย

(2) การใช้สิทธิในทรัพย์สิน จะต้องไม่ขัดต่อสวัสดิภาพของประชาชน

⁶² *American Jurisprudence* (pp 834-836), second edition, volume 26, 1966, New York: Lawyers Cooperative Publishing.

⁶³ ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย (น.432-433), เล่มเดิม.

⁶⁴ รัฐธรรมนูญประเทศประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญประเทศสังคมนิยม, โดย สวัสดิ์ ศรีลัมภ์ และสุรศักดิ์ มณีศรี, เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. อ้างใน ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย (น.45-46), โดย ศุภเชษฐ์ อุสุวรรณ, 2540, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

(3) ในกรณีที่มีการยึด ใช้ หรือจำกัดทรัพย์สินของเอกชนเพื่อสาธารณประโยชน์ จำนวน ค่าชดเชยและวิธีการชดเชยให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

รัฐธรรมนูญเบลเยียม

มาตรา 11 บุคคลจะถูกพรากไปซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้ก็เฉพาะแต่เพื่อประโยชน์ สาธารณะ และเฉพาะแต่กรณีและตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งยังจะต้องได้รับ ค่าทดแทนที่เป็นธรรมก่อนด้วย

ในทางปฏิบัติเกิดปัญหาการแบ่งแยกความแตกต่างระหว่างการเวนคืน ซึ่งต้องมีการจ่ายค่าทดแทน และการกำหนดข้อผูกมัดกรรมสิทธิ์ซึ่งไม่ต้องจ่ายค่าทดแทน โดยมี ผู้เสนอทฤษฎีเพื่อแบ่งแยกความแตกต่างของทั้งสองกรณีออกจากกัน โดยแบ่งออกเป็น 3 ทฤษฎี ดังนี้⁶⁵

1. ทฤษฎีการเสียสละพิเศษ (Sonderopfertheorie) ตามทฤษฎีนี้การเวนคืนก็คือการล่งล้าง กรรมสิทธิ์ไม่ว่าจะเป็นการถอนกรรมสิทธิ์ หรือเป็นการเพิ่มภาระให้แก่กรรมสิทธิ์ โดยที่การล่งล้างกรรมสิทธิ์ทำให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องเมื่อเทียบกับบุคคลอื่นๆ แล้วถูก กระทบเป็นพิเศษอย่างไม่เท่าเทียมกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ผู้ถูกเวนคืนเป็นผู้ที่ถูกกระทบ เป็นพิเศษและถูกปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกับคนอื่น อีกทั้ง การเวนคืนเป็นการบังคับให้บุคคลหรือ กลุ่มบุคคลเหล่านี้เสียสละให้แก่ส่วนรวมเป็นพิเศษแตกต่างจากคนอื่น ความเสียสละเป็นพิเศษนี้ จะต้องได้รับการทดแทนซึ่งทำให้หลักความเสมอภาคกลายเป็นหลักทดแทนไปด้วย

2. ทฤษฎีการแบ่งตามเนื้อหา (materielle Abgrenzungstheorien) ทฤษฎีนี้พยายามใช้ เนื้อหาของการเวนคืนและการกำหนดข้อผูกมัดกรรมสิทธิ์เป็นตัวแบ่ง การแบ่งตามเนื้อหานี้มีหลาย แนวด้วยกันแต่ก็ไม่แตกต่างกันมากนัก โดยกรณีที่จะเป็นการเวนคืนนั้นอาจพิจารณาว่า กรรมสิทธิ์ ที่ได้รับความคุ้มครองและรับรองโดยกฎหมายนั้นถูกกระทบหรือล่งล้างที่เจ้าของกรรมสิทธิ์ไม่ควร จะต้องทนรับสภาพอีกต่อไป หรือเมื่อเสรีภาพในการจัดการทรัพย์สินของเอกชนที่เป็นเจ้าของ กรรมสิทธิ์ถูกกระทบ หรือนิติสมบัติที่ถูกกระทบนั้นไม่อาจใช้ตามอำนาจหน้าที่ได้อีกต่อไป

3. ทฤษฎีความผูกพันของกรรมสิทธิ์ที่มีต่อสังคม (Sozialbindungs theorie) ทฤษฎีนี้ พิจารณาจากความผูกพันที่มีต่อสังคมของกรรมสิทธิ์ ซึ่งตามทฤษฎีนี้ถือว่า การเวนคืน คือ การ ล่งล้างกรรมสิทธิ์ทุกรูปแบบที่เกินขอบเขตของความผูกพันที่มีต่อสังคมของหลักกรรมสิทธิ์เอง การ พิจารณาล่งล้างกรรมสิทธิ์โดยอยู่เหนือความผูกพันที่มีต่อสังคมหรือไม่ อาจพิจารณาจาก ข้อเท็จจริงที่ว่าล่งล้างเข้าไปในกรรมสิทธิ์นั้นสอดคล้องกับหลักสิทธิขั้นพื้นฐานหรือไม่ หากไม่สอดคล้องก็ถือว่าเป็นการเวนคืน

⁶⁵ กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเยอรมัน (น.76-77). เล่มเดิม.

มีข้อวิจารณ์ว่า ทฤษฎีเสียดสละพิเศษมีลักษณะเป็นแบบแผนมากเกินไป บุคคลที่จะนำมาเปรียบเทียบกับนี้ไม่มีความแน่นอน ทฤษฎีแบ่งตามเนื้อหานั้นยืดหยุ่นมากเกินไป ส่วนทฤษฎีความผูกพันของกรรมสิทธิ์ที่มีต่อสังคมก็ไม่ได้ได้รับความสนใจเท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติจะถือทฤษฎีเสียดสละเป็นพิเศษเป็นหลัก

โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่า กรณีการเวนคืนนั้นมีลักษณะเป็นรูปธรรมส่งผลกระทบต่อโดยตรงไปยังเอกชนแต่ละคนและมีลักษณะเป็นการพรากกรรมสิทธิ์ไปจากเจ้าของ ส่วนข้อผูกมัดกรรมสิทธิ์มีลักษณะเป็นนามธรรมใช้ได้เป็นการทั่วไปกับบุคคลหรือกลุ่มคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งใน การกำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สิน ข้อผูกมัดกรรมสิทธิ์จึงเกิดสืบเนื่องจากตัวทรัพย์สินนั่นเองที่ก่อภาระแก่ตัวทรัพย์สินและมีไซ่เอกชนคนใดคนหนึ่งโดยตรง เช่น ในการดำเนินการค้า หากรัฐเข้าไปดำเนินการแทนเอกชนเสียเลยในลักษณะการผูกขาดถือได้ว่า สิทธิในการค้า (Trade Right) ของเอกชนถูกเวนคืนแล้ว เอกชนผู้ต้องเสียหามีสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทน ส่วนการที่รัฐเพียงแต่ดำเนินการค้าแข่งขันกับเอกชนโดยมีกฎระเบียบที่จำกัดสิทธิเอกชน หากกฎระเบียบนั้นไม่ถึงขนาดที่เอกชนไม่อาจดำเนินการแข่งขันด้วยได้แล้วก็คือว่าเป็นเรื่องการค้าผูกมัดกรรมสิทธิ์เท่านั้นเอง⁶⁶

2.4 ความเป็นมาและแนวความคิดการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย

2.4.1 ความหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

การเวนคืน ตามพจนานุกรมไม่ได้บัญญัติความหมายของคำนี้ไว้ แต่เมื่อพิจารณาแยกคำออกแล้วจะได้ความหมายดังนี้ คือ คำว่า “เวน” ตามพจนานุกรม แปลว่า การยกให้มอบให้ ส่วนคำว่า “คืน” แปลว่า เอากลับหรือส่งกลับ ดังนั้น เมื่อแปลรวมกันแล้วตามพจนานุกรมก็มีความหมายว่า “การที่เคยกเอาของที่เคยยกให้กลับคืนมา” เนื่องจากสมัยก่อนที่ดินต่างๆ เป็นของพระมหากษัตริย์ และพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ยกให้ประชาชนครอบครอง เมื่อพระองค์ต้องการใช้ประโยชน์ก็สามารถที่จะเรียกคืนจากประชาชนเสียเมื่อไหร่ก็ได้

ดังนั้น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ คือ การที่รัฐได้บังคับซื้อที่ดินจากประชาชน แต่การดำเนินการเวนคืนดังกล่าว จะต้องดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะนำเอาที่ดินนั้นๆ

⁶⁶ *The Right of Property* (p.175), by Vinding Kruse อ้างใน “ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในระบบกฎหมายไทย” (น.45-46), โดย สุขเกษม ฐิตสุวรรณ, 2540, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

มาใช้ในกิจการสาธารณูปโภค ซึ่งอำนาจในการยึดคืนนี้ G.F.Garner ได้แบ่งแยกที่มาของอำนาจดังกล่าวเป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้⁶⁷

1) อำนาจนำมา (Power to acquire)

อำนาจดังกล่าวนี้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการขอคืนที่ดิน ไม่ว่าจะ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น หรือการร่วมมือของเจ้าหน้าที่ทั้งสอง ตามพระราชบัญญัติเวนคืน แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจดังกล่าวนี้ จะต้องมีการระบุไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีวัตถุประสงค์เพื่อจะนำที่ดินที่ยึดไปใช้ทำประโยชน์ในกิจการอะไร

2) อำนาจที่จะใช้ที่ดินที่ไหนก็ได้ (Authority to acquire the particular land)

อำนาจดังกล่าวนี้เป็นอำนาจประการสำคัญ ดังนั้น โดยลำพังตามพระราชบัญญัติเวนคืน อย่างเดียว ไม่พอที่จะยึดที่ดินของเอกชนมาใช้ในกิจการสาธารณูปโภคประโยชน์ได้ แต่จะต้อง มีการแสดงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจตามกฎหมายในการแทรกแซง และสิ่งนี้นักกฎหมายเรียกว่า “ขั้นตอนการบังคับซื้อ” ขั้นตอนดังกล่าวเป็นขั้นตอนอำนาจที่ใช้ร่วมกับอำนาจแทรกแซงของ รัฐมนตรีเพื่อที่จะเอาที่ดินที่ต้องการมาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ

3) การประเมินเงินค่าชดเชยที่สามารถจ่ายได้ (Assessment of the compensation payable)

การเวนคืนเป็นการที่รัฐใช้อำนาจยึดที่ดินของเอกชน โดยการบังคับซื้อ ดังนั้น แม้ว่า หลายครั้งที่เจ้าของที่ดินต้องเสียที่ดินไปโดยไม่ยินยอมในขั้นตอนการบังคับซื้อ โดยรัฐบาลมีอำนาจ ที่จะพิจารณาค่าเสียหายที่สมควรที่เอกชนจะได้รับซึ่งรัฐจำต้องจ่ายจริง แต่ถ้าเจ้าของที่ดินไม่ยอมรับ จำนวนเงินที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเสนอให้ ก็สามารถปฏิเสธข้อเสนอดังกล่าวและเรียกร้องจำนวนเงินที่ เหมาะสมได้

4) กฎหมายว่าด้วยการยึดกรรมสิทธิ์ (Acquisition of legal title)

อำนาจในการยึดที่ดินของเอกชนมาเป็นของรัฐ จะกระทำได้โดยการตรากฎหมาย เกี่ยวกับการยึดเพื่อป้องกันต่อต้านและการปฏิเสธที่จะส่งมอบของเจ้าของที่ดิน

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การเวนคืนเป็นการบังคับซื้อ ดังนั้น เอกชนผู้ถูกเวนคืน จึงไม่สามารถที่จะขัดขวางการดำเนินการดังกล่าวของรัฐได้ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการของรัฐ ก็จะต้องกระทำโดยการตราเป็นบทบัญญัติกฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติ เนื่องจากถือว่า

⁶⁷ *Administrative Law*, (pp. 253-255), by J.F. Garner, 1979, London: Butterworths. อ้างใน “ปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ : ศึกษาเฉพาะกรณีกระบวนการบังคับซื้อขายตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530” โดย บุญธรรม วิเศษลา, 2539 วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, น. 68.

เป็นการกระทบกระเทือนสิทธิที่สำคัญขั้นมูลฐานของประชาชนอย่างมาก แต่อย่างไรก็ตาม รัฐไม่สามารถที่จะใช้อำนาจดังกล่าวไปกระทบสิทธิของเอกชนมากเกินไป เนื่องจากหลักการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลได้เกิดขึ้นมาเป็นเวลานานแล้ว ดังนั้น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสาธารณประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ รัฐจึงจำเป็นต้องชดใช้เงินค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่เอกชนตามหลักการคุ้มครองกรรมสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน เมื่อเป็นเช่นนี้ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน รัฐก็ต้องดำเนินการตราเป็นกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติ เพื่อให้กฎหมายดังกล่าวผ่านการพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งถือเป็นตัวแทนของประชาชน รัฐจะดำเนินการเวนคืนโดยใช้อำนาจมหาชนทั่วไปโดยไม่มีการตราเป็นกฎหมายไม่ได้ นอกจากนี้การที่รัฐต้องจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เอกชนที่ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ อันเป็นการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นอีกด้วย

2.4.2 วิวัฒนาการของสิทธิในที่ดินของประเทศไทย

ในสมัยตอนต้นกรุงรัตนโกสินทร์ ประเทศไทยมีการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศอย่างกว้างขวาง ทำให้เศรษฐกิจขยายตัวเจริญรุ่งเรืองมาก ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อระบบการผลิตแบบเดิมที่ผลิตเพื่อยังชีพมาสู่การผลิตเพื่อการค้า เริ่มเกิดค่านิยมในเรื่องทรัพย์สิน เกิดการก่อตัวของชนชั้นนายทุน เริ่มมีการกว้านซื้อที่ดินเป็นจำนวนมากจากพวกนายทุน ในสมัยรัชกาลที่ 3 เมื่อพระองค์ได้ทรงอ้างหลักกฎหมายว่า “พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินทั้งสิ้นแต่ผู้เดียว” จึงได้ไปยึดหรือเวนคืนที่ดินของราษฎรมาใช้ในการสร้างวัด โดยพระองค์มักพระราชทานที่ดินแปลงอื่นให้กับราษฎรเป็นการแลกเปลี่ยน มิได้เอาที่ดินของราษฎรมาเปล่าๆ เหมือนอย่างในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยรัชกาลที่ 4 ระบบเศรษฐกิจของประเทศเกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่ภายหลังจากที่ได้มีการทำสัญญาทางพระราชไมตรีกับประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเดนมาร์ก เป็นต้น รัฐบาลยอมให้ชาวต่างชาติมีสิทธิซื้อที่ดินได้ในเขตที่กำหนดให้ และเมื่อมีการขุดคลองและตัดถนนมากขึ้นทำให้ที่ดินมีราคาสูงขึ้น จึงได้มีการประกาศเรื่องจำนำและขายฝากที่ดิน โดยบัญญัติว่าการซื้อขายจะถือเป็นเด็ดขาดได้ต่อเมื่อเจ้าของเดิมยอมมอบโฉนดตราแดงให้แก่ผู้ซื้อ แสดงให้เห็นว่า เริ่มมีการยอมรับสิทธิของเอกชนที่ดินเพิ่มมากขึ้น มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินที่แม้จะมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการเก็บภาษีก็ตาม แต่ก็อาจใช้แสดงสิทธิในที่ดินได้ในทางอ้อม⁶⁸ ในสมัยรัชกาลที่ 5 กรมโยธาธิการหรือสุขาภิบาลสั่งให้บรรดาประชาชนที่อยู่ในเขตที่จะถูกตัดถนน รื้อถอนโรงเรือนของตนภายในกำหนดเวลา โดยไม่ได้รับเงินค่าชดเชยเลย แต่ในปี พ.ศ. 2442 เมื่อมีการตัดถนนราชดำเนินและถนนเทวียุทธศาสตร์ ทรงมีพระราชดำริว่า การปฏิบัติแต่ก่อนไม่ได้เป็นธรรมเนียมอันดีและต้องด้วยความชอบธรรม เพราะทำให้เจ้าของที่ดินบางรายได้ประโยชน์

⁶⁸ คำอธิบายพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (น.6-12). เล่มเดิม.

บางรายเสียประโยชน์ จึงเปลี่ยนแปลงระเบียบการจัดที่สร้างถนนใหม่ให้กรมโยธาธิการซื้อบรรดาที่ดินที่ต้องตัดถนนกับบรรดาที่ดินริมถนนในท้องที่ตำบลก่อนล่วงหน้าหนึ่งปี ถ้าเจ้าพนักงานและเจ้าของที่ดินริมถนนที่ได้ขายให้กับเจ้าพนักงานมีโอกาสได้คืนตามราคาทุนเงินสร้างสองปี ต่อมาในสมัยปลายรัชกาลที่ 5 พระองค์ได้ทรงวางหลักเกณฑ์ในการเวนคืนว่า การเวนคืนที่ดินของเอกชนนั้นจะต้องปฏิบัติตามประกาศกรมโยธาธิการ ลงวันที่ 13 มกราคม ร.ศ. 110 ซึ่งการเวนคืนตามประกาศนี้จะต้องจ่ายเงินสำหรับค่ารั้งถนนและค่าที่ดินสำหรับเอกชนผู้เป็นเจ้าของด้วย ในสมัยรัชกาลที่ 6 จึงเริ่มมีการรวบรวมข้อบังคับในการกำหนดราคาค่าชดเชยให้แก่เจ้าของที่ดินให้เป็นระเบียบแบบแผนเดียวกัน และมีการออกพระราชบัญญัติจัดวางทางรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2464 ขึ้นเพื่อใช้ในการสร้างทางรถไฟและการก่อสร้างทางหลวงด้วย โดยได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินค่าชดเชยว่า เงินค่าทำขวัญที่จะจ่ายให้แก่เจ้าของที่ดิน ให้กำหนดตามราคาซื้อขายกัน ในท้องตลาด ในวันที่ออกประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน โดยมีกรรมการจัดซื้อที่ดิน 3 คน เป็นผู้ใกล้เคียงให้ตกลงเรื่องราคากับผู้ถูกเวนคืนก่อน หากตกลงกันไม่ได้ให้จัดตั้งอนุญาโตตุลาการขึ้นมาตัดสิน นอกจากนี้ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า ทางราชการจะเข้าครอบครองที่ดินได้ต่อเมื่อได้จ่ายเงินหรือวางเงินค่าทำขวัญแล้วเท่านั้น ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยในสมัยรัชกาลที่ 7 สภาผู้แทนราษฎรได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 ออกมาใช้เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการสาธารณูปโภคทั่วไป ไม่เฉพาะเพื่อกิจการใดกิจการหนึ่งตั้งแต่ก่อน แม้จะเป็นการเปลี่ยนหลักการเดิมซึ่งเคยถือว่าที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจจะเรียกกลับคืนได้เสมอตามแต่จะมีพระราชประสงค์โดยอำนาจออกกฎหมายเวนคืน ได้ตกมาเป็นของสภาผู้แทนราษฎรแล้วก็ตามแต่ร่องรอยแนวความคิดเดิมก็ยังคงหลงเหลืออยู่ เพราะได้นำคำว่า “เวนคืน” มาใช้ในลักษณะนี้เป็นครั้งแรก อันแสดงความหมายว่าราษฎรได้เวนคืนที่ดินแก่รัฐบาล เพื่อที่รัฐบาลจะได้นำที่ดินนั้นไปดำเนินกิจการสาธารณูปโภคตามวัตถุประสงค์ในฐานะที่รัฐบาลเป็นเจ้าของที่ดินนั้นอยู่แต่เดิม โดยที่ราษฎรมีสติทรัพย์สิน “ค่าทำขวัญ” เป็นการชดเชยที่ดินที่ต้องเวนคืนแก่รัฐบาล อย่างไรก็ตาม เมื่อมีพระราชบัญญัติเวนคืนฯ ออกมากำหนดหลักเกณฑ์ไว้เป็นที่แน่นอนตายตัวแล้ว ย่อมเป็นหลักประกันแก่ราษฎรว่ารัฐบาลจะไม่บังคับเอาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ไปโดยอำเภอใจเช่นแต่ก่อน อย่างน้อยจะต้องเอาไปเพื่อกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์และราษฎรมีสติทรัพย์สินได้รับค่าทำขวัญมาเป็นการทดแทนไม่ได้สูญเสียไปโดยมิได้สิ่งใดตอบแทนกลับมา ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 ออกมาใช้ได้ 21 ปี รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็ได้ออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 มาใช้แทนฉบับเดิม โดยมีเหตุผลว่าฉบับเดิมใช้มานานแล้วสมควรปรับปรุงเหมาะสมกับกาลสมัย

ประกอบกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495 ก็ได้บัญญัติเกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐจะกระทำมิได้เว้นแต่จำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือประโยชน์อย่างอื่นของรัฐ และต้องชดเชยค่าทดแทนอันเป็นธรรมให้แก่เจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการ โอนกรรมสิทธิ์นั้น และมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวก็นำถ้อยคำในรัฐธรรมนูญมาบัญญัติไว้ว่า อสังหาริมทรัพย์ซึ่งรัฐต้องการเพื่อกิจการใดๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือประโยชน์ของรัฐอย่างอื่นนั้น เมื่อมิได้มีการตกลงในเรื่องการ โอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้เวนคืนตามบทบัญญัตินี้ แม้มาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว จะมีได้กล่าวถึงการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้โดยเฉพาะ แต่กล่าวถึงการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐ ซึ่งครอบคลุมไปถึงทรัพย์สินทุกประเภท ทั้งสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 ที่ตราออกมาใหม่ก็ยังใช้คำว่า “เวนคืน” เช่นเดิม ซึ่งถือเป็นการเดินตามแนวความคิดที่มีมาตั้งแต่โบราณว่าที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ แต่เปลี่ยนถ้อยคำจาก “ค่าทำขวัญ” มาเป็น “ค่าทดแทน” ตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม เมื่อมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 ได้กำหนดให้นำราคาปานกลางของที่ดินซึ่งตีราคาเพื่อประโยชน์แห่งการเสียดภาษีบำรุงท้องที่ สภาพและทำเลของทรัพย์สินที่ต้องเวนคืน มาพิจารณาในการกำหนดค่าทดแทนด้วย แม้รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้วก็ตาม หน่วยงานของรัฐบางหน่วยงานก็ยังมีกฎหมายเวนคืนของตัวเองมาใช้บังคับทำให้กฎเกณฑ์ต่างๆ ไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาใช้บังคับ ซึ่งในมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดว่า ถ้ามิได้ตกลงเรื่องการ โอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ และในวรรคสอง กำหนดว่า ในกรณีที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนในกฎหมายอื่นโดยเฉพาะแล้ว ถ้าจะต้องดำเนินการเวนคืนเพื่อกิจการตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะมีมติให้ดำเนินการเวนคืนตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้แทนก็ได้ ซึ่งแสดงว่า แม้หน่วยงานของรัฐจะมีกฎหมายเวนคืนของตนเองดังได้กล่าวมาแล้ว แต่หากจะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งจะต้องผ่านกระบวนการขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนทุกครั้ง คณะรัฐมนตรีย่อมจะต้องให้ดำเนินการเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่ใช้ได้เป็นการทั่วไปและเป็นธรรมกว่ากฎหมายฉบับอื่น

2.4.3 กฎหมายที่ให้อำนาจรัฐในการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

เนื่องจากสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดวิถีชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากรัฐผู้ปกครอง ดังนั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพย่อมต้องมีที่มาจากประชาชนด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม เป็นที่ยอมรับกันว่า ในรัฐยุคใหม่นั้น การใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงของประชาชนจำเป็นต้องกระทำผ่าน “ตัวแทนผู้ใช้อำนาจ” ซึ่งเป็นตัวแทนของปวงชนผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ดังนั้น การจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจึงต้องเป็นไปโดยผลของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชนคือ รัฐสภา

กฎหมายถือเป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐกับประชาชนเพื่อเป็นเกณฑ์ในการใช้อำนาจรัฐขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐ เช่น กฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นข้อตกลงและกติกาในการใช้สิทธิต่อกันในฐานะเอกชน กฎหมายอาญาเป็นข้อตกลงร่วมกันของประชาชนเพื่อป้องกันมิให้มีการละเมิดต่อกันทางกายภาพ ต่อทรัพย์สินและเสรีภาพ และกฎหมายมหาชนเป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐกับเอกชนว่ารัฐสามารถใช้อำนาจรัฐอันเป็นของประชาชนได้ในขอบเขตใด และประชาชนจะต้องถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพอย่างไรบ้าง⁶⁹

1) รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นทั้งเครื่องมือในการจำกัดสิทธิเสรีภาพ และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ดังนั้น กฎหมายต่างๆ จะต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เมื่อกฎหมายลำดับรองเกิดจากการใช้อำนาจของรัฐธรรมนูญเนื้อหาของกฎหมายจะต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทซึ่งให้อำนาจในการตรากฎหมายขึ้นมิได้ รวมทั้งกระบวนการตรากฎหมายก็ต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชนไว้ 2 ลักษณะ⁷⁰ คือ บัญญัติรับรองไว้อย่างสัมบูรณ์ กล่าวคือ โดยไม่มีเงื่อนไขหรือข้อจำกัดใดๆ และบัญญัติรับรองไว้อย่างสัมพัทธ์ กล่าวคือ รัฐสงวนไว้ซึ่งอำนาจในอันที่จะจำกัดการใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นๆ ภายหลังได้ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นกรณีของสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้จำกัดได้โดยผลของกฎหมายตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งบัญญัติว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะกิจการของรัฐเพื่อการอัน

⁶⁹ รายงานการวิจัย การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยศาลรัฐธรรมนูญ (น.15), โดย สมคิด เลิศไพฑูรย์ และ กล้า สมุทวณิช, (กันยายน 2546), ศูนย์ศึกษาพัฒนาประชาธิปไตย: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

⁷⁰ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (น.49-50), โดย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2538, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

เป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความสะดวกจากการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

จากบทบัญญัติดังกล่าวอาจพิจารณาการใช้สิทธิ สภาพบังคับ และข้อจำกัดของสิทธิและเสรีภาพของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ดังนี้⁷¹

1. การใช้สิทธิ สิทธิในการที่จะไม่ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นสิทธิที่ปลอดจากการแทรกแซงของรัฐ

2. สภาพบังคับของสิทธิและเสรีภาพ เป็นหลักว่ารัฐจะต้องไม่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชน หรือหากเวนคืนก็ต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และให้ค่าตอบแทนที่เป็นธรรม หากไม่ใช่ข้อจำกัดที่เวนคืนนั้น ก็ต้องคืนแก่เจ้าของหรือทายาท

3. ข้อจำกัดของสิทธิและเสรีภาพ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำได้ต่อเมื่ออาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เฉพาะในกรณีต่อไปนี้ เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

2) พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เป็นกฎหมายกลางที่บัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งปฏิบัติตาม และโดยที่กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในเรื่องทรัพย์สิน รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำได้อีกแต่โดยการอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น

มาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 บัญญัติว่า เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใดๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

⁷¹ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยศาลรัฐธรรมนูญ (น.63-64). เล่มเดิม.

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เพิ่มวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ขึ้นมาอีก 2 ประการ คือ การส่งเสริมและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ ซึ่งกรณีดังกล่าวไม่มีปัญหาในเรื่องของการตีความตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เพราะวัตถุประสงค์ข้อสุดท้ายของพระราชบัญญัติดังกล่าวคือ เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ซึ่งมีความหมายกว้าง ดังนั้น การส่งเสริมและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ ย่อมเป็นการเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นอยู่แล้ว⁷²

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะมีผลเป็นการ โอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของบุคคล ก็ต่อเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติเวนคืน ในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง ซึ่งตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย...” ดังนั้น ตามระบบกฎหมายไทย จึงกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบในการบังคับโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการตราพระราชบัญญัติเวนคืนในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งมีผลเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ดังนั้น การตราพระราชบัญญัติเวนคืนดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่กำหนดไว้ใน มาตรา 29 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่บัญญัติว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพนั้นมิได้ ดังนั้น ในกรณีที่รัฐธรรมนูญอนุญาตให้มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นย่อมไม่อาจกระทำได้โดยการตรากฎหมายล่วงล้ำสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญอนุญาต กฎหมายนั้นจะต้องอ้างอิงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจ นอกจากนี้ การตรากฎหมายล่วงล้ำแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องพอสมควรแก่เหตุ โดยองค์กฤษฎีกาต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับเงื่อนไขต่างๆ ตามมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังต่อไปนี้⁷³

1. หลักความพอสมควรแก่เหตุ เป็นหลักที่มีขึ้นเพื่อจำกัดการใช้อำนาจรัฐไม่ให้เกินไปโดยอำเภอใจ ซึ่งมีหลักการย่อยดังต่อไปนี้

⁷² คำอธิบาย พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 (น.27), โดย ยืนยงค์ ใจสมุทร, 2540, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม.

⁷³ จาก “เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน : “มาตรา 29” ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย,” *วารสารนิติศาสตร์*, ปีที่ 30, 2 (มิถุนายน 2543) หน้า 187-193. วรเจตน์ ภาคีรัตน์,

1) มาตรการที่องค์กรนิติบัญญัติตราขึ้นเป็นกฎหมายจะต้อง “เหมาะสม” ที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ หลักความเหมาะสมนี้เรียกร่องความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการที่รัฐใช้จำกัดหรือลดสิทธิของประชาชนกับผลที่จะได้รับจากการใช้มาตรการนั้น

2) มาตรการที่องค์กรนิติบัญญัติตราขึ้นเป็นกฎหมายนั้นจะต้องเป็นมาตรการที่จำเป็นแก่การดำเนินการเพื่อให้วัตถุประสงค์ที่ต้องการสำเร็จลงได้ กล่าวคือ ในกรณีที่มีมาตรการที่เหมาะสมหลายมาตรการ องค์กรนิติบัญญัติจะต้องเลือกเอามาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุดมาบัญญัติเป็นกฎหมาย

3) มาตรการที่องค์กรนิติบัญญัติตราขึ้นในกฎหมายเพื่อใช้บังคับนั้น นอกจากจะเป็นมาตรการที่เหมาะสมและจำเป็นแล้ว จะต้องเป็นมาตรการที่พอสมควรแก่เหตุด้วย หลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบนี้ เรียกร่องให้้องค์กรนิติบัญญัติซึ่งนำหลักประโยชน์ที่มหาชนจะได้รับกับประโยชน์ที่เอกชนจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามมาตรการแห่งกฎหมายที่เหมาะสมและจำเป็น

2. หลักการคุ้มครองสารัตถะแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น องค์กรนิติบัญญัติไม่อาจตรากฎหมายให้กระทบกระเทือนแก่นหรือสารัตถะของสิทธิและเสรีภาพได้ กฎหมายใดที่ตราขึ้นกระทบกระเทือนต่อสารัตถะแห่งสิทธิ กฎหมายนั้นย่อมขัดรัฐธรรมนูญ

การตรากฎหมายในลักษณะใด ถือได้ว่ากระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น อาจต้องพิจารณาระดับความเข้มข้นรุนแรงของกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพ และลักษณะของสิทธิและเสรีภาพนั้นเองประกอบกัน เช่น หากกฎหมายนั้นเมื่อพิจารณาโดย “เนื้อหา” แล้ว มีการกำหนดเงื่อนไขให้บุคคลต้องปฏิบัติตามไว้อย่างเคร่งครัดจนถึงขนาดที่ไม่มีบุคคลใดเป็นผู้ทรงสิทธิในสิทธินั้นๆ ปฏิบัติตามเงื่อนไขได้เลย กรณีเช่นนี้แม้จะเป็นกฎหมายที่มีลักษณะจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล แต่ก็ย่อมมีผลเท่ากับเป็นการตัด หรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งถือว่า กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวไว้แล้ว⁷⁴ อันยังผลให้ใช้บังคับมิได้

3. หลักการอ้างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายใช้กับกฎหมายที่ตราขึ้นภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้บังคับแล้ว และทำให้องค์กรนิติบัญญัติมีหน้าที่ต้องระบอบบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องและให้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ในกฎหมาย การฝ่าฝืนไม่ระบอบบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลส่งผลให้กฎหมายฉบับนั้นขัดรัฐธรรมนูญ

⁷⁴ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (น.78). เล่มเดิม.

4. หลักการมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปของกฎหมายและหลักการห้ามตรากฎหมายใช้บังคับเฉพาะกรณีและเฉพาะบุคคล บทบัญญัติของมาตรา 29 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เรียกร้องให้ในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล องค์กรณีบัญญัติจะต้องตรากฎหมายให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง ทั้งนี้มีเหตุผล 2 ประการคือ ประการแรก เหตุผลเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ และประการที่สอง เหตุผลในแง่การป้องกันมิให้เกิดเอกสิทธิ์และการเลือกปฏิบัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้กฎหมายซึ่งมีผลในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป เนื่องจากไม่ต้องการให้องค์กรณีบัญญัติออกคำสั่งทางปกครองเองในรูปของกฎหมาย โดยคำสั่งทางปกครองมุ่งใช้บังคับกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลที่ระบุจำนวนได้แน่นอนกลุ่มหนึ่ง และกับข้อเท็จจริงเฉพาะกรณี ส่วนกฎหมายมุ่งใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นไม่จำกัดจำนวนและกับบุคคลไม่จำกัดจำนวน กฎหมายที่มีผลเป็นการทั่วไปเป็นเครื่องประกันความสม่ำเสมอและความเท่าเทียมกันในผลทางกฎหมายสำหรับข้อเท็จจริงหรือสถานการณ์ที่เหมือนกัน ดังนั้น กฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รับการตราขึ้นโดยไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่มุ่งหมายให้ใช้บังคับเป็นการเฉพาะเจาะจง ย่อมถือว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ และใช้บังคับมิได้

3) กฎหมายอื่นๆ ที่ให้รัฐใช้อำนาจในการเวนคืน⁷⁵

นอกจากกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว ยังมีกฎหมายอื่นที่มีบทบัญญัติให้อำนาจหน่วยงานของรัฐดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อวัตถุประสงค์บางประการเป็นการเฉพาะ ได้แก่

1. พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482 (มาตรา 23)
2. พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2530 (มาตรา 11)
3. พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2530 (มาตรา 37 ทวิ)
4. พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 (มาตรา 35 ทวิ)
5. พระราชบัญญัติไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 (มาตรา 35)

⁷⁵ คำทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์, โดย นัฐกานต์ ช่างยัง, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- 6.พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 (มาตรา 36)
 - 7.พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.2522 (มาตรา 33)
 - 8.พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.2510 (มาตรา 37)
 - 9.ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับลงวันที่ 290 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ.2515 (เรื่องการทางพิเศษ) (ข้อ 22 และข้อ 26)
 - 10.พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 (มาตรา 28 (6) มาตรา 43 และมาตรา 44)
 - 11.พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 (มาตรา 34)
 - 12.พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2521 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 (มาตรา 29 มาตรา 33 และมาตรา 38)
 - 13.พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 (มาตรา 32)
 - 14.พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 (มาตรา 32)
 - 15.พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2539 (มาตรา 38 วรรคสาม)
 - 16.พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.2535 (มาตรา 68)
 - 17.พระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ.2535 (มาตรา 15)
 - 18.พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดหาสิ่งหาริมทรัพย์เพื่อกิจการขนส่งมวลชน พ.ศ. 2540 (มาตรา 6) เป็นกรณีที่รัฐต้องการใช้แดนกรรมสิทธิ์ของเอกชนเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการขนส่งมวลชนโดยไม่จำเป็นต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
 - 19.พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2517 (มาตรา 32)
 - 20.พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 (มาตรา 57)
- ในบรรดากฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจรัฐสามารถเวนคืนทรัพย์สินมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น มีกฎหมายบางฉบับที่ได้กำหนดขั้นตอนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้เป็นการเฉพาะ แต่ให้นำกฎหมายกลางว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับแทน ได้แก่
- 1.พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482
 - 2.พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485
 - 3.พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494
 - 4.พระราชบัญญัติการพลังงานแห่งชาติ พุทธศักราช 2496
 - 5.พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503
 - 6.พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511
 - 7.พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

8.พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518

9.พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522

10.พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522

2.5 การกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศไทย

2.5.1 ขั้นตอนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

1)การเวนคืนโดยมีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน⁷⁶
 ในกรณีที่รัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ รัฐย่อมมีอำนาจที่จะดำเนินการเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ในการนี้จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนก่อนก็ได้ ซึ่งพระราชกฤษฎีกาเช่นนี้ใช้บังคับได้มีกำหนดสองปี หรือตามกำหนดเวลาที่ได้ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น แต่ต้องไม่เกินสี่ปี แล้วแต่จะเห็นว่าจำเป็นเพื่อสำรวจที่ดินที่จะต้องเวนคืนนั้น และภายในกำหนดอายุแห่งพระราชกฤษฎีกาที่ออกไว้ดังกล่าว เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ที่มีสิทธิเข้าไปในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นภายในเขตที่ดินตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาเพื่อกระทำการเท่าที่จำเป็น เพื่อทำการสำรวจและเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอน แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวทราบถึงกิจการที่จะต้องกระทำล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนเริ่มกระทำการนั้น ซึ่งการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนจะต้องดำเนินการให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ถ้าเป็นการเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ทางรถไฟ ทางพิเศษ คลองชลประทานหรือกิจการที่คล้ายคลึงกันต้องสำรวจให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

เมื่อได้ดำเนินการสำรวจที่ที่จะต้องเวนคืนเสร็จเป็นบางส่วนหรือแล้วเสร็จทั้งหมด รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่สำรวจแล้วเสร็จ ประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยงานที่เวนคืนหนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนหน่วยงานของรัฐอื่นหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลผู้มีสิทธิได้รับตามกฎหมาย ซึ่งในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทนนี้จะต้องกำหนด โดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา 18 มาตรา 21 มาตรา 22 และมาตรา 24

⁷⁶ คดีปกครองเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (น.8-16). เล่มเดิม.

แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ทั้งนี้จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จ และประกาศราคาที่กำหนดไว้ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง

หลังจากที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้กำหนดราคาเบื้องต้นของ อสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทนแล้ว ในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาเจ้าหน้าที่ มีอำนาจตกลงซื้อขายและกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนจากเจ้าของ หรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อดำเนินการจัดซื้อและจ่ายเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ ดังกล่าวต่อไป แต่จะให้ราคาหรือค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวเกินกว่าราคาเบื้องต้น ที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดไว้ไม่ได้ และในการทำความตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ ข้างต้นสามารถแบ่งออกได้เป็นสองกรณี คือ สามารถตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืน และจำนวนเงินค่าทดแทนได้กรณีหนึ่ง กับสามารถตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนได้ แต่ไม่อาจตกลงกันได้ในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทนอีกกรณีหนึ่ง ซึ่งในกรณีแรกจะมีการทำสัญญา แล้วรับเงินค่าทดแทน โดยไม่มีการสงวนสิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี ส่วนกรณีหลังจะมีการทำสัญญา และรับเงินค่าทดแทน โดยสงวนสิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี ในการทำสัญญาซื้อขายทั้งสองกรณี กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนดังกล่าวทั้งหมดให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครอง โดยชอบด้วยกฎหมายภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ทำสัญญาซื้อขายและให้ถือว่ากรรมสิทธิ์ ในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว ได้โอนเป็นของรัฐแล้วนับแต่มีการชำระเงินในกรณีเช่นนี้รัฐ ย่อมสามารถเข้าใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ได้ โดยไม่ต้องตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการ เวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้กรรมสิทธิ์ตกเป็นของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

ส่วนเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์โดยชอบด้วยกฎหมายรายใด ไม่มาทำสัญญาและรับเงินค่าทดแทน หรือมาแต่ไม่สามารถตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนได้ ในกรณีเช่นนี้ เพื่อให้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ตกเป็นของรัฐก็จะต้องตราพระราชบัญญัติขึ้น เพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว ซึ่งเมื่อมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ใช้บังคับแล้วเจ้าหน้าที่เวนคืนก็จะมีหนังสือแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับ เงินค่าทดแทนมารับเงินที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดไว้ ทั้งนี้ภายในระยะเวลาที่ กำหนดแต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ฉบับนั้นใช้บังคับ อย่างไรก็ตาม ในระหว่างที่ยังมิได้ตราพระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าการเวนคืนที่ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ ที่จะเวนคืนแล้ว หากเนิ่นช้าจะเป็นอุปสรรคอย่างมากแก่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมหรือ ประโยชน์ของรัฐอันสำคัญอย่างอื่น คณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา

กำหนดให้การเวนคืนนั้น เป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนได้ และเมื่อมีประกาศเช่นนั้นแล้ว เจ้าหน้าทีหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์ได้ก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่ต้องมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นจะกระทำได้เมื่อมีการวางเงินค่าทดแทน มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แล้ว

2) การเวนคืนโดยไม่มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน⁷⁷

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในบางครั้ง หากอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนมีไม่มากนัก ในกรณีเช่นนี้รัฐอาจดำเนินการเวนคืนโดยไม่มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนก่อน แต่จะดำเนินการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เลข และหากพระราชบัญญัติเวนคืนฉบับนั้นมิได้กำหนดเรื่องเงินค่าทดแทนไว้เป็นอย่างอื่น รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นจะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งภายในสามสิบวัน นับแต่วันใช้บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าวประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยงานที่เวนคืนหนึ่งคน ผู้แทนกรรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน และจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลที่มีสิทธิได้รับตามกฎหมายสำหรับการจ่ายเงินค่าทดแทน ในกรณีนี้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ที่จะต้องจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนภายใน 120 วันนับแต่วันที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้กำหนดเงินค่าทดแทนแล้ว ตามมาตรา 28 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ถ้าปรากฏว่าเจ้าหน้าที่หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจ่ายเงินค่าทดแทนล่าช้ากว่ากำหนดเวลาดังกล่าว ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนย่อมมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสิน นับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาการจ่ายเงินค่าทดแทน ทั้งนี้ตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว หากผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนผู้ใดไม่พอใจ ให้มีสิทธิอุทธรณ์ และฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

2.5.2 บุคคลผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน

การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นจะกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนตามมาตรา 9 หรือคณะกรรมการกำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วย

⁷⁷ คติปกรรณเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (น.8-16). เล่มเดิม.

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 จะต้องกำหนดให้แก่บุคคลต่างๆ ตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งได้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

1) เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งที่ดินที่ต้องเวนคืน ซึ่งคำว่า “เจ้าของที่ดิน” นั้น หมายความว่า บุคคลซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา 3 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งหมายถึงบุคคลที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีที่ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามบทกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้ และได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือตามกฎหมายอื่น ส่วนคำว่า “ผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ได้แก่ บุคคลซึ่งได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินตามมาตรา 4 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งปกติแล้วผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายมีสิทธิในที่ดินในทำนองเดียวกับเจ้าของที่ดิน แต่ต่างกันที่ผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายไม่มีโฉนดที่ดิน และมีแต่เพียงหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน เช่น น.ส.3 และ น.ส.3 ก. เป็นต้น อย่างไรก็ตามแม้ที่ดินที่ถูกเวนคืนไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ก็สามารถตั้งคณะกรรมการขึ้นมาทำการสอบสวนสิทธิได้ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และถ้าข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย คณะกรรมการก็สามารถกำหนดราคาให้แก่ผู้นั้นได้

2) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 หรือได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลัง โดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ โดยหลักแล้วเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างคือ เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินตามมาตรา 18 (1) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 โดยอาศัยหลักส่วนควบตามมาตรา 144 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งบัญญัติว่า เจ้าของทรัพย์ย่อมมีกรรมสิทธิ์ในส่วนควบของทรัพย์นั้น อย่างไรก็ตาม มาตรา 146 ของประมวลกฎหมายดังกล่าว ได้บัญญัติข้อยกเว้นเอาไว้ว่า ทรัพย์ซึ่งติดกับที่ดินหรือติดกับโรงเรือนเพียงชั่วคราว ไม่ถือว่าเป็นส่วนควบกับที่ดินหรือโรงเรือนนั้น ดังนั้น ผู้เช่าที่ดินของผู้อื่นเพื่อปลูกสร้างโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น หรือผู้มีสิทธิเหนือพื้นดินนั้นซึ่งมีสิทธิเป็นเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างเหนือพื้นดินของผู้อื่นตามมาตรา 1410 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ย่อมเป็นเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น จึงมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 18 (2) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

3) ผู้เช่าที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในที่ดินที่จะต้องเวนคืน แต่การเช่านั้นต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ ซึ่งได้ทำไว้ก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 หรือได้ทำขึ้นภายหลัง โดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ และการเช่านั้นยังมีได้ระงับไปในวันที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครองที่ดิน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว

แต่เงินค่าทดแทนในการเช่านี้พึงกำหนดให้เฉพาะที่ผู้เช่าได้เสียหายจริง โดยเหตุที่ต้องออกจากที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวก่อนสัญญาเช่าระงับ การกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้เช่าที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในที่ดินที่ต้องเวนคืนซึ่งเสียสิทธิการเช่าไป เพราะที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างที่ตนเช่าถูกเวนคืนไป จึงเป็นการจ่ายค่าทดแทนสำหรับสิทธิการเช่า มิใช่เป็นการจ่ายเงินค่าทดแทนสำหรับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง การเช่าดังกล่าวนี้จะต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือด้วย การเช่าด้วยวาจาข้อมไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน แต่ถ้าเป็นการเช่าอสังหาริมทรัพย์ที่มีกำหนดเกินกว่าสามปีขึ้นไป หรือกำหนดตลอดอายุผู้เช่าหรือผู้ให้เช่า จะต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วย จึงจะบังคับได้ตามสัญญา มิฉะนั้นจะใช้บังคับได้เพียงสามปี โดยที่สัญญาเช่าหรือหลักฐานการเช่าจะต้องทำก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 และการเช่าดังกล่าวต้องไม่ระงับไปในวันที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครองที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างที่เช่านั้น ถ้าหากว่าสัญญาเช่าระงับไปก่อน ผู้เช่าข้อมไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนแต่อย่างใด

4) เจ้าของต้นไม้ยืนต้นขึ้นอยู่ในที่ดินวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 เป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของต้นไม้ยืนต้นที่ขึ้นอยู่ในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 ถ้าปลูกในภายหลังข้อมไม่ได้รับเงินค่าทดแทน คำว่า “ต้นไม้ยืนต้น” ไม่มีนิยามความหมายไว้ที่ใด นอกจากประกาศใช้ข้อบังคับชั่วคราวสำหรับการเพาะปลูก ร.ศ. 129 ข้อ 7 ที่ให้ความหมายว่า พรรณไม้ยืนเป็นต้นมีอายุเกิน 3 ปี จึงต้องพิจารณาตามหลักพฤกษศาสตร์ว่าต้นไม้ใดบ้างที่มีอายุเกิน 3 ปี

5) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้น ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 แต่ต้องไม่เป็นผู้ซึ่งจำต้องรื้อถอนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวไปเมื่อได้รับแจ้งจากเจ้าของที่ดิน เงินค่าทดแทนตามมาตรา (5) นี้ พึงกำหนดให้เฉพาะค่ารื้อถอน ค่าขนย้ายและค่าปลูกสร้างใหม่เท่านั้น เป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนได้ โดยเฉพาะค่ารื้อถอน ค่าขนย้าย และค่าปลูกสร้างใหม่เท่านั้น เพราะวัสดุที่รื้อถอนไปยังเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น อยู่เช่นเดิมไม่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าหน้าที่เวนคืนแต่อย่างใด ในทางปฏิบัติแล้ว มักจะตีความไปในทำนองที่ว่า โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่รื้อถอนได้คือ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่ไม่เป็นส่วนควบของที่ดินตามมาตรา 144 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างซึ่งได้ปลูกสร้างในที่ดินมีลักษณะเป็นการชั่วคราว เช่น เพิงไม้ ร้านขายของชั่วคราว และแผงลอย เป็นต้น

6) บุคคลผู้เสียสิทธิในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้าหรือสิ่งอื่น ซึ่งคล้ายคลึงกันผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นตามมาตรา 1349 หรือมาตรา 1352 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณีที่บุคคลเช่นว่านั้นได้จ่ายเงินค่าทดแทนในการใช้สิทธิดังกล่าวให้แก่เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนแล้ว เป็นการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้สูญเสียสิทธิในการใช้ทางจำเป็น หรือเสียสิทธิในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้าหรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายคลึงกันผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืน ซึ่งผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรานี้ จะต้องจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนมาแล้ว หากได้ใช้สิทธิโดยไม่จ่ายเงินค่าทดแทนก็จะไม่กำหนดเงินค่าทดแทนให้

ศาลฎีกาได้วางหลักเกี่ยวกับบุคคลที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทน⁷⁸ เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1119/2511 ตามมาตรา 18 (3) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 บัญญัติว่า “ผู้เช่าที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ในที่ดินที่ต้องเวนคืน แต่การเช่านั้นต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ ซึ่งได้ทำไว้ก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 หรือได้ทำขึ้นภายหลัง โดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ และการเช่านั้นยังมีได้ระงับไปในวันที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครองที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว แต่เงินค่าทดแทนในการเช่านี้พึงกำหนดให้เฉพาะที่ผู้เช่าได้เสียหายจริงโดยเหตุที่ต้องออกจากที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวก่อนสัญญาเช่าระงับ เมื่อระหว่างคดีที่โจทก์ฟ้องเจ้าหน้าที่เวนคืนเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนในการที่โจทก์จะต้องออกจากตึกที่เช่าก่อนสัญญาเช่าระงับ โจทก์ได้อยู่ในตึกที่โจทก์เช่าตลอดมาจนเกินกำหนดระยะเวลาที่เช่าตามสัญญาเช่าซึ่งโจทก์อ้างว่ามีผลใช้บังคับได้แล้ว โจทก์ย่อมหมดสิทธิที่จะได้รับเงินค่าทดแทนเพราะการเช่าได้ระงับไปเสียแล้ว

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2747/2537 แม้ศาลฎีกาจะมีคำพิพากษาให้จำเลยที่ 3 และที่ 4 ไปทำการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินพิพาทให้แก่โจทก์ หากจำเลยที่ 3 และที่ 4 ไม่ปฏิบัติตามให้ถือเอาคำพิพากษาแทนการแสดงเจตนาของจำเลยที่ 3 และที่ 4 คำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวเป็นเพียงคำพิพากษาที่บังคับให้จำเลยที่ 3 และที่ 4 ปฏิบัติตามสัญญาจะซื้อจะขาย หาใช่ทำให้โจทก์มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทไม่ กรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทยังเป็นของจำเลยที่ 3 และที่ 4 อยู่ โจทก์จะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทต่อเมื่อจำเลยที่ 3 และที่ 4 จดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทให้แก่โจทก์แต่เมื่อก่อนที่ศาลฎีกาจะมีคำพิพากษานั้น ที่ดินพิพาทถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กรณีจึงมีเหตุรอนสิทธิในที่ดินพิพาทเกิดขึ้นที่จำเลยที่ 3 และที่ 4 ไม่สามารถจดทะเบียนโอนที่ดินพิพาทให้โจทก์ได้ และตามพระราชบัญญัติว่าด้วย

⁷⁸ ปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีอุทธรณ์ค่าทดแทน (น.51-54), โดย ชไมพร อำไพจิตร, 2552, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 18 บัญญัติว่า เงินค่าทดแทนนั้นให้กำหนดแก่บุคคลดังต่อไปนี้ (1) เจ้าของทรัพย์สินผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งที่ดินที่ต้องเวนคืน ฯลฯ โจทก์ไม่ใช่ผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนดังกล่าว จึงไม่มีอำนาจฟ้องเรียกเงินค่าทดแทนจากจำเลยที่ 1 และที่ 2

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1260/2546 โจทก์ได้เช่าที่ดินซึ่งบางส่วนถูกเวนคืนโดยการเช่านั้นมีหลักฐานเป็นหนังสือและจดทะเบียนการเช่าไว้ก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาฯ และในวันที่เจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครองที่ดินที่ถูกเวนคืนดังกล่าวการเช่าที่ดินนั้นยังไม่ระงับ การที่ดินบางส่วนที่โจทก์เช่าถูกเวนคืนยอมทำให้โจทก์ขาดประโยชน์แห่งสิทธิการเช่าหรือเสียสิทธิที่จะได้ใช้ที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนนั้นหาประโยชน์อันพึงมีพึงได้โดยชอบนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่เข้าครอบครองที่ดินที่เช่าที่ถูกเวนคืนนั้นจนถึงวันครบกำหนดตามสัญญาเช่า ความเสียหายดังกล่าวเป็นความเสียหายจริง โดยเหตุที่ต้องออกจากที่ดินที่ถูกเวนคืน โจทก์ผู้เช่าจึงมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 18 (3) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6624/2541 โจทก์บรรยายฟ้องว่า โจทก์มอบอำนาจให้ ส. ฟ้องคดีแทนตามสำเนาหนังสือมอบอำนาจท้ายฟ้องซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของคำฟ้องมีข้อความชัดเจนว่า โจทก์ในฐานะผู้จัดการมรดกของช. มอบอำนาจให้ ส. มีอำนาจฟ้องและดำเนินคดีกับจำเลยทั้งสองในเรื่องเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนที่ดินที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้กำหนดค่าทดแทนให้คำฟ้องของโจทก์หาได้ฟ้องคดีในฐานะส่วนตัวไม่ ฟ้องของโจทก์จึงไม่เคลือบคลุมบุคคลผู้เสียสิทธิในการใช้ทางที่มีสิทธิได้รับเงินทดแทนตามมาตรา 18 (6) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นั้น หมายถึง บุคคลผู้เสียสิทธิในการใช้ทางผ่านที่ดินแปลงอื่นไปสู่ทางสาธารณะ เพราะที่ดินของบุคคลนั้นมิที่ดินแปลงอื่นล้อมอยู่จนไม่มีทางออกสู่ทางสาธารณะหรือที่เรียกว่าทางจำเป็น ตามมาตรา 1349 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเฉพาะกรณีที่บุคคลผู้เสียสิทธิการใช้ทางได้จ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินที่ล้อมอยู่ซึ่งได้ถูกเวนคืนเท่านั้นมิได้หมายความว่าบุคคลผู้เสียสิทธิในการใช้ทางภาระจำยอมตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 1387 ถึงมาตรา 1401 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่อย่างใดไม่ ดังนั้นแม้ที่ดินของ ช. จะถูกเวนคืนเป็นเหตุให้จำเลยทั้งสองเสียสิทธิในการใช้ทางภาระจำยอมในที่ดินดังกล่าวไม่ว่าจำเลยทั้งสองจะได้จ่ายค่าทดแทนในการใช้ทางภาระจำยอมนั้นหรือไม่ก็ตาม จำเลยทั้งสองก็ไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามบทกฎหมายดังกล่าวข้างต้น

ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักเกี่ยวกับการเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้จากการถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 589/2553 ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (การทางพิเศษแห่งประเทศไทย) เว้นคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (กรมที่ดิน) เป็นผู้ดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินเกินไปจากจำนวนที่มีการทำสัญญาซื้อขาย และค่าทดแทนทรัพย์สินที่จะถูกเวนคืนฯ จำนวน 25 ตารางวา เป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงได้มีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่ม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้มอบคืนการครอบครองและรังวัด แบ่งแยกจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนเปลี่ยนชื่อทางทะเบียนโดยการจดทะเบียนทางกระจ่ายอม ในที่ดินพิพาทจำนวน 25 ตารางวาให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง หากไม่สามารถดำเนินการดังกล่าวได้ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดเชยค่าเสียหายพร้อมทั้งดอกเบี้ยแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง เห็นว่า การฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการฟ้องคดีที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.141/2553 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง (กรมชลประทานที่ 1 ผู้อำนวยการสำนักชลประทานที่ 13 ที่ 2) ดำเนินการก่อสร้างระบบชลประทานตามโครงการแม่กลองใหญ่ในบริเวณที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองอยู่ โดยไม่มีการจ่ายเงินค่าทดแทนทรัพย์สินและค่าขนย้ายตามมติคณะรัฐมนตรีและมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจ่ายเงิน ค่าขนย้ายและค่าทรัพย์สินรวมเป็นเงิน 2,175,910 บาท จึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีขึ้นรับราชการเป็นวิศวกรโยธา 8 วช ดำรงตำแหน่งผู้จัดการโครงการก่อสร้าง 7 สำนักพัฒนาแหล่งน้ำ 3 กรมชลประทาน เป็นผู้รับผิดชอบโครงการก่อสร้างระบบชลประทานตามโครงการแม่กลองใหญ่ระยะที่ 3 ถูกคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง พบว่าผู้ฟ้องคดีได้บุกรุกถมดินรुक้า คลองสาธารณะลำพระเจดีย์ ซึ่งผู้ฟ้องคดีก็ยอมรับว่าที่ดินพิพาทที่อยู่นอก โฉนดที่ดินของตนเองที่ดินดังกล่าวเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ผู้ฟ้องคดีได้เข้าครอบครองก่อนที่จะมีการขุดลอกก่อสร้างคลองชลประทาน ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงกับโครงการดังกล่าวรู้ว่ามติดคณะรัฐมนตรีให้จ่ายค่าทดแทนทรัพย์สินและค่าขนย้ายให้แก่ผู้ครอบครองที่สาธารณประโยชน์ก่อนการก่อสร้างคลองชลประทานได้ จึงย่อมรู้ดีว่าการนำดินมาถมรुक้าลำคลองสาธารณะประโยชน์เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายและอาจจะเป็นสาเหตุให้ตนเองได้รับโทษทางอาญา หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพความเป็นข้าราชการของตนอย่างร้ายแรง รวมทั้งยังถูกผู้ใหญ่บ้านท้องที่และนายอำเภอคัดค้านการรังวัดสอบเขตที่ดินมาโดยตลอด จากพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีดังที่ได้กล่าวมาแล้วย่อมแสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีจงใจนำดินมาถมลำคลองสาธารณะเพื่อหวัง

ผลประโยชน์จากการที่จะได้รับค่าทดแทนทรัพย์สินหรือค่าขนย้ายตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะกรรมการหรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มิได้มีการพิจารณากำหนดหรือจ่ายค่าทดแทนทรัพย์สินหรือค่าขนย้ายสำหรับที่ดินสาธารณะประโยชน์ดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมติคณะรัฐมนตรี การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนไปยัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และหน่วยงานอื่นๆ หลายครั้ง รวมทั้งการยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาล ย่อมถือเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้เสียหายโดยนิตินัย และไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.214/2553 ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินจำนวนสี่แปลง (จังหวัดสมุทรปราการ) ซึ่งอยู่ติดเป็นผืนเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นที่อยู่อาศัย และให้เช่าเพื่อประกอบกิจการโรงงานทอผ้าและให้เช่าอาคารเพื่อเป็นอาคารสำนักงาน ถูกเวนคืนบางส่วนเพื่อสร้างทางหลวงพิเศษหมายเลข 37 สายถนนวงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร ตอนพระประแดงฯ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นมีมติให้กำหนดราคาค่าทดแทนตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ซึ่งเป็นราคาสูงสุด ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนเห็นว่า การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดค่าทดแทนตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมยังไม่สอดคล้องกับสภาพ ทำเล และที่ตั้งของที่ดิน อีกทั้งรูปแบบการก่อสร้างทำให้ผู้ถูกเวนคืนไม่ได้รับประโยชน์ โดยที่ดินทั้งสี่แปลงของผู้ฟ้องคดีเป็นที่ดินที่อยู่ติดทางสาธารณะ ภายหลังถูกเวนคืนที่ดินส่วนที่เหลือแยกออกเป็นสามส่วน แต่ส่วนที่เหลือยังสามารถใช้ประโยชน์ได้ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนจึงมีมติให้ปรับเพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินที่ติดซอยทางรถยนต์ผ่านเข้าออกได้ในระยะ 40 เมตร จากเดิมตารางวาละ 10,000 บาท เพิ่มเป็นตารางวาละ 20,000 บาท และที่ดินนอกระยะ 40 เมตร จากเดิมตารางวาละ 4,000 บาท เพิ่มเป็นตารางวาละ 8,000 บาท โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาแล้วจึงเห็นชอบกับความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทน แต่ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจเงินค่าทดแทนดังกล่าวจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล เห็นว่า กรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่าเงินค่าทดแทนความเสียหายอันเนื่องมาจากที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาลดลงนั้น เมื่อหนังสืออุทธรณ์เงินค่าทดแทนของผู้ฟ้องคดีที่มีต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้บรรยายถึงความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีในกรณีที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนถูกแยกออกเป็นสามส่วนแล้ว แม้ว่าจะมิได้ระบุจำนวนเงินค่าเสียหายไว้ในหนังสืออุทธรณ์ ก็ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา

คดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับมาตรา 26 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แล้ว อย่างไรก็ตาม แม้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีจะมีส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนถูกแบ่งออกเป็นสามส่วน และผู้ฟ้องคดีอาจใช้ประโยชน์ในที่ดินได้จำกัดลงจากเดิมบ้าง แต่ที่ดินส่วนที่เหลือก็ยังมีเนื้อที่มากพอที่จะใช้ประโยชน์ได้ตามสภาพความเหมาะสมของพื้นที่ต่อไป การเวนคืนจึงมิได้ทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาตกลงแต่อย่างใด เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (กรมทางหลวง) แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปปรับเงินค่าทดแทนที่ดิน แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ยอมไปปรับเงินค่าทดแทน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงนำเงินค่าทดแทนที่ดินไปฝากไว้กับธนาคารออมสิน สาขาอ้อมใหญ่ ในชื่อบัญชีของผู้ฟ้องคดี เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2543 และวันที่ 16 มิถุนายน 2543 จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 วางเงินค่าทดแทนตามมาตรา 13 วรรคสอง ประกอบมาตรา 31 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินพร้อมด้วยดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสิน นับแต่วันวางเงินค่าทดแทนตามมาตรา 26 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

2.5.3 องค์กรวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เป็นกฎหมายกลางที่เป็นหลักสำคัญในการให้อำนาจรัฐในการที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเพื่อประโยชน์แก่สาธารณะในปัจจุบัน และส่วนสำคัญที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง นั่นคือการกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ซึ่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้กำหนดองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนไว้ถึง 3 ระดับ ดังนี้

1) คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น จะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดเงินค่าทดแทนในระดับต้น คือ ในระดับเจ้าหน้าที่ ได้แก่ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น ซึ่งแยกได้เป็น 2 กรณี คือ

(1) คณะกรรมการตามมาตรา 9 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

มาตรา 9 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 บัญญัติว่า เมื่อได้ดำเนินการสำรวจที่ที่จะต้องเวนคืนเสร็จเป็นบางส่วนหรือแล้วเสร็จทั้งหมดให้เจ้าหน้าที่เสนอรฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่สำรวจแล้วเสร็จ ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน และจำนวนเงินค่าทดแทน

ที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา 18 จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการชุดนี้จะได้รับ การแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน โดยให้มีการแต่งตั้งหลังจากที่ได้ดำเนินการสำรวจที่ที่จะต้องเวนคืนเสร็จเป็นบางส่วนหรือ เสร็จทั้งหมดแล้ว ส่วนในการสำรวมนั้นกฎหมายบัญญัติให้ต้องทำการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริง เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนให้เสร็จภายใน 180 วัน แต่ถ้าเป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ทางรถไฟ ทางพิเศษ คลองชลประทาน ต้องสำรวจให้เสร็จภายใน 2 ปี นับแต่วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา โดยคณะกรรมการตามมาตรา 9 วรรคสอง ประกอบด้วย ผู้แทนของเจ้าหน้าที่ 1 คน ผู้แทนกรมที่ดิน 1 คน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐ 1 คน และ ผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง (ถ้าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ ที่จะเวนคืนผ่านท้องที่ใด ให้มีผู้แทนของสภาท้องถิ่นนั้นแห่งละ 1 คนเข้าร่วมเป็นกรรมการ) ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้อง เวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทน และให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการจะขอให้รัฐมนตรีขยายระยะเวลาออกไปอีกก็ได้ แต่ต้องไม่เกิน 120 วัน

(2) คณะกรรมการตามมาตรา 23 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

มาตรา 23 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 บัญญัติว่า ในกรณีที่มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 15 โดยมีได้มี การออกพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 6 และพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ฉบับนั้นมิได้กำหนดเรื่องเงินค่าทดแทนไว้เป็นอย่างอื่น ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ภายในสามสิบวัน นับแต่วัน ใช้บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่กำหนด ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา 18 จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการชุดนี้จะได้รับแต่งตั้ง โดยรัฐมนตรี ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเป็นกรณีที่มีการออกพระราชบัญญัติเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ โดยมีได้มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน มาก่อน ทั้งนี้เนื่องจากทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนแล้ว นอกจากนี้ พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ออกมานี้ มิได้กำหนดเรื่องเงินค่าทดแทน ไว้เป็นอย่างอื่นด้วย รัฐมนตรีผู้รักษาการก็จะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งภายใน 30 วัน นับแต่วันใช้บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าว

บทบัญญัติตามมาตรา 23 นี้ จะเห็นได้ว่า หากเป็นการออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ภายหลังจากที่ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนมาแล้ว กรณีนี้ไม่ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการใดๆ ขึ้นมาอีก ซึ่งก็แสดงให้เห็นว่าจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติก็คือ จำนวนเดียวกับที่คณะกรรมการตามมาตรา 9 กำหนดไว้แล้วนั่นเอง ส่วนกรณีนี้ เหตุที่ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตามมาตรา 23 ก็เนื่องจากยังไม่เคยมีคณะกรรมการชุดใดกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนไว้ อย่างไรก็ตามหากพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ออกมาได้กำหนดเงินค่าทดแทนไว้แล้วก็ให้ปฏิบัติตามที่กำหนดนั้น โดยคณะกรรมการตามมาตรา 23 ประกอบด้วย ผู้แทนของเจ้าหน้าที่ 1 คน ผู้แทนกรมที่ดิน 1 คน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐ 1 คน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง (ถ้าพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ผ่านเขตท้องที่ใด ให้มีผู้แทนของสภาท้องถิ่นนั้นแห่งละ 1 คน เข้าร่วมเป็นกรรมการ) ซึ่งคณะกรรมการชุดดังกล่าวกฎหมายบัญญัติให้ทำหน้าที่กำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทน ให้คณะกรรมการดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง แต่ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นทำให้ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน คณะกรรมการจะขอให้รัฐมนตรีขยายระยะเวลาออกไปอีกได้ แต่ต้องไม่เกิน 120 วัน จะเห็นได้ว่า ในส่วนองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ในการกำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนของคณะกรรมการชุดนี้ กฎหมายได้บัญญัติไว้เช่นเดียวกับคณะกรรมการตามมาตรา 9 ซึ่งก็มิได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่มาเป็นคณะกรรมการว่าจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถในการประเมินราคาทรัพย์สิน

2) รัฐมนตรีผู้รักษาการ (ตามพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดิน หรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แล้วแต่กรณี) การอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีนั้นตามบทบัญญัติของกฎหมายมีได้ 2 กรณีคือ

1. กรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่คณะกรรมการตามมาตรา 9 กำหนด ซึ่งอยู่ในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการจัดซื้อ และปรากฏว่า เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนตกลงขายอสังหาริมทรัพย์นั้น แต่ไม่ตกลงในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน กรณีเช่นนี้ กฎหมายได้บัญญัติให้รับเงินค่าทดแทนตามราคาเบื้องต้นไปก่อน โดยสงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนั้นก็ได้

2. กรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการตามมาตรา 23 กำหนด ซึ่งเป็นกรณีที่บังคับใช้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยไม่มีการออกพระราชกฤษฎีกา ก่อนกรณีเช่นนี้ก็ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ทั้งสองกรณีนี้ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจะต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว

สำหรับการพิจารณาอุทธรณ์นั้น กฎหมายได้บัญญัติให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ซึ่งในทางปฏิบัติจะเรียกว่า “คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์” โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะต้องประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้ที่มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์มีจำนวนทั้งหมดไม่น้อยกว่า 5 คน โดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์และเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี โดยที่รัฐมนตรีจะต้องมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์

3) ศาล

มาตรา 26 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 บัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตามมาตรา 25 หรือในกรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 25 วรรคสอง ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วแต่กรณี

เดิมผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนหากไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี หากประสงค์จะฟ้องขอเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น จะต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม แต่เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 การฟ้องขอเงินค่าทดแทนจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ดังนั้น ผู้ที่ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หากไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรี จะต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

มาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 บัญญัติให้ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 บัญญัติให้ ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

(4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

เมื่อพิจารณาตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว เห็นว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ อาจเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) (2) (3) หรือ (4) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนี้

คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกประกาศว่าจะเข้าริ่ถอน โรงเรือน สิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดีที่ถูกเวนคืน หรือเป็นกรณีที่ฟ้องว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนตราขึ้นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด เช่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.47/2549 ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 307 ฯ พ.ศ. 2545 เนื่องจากเป็นการกำหนดแนวเวนคืนที่ไม่ชอบ เลือกปฏิบัติขัดต่อมาตรา 49 ของ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 จึงเป็นการฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกา อันอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

อย่างไรก็ดี หากเป็นการฟ้องคดีเพื่อขอให้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ถือไม่ได้ว่าเป็นคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง เนื่องจากการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนถือเป็นนโยบายของรัฐบาล จึงมิใช่กรณีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 131/2544 พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่เขตภาษีเจริญ เขตจอมทอง และเขตบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2537 เพื่อก่อสร้างถนนตามโครงการก่อสร้างถนนสาย แยกตากสิน – เพชรเกษม ไปถนนพระราม 2 แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ ประกอบกับการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน โดยทั่วไปไม่ผูกพันรัฐบาลให้ต้องดำเนินการต่อไป การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวต่อไปเป็นนโยบายรัฐบาล กรณีมิใช่เกิดจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะมิได้แจ้งข้อเท็จจริงและรายละเอียดในการที่ไม่อาจดำเนินการตามโครงการดังกล่าวให้แล้วเสร็จให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ก็มีใจเรื่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติอันเป็นคดีพิพาทที่ศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่ง ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ดังกล่าว ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามขั้นตอนต่าง ๆ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเสียหายก็ถือไม่ได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหาย ไม่อาจกำหนดค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่น กรณีฟ้องว่ารัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกากำหนด

เขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนหรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้วแต่กรณีไม่ได้วินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนของผู้ฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เช่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.331/2552 ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการสำรวจและจ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเพื่อขยายทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3 สายกรุงเทพฯ – ตราดตอนอำเภอเกลง – จันทบุรี พ.ศ. 2536 แต่มิได้จ่ายค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 44 โดยอ้างว่าที่ดินดังกล่าวได้ถูกกันเป็นเขตทางหลวงไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างทางหลวงสายระยอง-จันทบุรี-ตราดฯ พุทธศักราช 2489 และพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดินสายกรุงเทพฯ-ตราด ตอนระยอง-ตราด พ.ศ. 2507 ก่อนที่จะมีการตราพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ และเจ้าของที่ดินแต่ละรายได้ยินยอมอุทธรณ์ที่ดินส่วนที่เกินจากเขตทางหลวงข้างละ 20 เมตร จากศูนย์กลางทางเพิ่มอีก 10 เมตร รวมเป็น 30 เมตร ที่ดินดังกล่าวจึงตกเป็นสาธารณประโยชน์ไปแล้ว ไม่อาจจ่ายค่าทดแทนการเวนคืนได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 2 และผู้ฟ้องคดีที่ 7 ได้ยินยอมให้เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีกันเขตที่ดินส่วนพิพาทออกจากเอกสารสิทธิเดิมในช่วงเวลาก่อนที่จะมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. 2536 จึงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีแต่ละรายรู้ว่าที่ดินส่วนพิพาทถูกกันเขตออกไปจากเอกสารสิทธิเดิมแล้ว แต่ไม่ได้โต้แย้งคัดค้านหรือฟ้องร้องขอเพิกถอนหรือแก้ไขเอกสารสิทธิของตนและยังยินยอมให้ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าไปปักหลักเขตทางหลวงในที่ดินส่วนพิพาท ถือว่าได้มีการสละการครอบครองที่ดินส่วนพิพาทให้เป็นสาธารณประโยชน์ก่อนที่จะมีการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวยังไม่มีคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่กำหนดให้การรับอุทธรณ์ที่ดินต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีหน้าที่ต้องกำหนดและจ่ายค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีดังกล่าว ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ยังคงครอบครองที่ดินส่วนพิพาท โดยปลูกพืชผล ถือได้ว่าเป็นการใช้ประโยชน์เป็นการชั่วคราวเท่านั้น และแม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้จ่ายค่าทดแทนพืชผลให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ก็เป็นการจ่ายค่าทดแทนแก่ทรัพย์สินของผู้ถูกเวนคืนที่มีอยู่ก่อนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวตามแนวทางปฏิบัติของผู้ถูกฟ้องคดี จึงไม่ทำให้ผู้ฟ้องคดีแต่ละรายมีสิทธิใด ๆ ในที่ดินส่วนพิพาทแต่อย่างใด และแม้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้เจ้าของที่ดินตามโฉนดที่ดินแปลงซึ่งแยกไปจากที่ดินแปลงพิพาท (ของผู้ฟ้องคดีที่ 2) ให้ได้รับค่าทดแทน และผู้ฟ้องคดีที่ 7 อ้างว่าที่ดินแปลงพิพาทกับที่ดินแปลงที่แยกไปดังกล่าว มีความเป็นมาในการออกใบจองและ น.ส. 3 เหมือนกัน แต่ข้อเท็จจริงในคดีดังกล่าวเกี่ยวกับการกันเขตที่ดินแตกต่างกับที่ดินแปลงพิพาทไม่อาจรับฟังข้อเท็จจริงเช่นเดียวกันได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่กำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 และผู้ฟ้องคดีที่ 7 จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแต่อย่างใด

คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีทั้งกรณีที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดและคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 574/2546 (ประชุมใหญ่) หลักกฎหมายในเรื่องสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลได้รับการรับรองและคุ้มครองจากรัฐ โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ตลอดจน การที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงจังหวัดในท้องที่ตำบลคลองเตยฯ พ.ศ. 2497 ซึ่งเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดเจนว่าเพื่อสร้างและขยายทางหลวงจังหวัด รัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ จึงมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติและย่อมไม่มีอำนาจที่จะนำที่ดินที่ไม่ได้ใช้หรือที่เหลือจากการใช้ไปใช้นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติข้างต้น โดยชอบที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในส่วนของที่ดินนั้นให้แก่ผู้ถูกเวนคืนเมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยอมคืนที่ดินพิพาทซึ่งเหลือจากการใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามที่ผู้ฟ้องคดีขอคืน โดยอ้างว่าต้องสงวนไว้เพื่อสร้างสวนหย่อมสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดขึ้นตอนและวิธีการไว้เป็นอย่างอื่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 509/2549 มาตรา 33 วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 บัญญัติให้อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาด้วยการเวนคืนเพื่อการใด ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมายต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมิได้นำที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ถูกเวนคืนไปใช้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ 22 เมษายน 2540 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอคืนเงินค่าทดแทนที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับมาจากผู้ถูกฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่รับเงินค่าทดแทนที่ดินดังกล่าวคืนและไม่คืนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.148/2548 มาตรา 20 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มุ่งหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของเจ้าของที่ดิน

ที่ถูกเวนคืนบางส่วน และส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีสภาพหรือขนาดที่ไม่เหมาะสมที่จะใช้ประโยชน์ต่อไป หากเจ้าของที่ดินร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วย เจ้าหน้าที่ผู้เวนคืนจะต้องดำเนินการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วย แม้มาตรา 20 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จะบัญญัติเฉพาะจำนวนเนื้อที่ที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นน้อยกว่า 25 ตารางวา หรือด้านใดด้านหนึ่งน้อยกว่า 5 วา แต่ก็แปลความได้ว่าเป็นที่ดินที่มีขนาดเนื้อที่น้อย หรือมีด้านใดด้านหนึ่งแคบมากจนใช้ประโยชน์ตามปกติไม่ได้ ด้านของที่ดินตามบทกฎหมายดังกล่าวควรจะแปลว่าด้านกว้างหรือด้านยาวด้านใดด้านหนึ่งน้อยกว่า 5 วาเป็นหลัก จึงจะเกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน เมื่อพิจารณารูปแผนผังของที่ดินส่วนที่เหลือโดยตลอดแล้ว จะเห็นได้ว่า ความกว้างหรือความยาวของที่ดินส่วนที่เหลือจะต้องมีด้านใดด้านหนึ่งน้อยกว่า 5 วา ประกอบกับปริมาณเนื้อที่ส่วนที่เหลือเกินจากที่กฎหมายกำหนดไปเพียงเล็กน้อยและอีกประการหนึ่งที่ดินส่วนที่เหลืออยู่ได้ทางควมส่วนที่เป็นทางโค้งขึ้นลงด้วย เจ้าของที่ดินไม่อาจใช้ประโยชน์ตามปกติได้ เจ้าของที่ดินส่วนที่เหลือจึงมีสิทธิร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือซื้อที่ดินในส่วนที่เหลือตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 656/2548 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาซื้อขายที่ดินที่ถูกเวนคืนกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และได้ดำเนินการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ส่วนที่ตกลงซื้อขายไปเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตั้งแต่วันที่ 4 มิถุนายน 2542 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินค่าที่ดินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี พร้อมดอกเบี้ยตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2542 ขอรับเงินค่าทดแทนที่ดิน โฉนดเลขที่ 1454 แต่เนื่องจากนายวิเชียรร้องขอแสดงกรรมสิทธิ์โดยการครอบครองปรปักษ์ที่ดิน โฉนดเลขที่ 1454 คดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงนำเงินค่าเวนคืนที่ดินดังกล่าวไปฝากไว้ที่ธนาคารออมสิน ต่อมา ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาขึ้นตามคำพิพากษาศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ว่า ที่ดิน โฉนดเลขที่ 1454 และที่ดิน โฉนดเลขที่ 1758 เป็นกรรมสิทธิ์ของนายวิเชียรผู้ร้อง โดยการครอบครองปรปักษ์ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5205/2542 โดยได้อ่านคำพิพากษาศาลฎีกาเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2543 ต่อมา เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2543 ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ร่วมกันจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน โฉนดเลขที่ 1454 ทั้งแปลงให้แก่ นายวิเชียร และในวันที่ 4 ธันวาคม 2543 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้จ่ายเงินค่าเวนคืนที่ดินให้แก่ นายวิเชียร รวมทั้งดอกเบี้ยเป็นเงินทั้งสิ้น 633,965,367.80 บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือลงวันที่ 27 ธันวาคม 2543 แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ นายวิเชียร ซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน โฉนดเลขที่ 1454 ตามคำพิพากษาศาลฎีกา และเป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งก่อนที่ศาลฎีกาจะมีคำพิพากษานั้น ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต่อศาลแพ่ง

ขอให้จ่ายเงินค่าทดแทนค่าเวนคืนที่ดิน โฉนดเลขที่ 1454 เมื่อวันที่ 26 ตุลาคม 2542 ตามคดีหมายเลขคำที่ ปค. 280/2542 แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งฟ้องจึงมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความการที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองโดยผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนให้แก่นายวิเชียร ทั้งๆ ที่ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่พิพาทในขณะที่มีการเวนคืน และผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ร่วมกันจดทะเบียนโอนที่ดินที่พิพาทไปเป็นกรรมสิทธิ์ของนายวิเชียรตามคำพิพากษาของศาลฎีกา ทั้งๆ ที่ที่ดินบางส่วนตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไปแล้ว ขอให้จ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนพร้อมทั้งดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี และขอให้เพิกถอนรายการจดทะเบียนที่นายวิเชียรได้กรรมสิทธิ์ที่ดินที่พิพาท ซึ่งกรณีเป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 รับผิดชอบจ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินแก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กรณีที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ได้รับเนื่องจากผลการรังวัดเหนือที่ดินในภายหลังได้จำนวนเนื้อที่น้อยกว่าที่ระบุในสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์และกำหนดเงินค่าทดแทนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนตามเงื่อนไขที่กำหนดในสัญญาดังกล่าว เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 111/2549 ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน โฉนดเลขที่ 7808 ตำบลดอนตะโก อำเภอเมืองราชบุรี จังหวัดราชบุรี เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2540 ได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลโลกหม้อ ตำบลพงสวาย ตำบลบ้านไร่ ตำบลหน้าเมือง และตำบลดอนตะโก อำเภอเมืองราชบุรี จังหวัดราชบุรี พ.ศ.2540 เพื่อสร้างถนนตามโครงการผังเมืองรวมเมืองราชบุรี ที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีถูกเวนคืนบางส่วนเนื้อที่ 3 งาน 22 ตารางวา กำหนดเงินค่าทดแทนตารางวาละ 8,000 บาท เป็นเงิน 2,576,000 บาท ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนงวดที่ 1 แล้วเมื่อวันที่ 13 มกราคม 2543 ส่วนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนส่วนที่เหลือ (งวดที่ 2) โยธาธิการจังหวัดราชบุรี ได้โอนเงินเข้าบัญชีธนาคารออมสินของผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2543 ต่อมา เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดราชบุรีได้มีหนังสือ ลงวันที่ 3 กันยายน 2545 ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรี แจ้งผลการดำเนินการรังวัดที่ดินที่จะถูกเวนคืนให้ผู้ฟ้องคดีทราบเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2545

ว่าที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีถูกเวนคืนจริงเพียง 1 งาน 78 ตารางวา เท่านั้น ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องคืนเงินค่าทดแทนที่ดินที่รับเกินไปจำนวน 463,861.75 บาท แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ ลงวันที่ 8 ตุลาคม 2542 ต่อมา วันที่ 9 ตุลาคม 2545 ได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 พ.ศ.2545 ซึ่งมาตรา 54 แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นผลให้งานเวนคืนซึ่งเดิมอยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบของกรมโยธาธิการตกเป็นของผู้ฟ้องคดี ต่อมา ผู้อำนวยการสำนักงานทางหลวงชนบท (เพชรบุรี) ในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้มีหนังสือ ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2547 แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินค่าทดแทนส่วนที่รับเกินไปดังกล่าวมาคืน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือฉบับดังกล่าวแล้วตั้งแต่วันที่ 3 พฤศจิกายน 2547 แต่ผู้ถูกฟ้องคดีกลับเพิกเฉยไม่คืนเงินจำนวนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินจำนวน 493,885.67 บาท แก่ผู้ฟ้องคดีและชำระดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปี ของต้นเงินจำนวน 463,861.75 บาท นับแต่วันถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ และคืนค่าฤชาธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์และกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทน ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลโคกหม้อ ตำบลพงสวาย ตำบลบ้านไร่ ตำบลหน้าเมือง และตำบลคอนตะโก อำเภอเมืองราชบุรี จังหวัดราชบุรี พ.ศ.2540 ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดี มีวัตถุประสงค์ของสัญญาเพื่อประโยชน์สาธารณะในการสร้างและขยายถนนตามโครงการก่อสร้างถนนตามผังเมืองรวม ถนนโครงการถนนสาย ค2 ผังเมืองรวมราชบุรี สัญญาดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อนำที่ดินดังกล่าวมาสร้างถนนตามโครงการผังเมืองรวมเมืองราชบุรีซึ่งเป็นสิ่งสาธารณูปโภคที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน สัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามคำนิยามในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

อย่างไรก็ดี หากคดีมีประเด็นที่ศาลจำเป็นต้องวินิจฉัยเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินก่อนที่จะวินิจฉัยในประเด็นความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้วินิจฉัยว่าคดีดังกล่าวอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของยุติธรรม เช่น

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 52/2547 ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ขอให้กำหนดเงินค่าทดแทนและชดเชยค่าทดแทนที่ดินจากการเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีเพื่อก่อสร้างทางพิเศษ สายบางซื่อ-หัวลำโพง-พระโขนง และสายลาดพร้าว-สาทร

ในท้องที่เขตห้วยขวาง กรุงเทพมหานคร จำนวน 5 แปลง ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 โดยผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวตลอดมา และไม่เคยยกที่ดินดังกล่าวให้เป็นที่ดินสาธารณะ รวมทั้งไม่เคยถูกเวนคืนแต่อย่างใด แต่ต่อมาภายหลัง เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาห้วยขวาง ได้ดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนให้มีชื่อผู้ฟ้องคดี เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินทั้ง 5 แปลง ตามมาตรา 16 และมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 โดยมีได้กำหนดค่าทดแทนและจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินในการเวนคืนที่ดินทั้ง 5 แปลงให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดค่าทดแทนและชดใช้ค่าทดแทนที่ดินทั้ง 5 แปลง ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีชื่อเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์มิได้สงวนสิทธิในที่ดินดังกล่าวจึงมีสภาพเป็นทางสาธารณะสำหรับประชาชน ใช้ร่วมกัน และแม้ผู้ฟ้องคดีจะยังมีชื่อถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินแต่ผู้ฟ้องคดีก็ห้ามสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินดังกล่าวแต่อย่างใดไม่ การที่จะพิจารณาว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งไม่กำหนดค่าทดแทนที่ดินและชดใช้เงินค่าทดแทนที่ดินจากการเวนคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินสาธารณะเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลจำเป็นต้องพิจารณาในปัญหาว่าที่ดินแปลงพิพาทเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีตามที่กล่าวอ้างหรือเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นสำคัญ จึงเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างคู่กรณี อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ดังนั้น คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 2/2548 ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าตนเป็นเจ้าของที่ดินโฉนดเลขที่ 16313 ตำบลวัดละมุด อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม เนื้อที่ 2 ไร่ 1 งาน 16 ตารางวา โดยซื้อมาจาก ผู้มีชื่อเมื่อปี พ.ศ. 2538 ต่อมา เมื่อผู้ฟ้องคดีขอรังวัดสอบเขตที่ดินแปลงดังกล่าวปรากฏว่าที่ดินด้านทิศเหนือ ซึ่งมีถนนนครชัยศรี — ห้วยพลู (ทางหลวงหมายเลข 3233) ตัดผ่าน ถูกเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กั้นแบ่งแนวเขตทางหลวงรुकูล้ำแนวเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีตลอดแนวเป็นเนื้อที่ 77 ตารางวา และแจ้งว่าจะไม่จ่ายค่าเวนคืนที่ดินให้ จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจ่ายค่าเวนคืนที่ดินที่ถูกต้องกันเป็นแนวเขตทางหลวงดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่า ที่ดินพิพาทอยู่ในเขตทางหลวงหมายเลข 3233 ซึ่งได้รับมอบมาจากจังหวัดนครปฐมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2514 โดยเมื่อมีการปักเสาโทรเลขตามแนวเขตทางหลวงเจ้าของที่ดินเดิมมิได้คัดค้าน เมื่อเสาโทรเลขไม่มีความจำเป็นในการใช้งานในบางช่วงจึงได้มีการถอดทำลาย และต่อมากลางไฟฟ้าส่วนภูมิภาคขออนุญาตปักเสาไฟฟ้าตามแนวเขตทางหลวงเจ้าของที่ดินเดิมก็ไม่คัดค้าน ถือได้ว่าเจ้าของที่ดินเดิมอุทิศให้เป็นทางสาธารณประโยชน์โดยปริยาย ที่ดินพิพาทจึงตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาตั้งแต่ก่อนที่ผู้ฟ้องคดี

จะมาซื้อที่ดินแปลงดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่ต้องจ่ายค่าเวนคืนที่ดิน เมื่อไม่ปรากฏว่า ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อเวนคืนที่ดินพิพาท ดังนั้น การที่จะพิจารณาว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต้องจ่ายค่าที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่นั้น ศาลจำเป็นต้องพิจารณา ในปัญหาว่าที่ดินพิพาทเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีตามที่กล่าวอ้างหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นสำคัญ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างคู่กรณี อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

2.5.4 หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศไทย⁷⁹

การกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนนั้น เป็นขั้นตอนและองค์ประกอบที่สำคัญของกระบวนการเวนคืน และเป็นปัญหาที่หลายประเทศให้ความสำคัญจึงได้พยายามวางหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่จะนำมาใช้ในการกำหนดเงินค่าทดแทนเพื่อให้ได้ราคาที่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน ทั้งนี้ เพราะการกำหนดราคาค่าทดแทนที่เป็นธรรม ถือเป็นสิทธิที่ประชาชนผู้ถูกเวนคืนจะต้องได้รับซึ่งสามารถจำแนกหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนได้ดังนี้

1. หลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 42 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะกิจการของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความสะดวกจากการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนและประโยชน์ที่รัฐและผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าวต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

2. หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

⁷⁹ คำอธิบายว่าด้วยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 (น.120-133). เล่มเดิม.

2.1 มาตรา 21 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 บัญญัติว่า เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 18 นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใด โดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยค่านึงถึง

1) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่ เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 ราคาซื้อขายกันตามปกติ ในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน จึงหมายถึง ราคาธรรมดาที่อาจซื้อขายกันตามปกติ ในท้องตลาดตามความเป็นจริงในวันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับ โดยต้องพิจารณาที่ดิน ที่ถูกเวนคืนเป็นรายแปลง แม้นวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ ไม่มีหลักฐานการจดทะเบียนซื้อขาย อสังหาริมทรัพย์ที่สำนักงานที่ดินก็มีใช้ว่าจะต้องใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ในปีที่พระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนใช้บังคับมาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทน เพราะเป็นคนละราคากัน

อย่างไรก็ดี ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนดจำนวนทุนทรัพย์ในการ จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน พ.ศ.2530 ได้ให้คำนิยามคำว่า “ราคาตลาด” ไว้ในข้อ 4 ว่า ราคาตลาด หมายความว่า⁸⁰

- (1) เป็นราคาที่ทั้งผู้ซื้อและผู้ขายส่วนมากยินดีตกลงซื้อขายกัน
- (2) เป็นราคาที่ผู้ซื้อผู้ขายทั้งสองฝ่ายทราบข้อมูลในทรัพย์สินที่จะซื้อขายนั้น พอสมควร
- (3) เป็นราคาที่ผู้ซื้อหรือผู้ขายมิได้ถูกบังคับ หรือมีแรงจูงใจให้ซื้อขายกัน
- (4) เป็นราคาที่มีใช้ราคาขายทอดตลาดหรือราคาในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำเงินเฟ้อ และ
- (5) เป็นราคาของตลาดการค้าเสรีที่มีการแข่งขัน ไม่ใช่ราคาตลาดผูกขาดโดยผู้ซื้อหรือผู้ขาย แต่การหาราคาที่แท้จริงทั้งผู้ซื้อและผู้ขายส่วนมากยินดีตกลงจะซื้อขายกันนั้นเป็นเรื่องที่ ค่อนข้างทำได้ยาก เพราะในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินที่ผ่านมา ในปัจจุบัน ผู้ซื้อผู้ขายมักแจ้งว่า มีการซื้อขายกันตามราคาประเมินมูลค่าที่ดินไม่ตรงความเป็นจริง เพื่อจะได้เสียภาษีและค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมต่ำกว่าความเป็นจริง นั้นเอง⁸¹ เช่น

⁸⁰ คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดินพร้อมกฎกระทรวงและระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ (น.287-288), โดย ศิริ เศวตวิมล, 2531, กรุงเทพมหานคร: บริษัททบทวนการพิมพ์ จำกัด.

⁸¹ การกำหนดเงินทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (น.59), โดย สุวรรณ มหิตเดชกุล.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด อ.134/2547 การกำหนดเงินค่าทดแทน ซึ่งตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดให้พิจารณาตามราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ และราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ต้องใช้ราคาในวันที่ 5 มิถุนายน 2541 ซึ่งเป็นวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข 360๑ และต้องพิจารณาสภาพและที่ตั้งของที่ดินที่ถูกเวนคืนเป็นรายแปลงรวมทั้งเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนด้วย ซึ่งราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน หมายถึง ราคาธรรมดาที่อาจซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดตามความเป็นจริงในวันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับ ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่ต้องพิจารณาที่ดินที่ถูกเวนคืนเป็นรายแปลง ทั้งนี้ มิได้หมายความว่าถ้าในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับไม่มีหลักฐานการจดทะเบียนซื้อขายอสังหาริมทรัพย์กันที่สำนักงานที่ดินแล้วก็ต้องใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ในปีที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับมาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทน เพราะเป็นคนละราคากัน สำหรับที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ 42407 ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างราคาซื้อขายนั้น เป็นที่ดินติดทางหลวงจังหวัดซึ่งเป็นถนนลาดยางสายหลัก เป็นที่ดินที่มีการถมที่ดินเพื่อสร้างเป็นที่อยู่อาศัย ใกล้ชุมชน มีสาธารณูปโภคพร้อม ส่วนที่ดินของผู้ฟ้องคดีแม้ติดทางสาธารณะแต่ก็เป็นถนนดินลูกรังและมิได้ติดทางหลวงจังหวัด อีกทั้งที่ดินทั้งสองแปลงอยู่ห่างกันประมาณ 650 เมตร ถือได้ว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่คนละถนนและอยู่ไกลจากที่ดินที่อ้างราคาซื้อขายจึงไม่อาจเปรียบเทียบราคากันได้ แม้ว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ถูกเวนคืนจะเป็นที่ดินแปลงเดียวกัน แต่มีลักษณะเป็นรูปสี่เหลี่ยมด้านไม่เท่า มีความยาวมากกว่าความกว้างหลายเท่าและมีหน้าที่ดินที่ติดทางสาธารณะแคบมาก อีกทั้ง หลังจากถูกเวนคืนก็ทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่เหลือจากการเวนคืนจำนวน 5 ไร่ 2 งาน 96 ตารางวา มีราคาสูงขึ้น อีกทั้ง เมื่อพิจารณามาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) ถึง (5) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ก็ไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดให้ การกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้นจะต้องกำหนดในอัตราเดียวกันทั้งแปลง เพราะหากที่ดินแปลงนั้นด้านที่ติดถนนแคบแต่ส่วนที่ลึกเข้าไปจากถนนลึกมาก ย่อมเป็นไปได้ว่าราคาที่ดินที่ติดถนนกับส่วนที่ลึกเข้าไปจะมีราคาซื้อขายหรือราคาตลาดในราคาเดียวกันทั้งแปลง ราคาที่ดินส่วนที่อยู่ติดหรือใกล้ถนนย่อมมีราคาสูงกว่าที่ดินที่อยู่ด้านในลึกเข้าไป ดังนั้นราคาค่าทดแทนที่ดินที่ถูกฟ้องคดีที่ 1 วินิจฉัยอุทธรณ์เพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยส่วนที่อยู่ติดซอยในระยะ 40 เมตร เพิ่มเป็นไร่ละ 187,500 บาท และส่วนที่ดินที่ลึกเกินระยะ 40 เมตร เพิ่มเป็นไร่ละ

93,750 บาท จึงเหมาะสมกับสภาพที่ตั้งหรือทำเลของที่ดิน และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.166/2547 การพิจารณากำหนดเงิน ค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ที่บัญญัติให้กำหนดโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ ในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้ เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษี บำรุงท้องที่ และราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมนั้น ราคาดังกล่าวต้องเป็นราคาที่ซื้อขายในวันที่ใช้บังคับ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด ของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน หมายถึง ราคาธรรมดาที่อาจซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด ตามความเป็นจริงในวันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับ ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่ต้องพิจารณาที่ดิน ที่ถูกเวนคืนเป็นรายแปลง ซึ่งไม่ได้หมายความว่า ถ้าในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับไม่มีหลักฐาน การจดทะเบียนซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่สำนักงานที่ดินแล้วจะต้องใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ในปีที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับมาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทน แม้ราคาซื้อขายที่ดิน ที่ตั้งสำนักงานสาขาของธนาคารแห่งหนึ่งซึ่งผู้ฟ้องคดี นำมาอ้างอิงว่ามีราคาสูงกว่าราคาประเมิน ทุนทรัพย์ฯ มาก แต่ที่ดินดังกล่าวตั้งอยู่ต่างถนนซึ่งห่างไกลกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีและไม่ได้อยู่ใน แนวเวนคืนจึงไม่สามารถนำมาเปรียบเทียบกับราคาที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้ก็ตาม แต่โดยที่ที่ดิน ของผู้ฟ้องคดีมีราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ สูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ของที่ดินดังกล่าว อีกทั้ง การเวนคืนที่ดินโครงการรถไฟฟ้ามหานครมีลักษณะเป็นการดำเนินธุรกิจโดยการเก็บค่าตอบแทนด้วย ซึ่งแตกต่างจากการเวนคืนเพื่อสร้างทางสาธารณะที่ประชาชนได้ประโยชน์โดยรัฐไม่มีรายได้ กลับคืนมา ดังนั้น การกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนจึงอาจมากกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ได้

2) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์ในการเสียภาษีบำรุงท้องที่โดย จำนวนภาษีที่ต้องเสียจะมากน้อยเท่าใดย่อมแล้วแต่ว่าที่ดินนั้นมีราคาเท่าใด ยังมีราคาสูงก็ยังคงเสีย ภาษีมาก ราคาที่ดินที่จะนำมาเป็นฐานในการเสียภาษีนั้น ได้แก่ ราคาปานกลาง ที่คณะกรรมการตีราคาปานกลางกำหนดขึ้น โดยทุกๆ 4 ปี คณะกรรมการจะตีราคาครั้งหนึ่ง เมื่อทราบราคาปานกลางแล้ว ก็จะนำไปปัดภาษีตามอัตราภาษีที่กำหนดไว้ในบัญชีอัตราภาษีบำรุง ท้องที่⁸²

โดยส่วนใหญ่แล้ว ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์ในการเสียภาษี บำรุงท้องที่มักมีราคาต่ำกว่าราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดและราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อ

⁸² คำอธิบายกฎหมายที่ดิน (น.473-476), โดย ภาสกร ชุณหอุไร.

เรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม จึงไม่ค่อยนำราคาค้างกล่าวมาเป็นเกณฑ์ ในการกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์

3) ราคาค่าประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

ในการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ผู้ขอจะต้องเสียค่าธรรมเนียมด้วย ทั้งนี้ เพื่อเก็บเป็นรายได้ของแผ่นดิน การจัดเก็บค่าธรรมเนียมที่ดินนี้จะกำหนดอัตราเรียกเก็บโดยให้คำนวณราคาประเมินของที่ดิน ซึ่งที่มาของบัญชีประเมินทุนทรัพย์นั้นมาจากการประเมินราคาที่ดินปานกลางที่มีการประเมินทุกๆ 4 ปี⁸³

แนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในการกำหนดราคาค่าทดแทนการเวนคืนที่ดิน เท่ากับราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ เช่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.302/2551 มาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2535 มีเจตนารมณ์เช่นเดียวกับมาตรา 21 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กล่าวคือ ต่างก็มุ่งประสงค์ที่จะให้มีการจ่ายเงินค่าทดแทนให้เป็นกรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นที่ได้รับความเสียหายจากการเดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้าและประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าเพื่อประโยชน์ในการส่งและจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าหรือจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้วแต่กรณี เมื่อมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2535 บัญญัติไว้กว้างๆ ว่า ให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนตามความเป็นธรรมให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นที่ได้รับความเสียหายจากการดำเนินการดังกล่าว โดยมีได้กำหนดรายละเอียดของหลักเกณฑ์หรือวิธีการที่จะให้นำมาใช้ในการกำหนดและจ่ายเงินค่าทดแทนที่เป็นกรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไว้เหมือนอย่างมาตรา 21 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ดังนั้น การที่จะกำหนดและจ่ายเงินค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นที่ได้รับความเสียหายจากการเดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้า และประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าเพื่อประโยชน์ในการส่งและจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า ผู้ถูกฟ้องคดีจึงชอบที่จะนำหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดและจ่ายเงินค่าทดแทนที่เป็นกรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นที่ได้รับความเสียหายจากการดำเนินการดังกล่าว

⁸³ การกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (น.62-66). เล่มเดิม.

ความเสียหายจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาใช้บังคับโดยอนุโลม เมื่อคณะกรรมการกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินจังหวัดนนทบุรีได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 1/2540 เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2540 กำหนดเงินค่าทดแทนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องจ่ายให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งเสาส่งไฟฟ้าโครงเหล็ก (ถาวร) ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินไม่สามารถใช้ที่ดินทำประโยชน์ต่อไปได้เท่าราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ประกาศใช้ระหว่างปี พ.ศ. 2539 ถึงปี พ.ศ. 2542 และเพิ่มให้อีกร้อยละ 50 ของทุกหน่วยราคากรณีจึงถือได้ว่าเป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนโดยคำนึงถึงราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ใช้อยู่ในวันประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าและในวันที่กำหนดเงินค่าทดแทนแล้ว และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งเสาส่งไฟฟ้าโครงเหล็ก (ถาวร) เป็นที่ดินที่อยู่ในเขตเดินสายไฟฟ้าเดิมขนาด 230 กิโลโวลต์ พระนครเหนือ – รังสิตที่ได้มีการประกาศกำหนดไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2507 ซึ่งถูกจำกัดการใช้ประโยชน์อยู่แล้ว การที่กำหนดเงินค่าทดแทนโดยเพิ่มให้อีกร้อยละ 50 ของราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมก็ถือว่าได้คำนึงถึงราคาที่ซื้อขายกันตามปกติ ในท้องตลาดของที่ดิน และสภาพและที่ตั้งของที่ดินแล้วเช่นกัน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.346/2551 การกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน จะต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์มาตรา 49 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เมื่อที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินบริเวณที่ที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข 3 สายกรุงเทพมหานคร – ตราด ตอนทางเลี่ยงเมืองแกลง พ.ศ. 2541 ซึ่งวันที่ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว วันที่ 7 พฤศจิกายน 2541 ขณะนั้นมีการซื้อขายที่ดิน โฉนดเลขที่ 26475 ในราคา 3,000,000 บาท หรือไร่ละ 118,730 บาท (ตารางวาละ 297 บาท) และโดยที่บัญชีกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ปี พ.ศ. 2539 ถึง พ.ศ. 2542 ซึ่งยังมีผลบังคับใช้ในขณะนั้น ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองอยู่ในโซน 09 บล็อก C แยกเป็นหน่วยที่ 1 ที่ดินติดถนนสุขุมวิท ระยะ 40 เมตร ไร่ละ 2,200,000 บาท (ตารางวาละ 5,500 บาท) และหน่วยที่ 4 ที่ดินนอกเหนือจากหน่วยที่ 1 ไร่ละ 200,000 บาท (ตารางวาละ 500 บาท) และโซน 09 บล็อก D แยกเป็นหน่วยที่ 1 ที่ดินติดถนนสุขุมวิทระยะ 40 เมตร ไร่ละ 1,800,000 บาท (ตารางวาละ 4,500 บาท) และหน่วยที่ 3 ที่ดินนอกจากหน่วยที่ 1 ไร่ละ 200,000 บาท (ตารางวาละ 500 บาท) จากข้อเท็จจริงดังกล่าว จะเห็นได้ว่าบัญชีกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียน

สิทธิและนิติกรรม ปี พ.ศ. 2543 ถึง พ.ศ. 2546 จะมีราคาที่สูงกว่าบัญชีกำหนดราคาทุนทรัพย์ เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ปี พ.ศ. 2539 ถึง พ.ศ. 2542 การที่คณะกรรมการกำหนดราคาค่าทดแทนเบื้องต้นได้กำหนดค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ตามบัญชีกำหนดราคาทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ปี พ.ศ. 2543 ถึง ปี พ.ศ. 2546 ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้เพิ่มจากเดิม 2,200,000 บาท เป็นไร่ละ 3,300,000 บาท จากเดิมไร่ละ 240,000 บาท เป็นไร่ละ 360,000 บาท และจากเดิม ไร่ละ 600,000 บาท เป็นไร่ละ 900,000 บาท เป็นราคาที่เหมาะสมและเป็นธรรมแล้ว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.447/2551 แม้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 4 ขณะถูกเวนคืนจะไม่มีการซื้อขายที่ดินกันตามปกติในวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนใช้บังคับ อีกทั้งราคาซื้อขายในโฉนดหรือบล็อกรุ่นอื่นก็ไม่อาจนำมาพิจารณาเป็นราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนได้ เนื่องจากบริเวณที่ดินดังกล่าวมีสภาพและทำเลที่ตั้งไม่อยู่ติดทางสาธารณประโยชน์และถนนสุรินทรภักดี แต่ที่ดินบริเวณที่พิพาทนี้สามารถเทียบเคียงกับราคาที่ดินที่ธนาคารซึ่งเป็นสถาบันการเงินของเอกชนได้ประเมินราคาที่ดินเพื่อใช้ในการจำนองกับธนาคารได้ ซึ่งที่ดินส่วนใหญ่ที่ธนาคารจะตีราคาให้ผู้จำนองต่ำกว่าราคาประเมินที่ดินที่ธนาคารประเมินประมาณร้อยละ 80 เพื่อสามารถบังคับจำนองได้คุ้มกับเงินจำนอง จึงเห็นควรนำราคาประเมินของธนาคารที่มีอัตราสูงสุด ปานกลาง และต่ำสุด มาหาค่าเฉลี่ยโดยหารด้วยสามได้แก่ราคาประเมินของธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) และธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) จะได้ค่าเฉลี่ยราคาประเมินที่ดินบริเวณที่พิพาท คือ $(32,500 + 10,000 + 7,000 = 59,500) / 3 = 16,500$ บาท สูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ เป็นเงิน 6,500 บาท หรือ 65 เปอร์เซ็นต์ และยังสูงกว่าราคาที่ดินที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนกำหนด 2,500 บาท จึงเป็นราคาที่เป็นธรรมและถูกต้อง ส่วนที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ 5 ตั้งอยู่ติดถนน 3 สาย คือ ถนนเทศบาล 1 ถนนสุรินทรภักดี และถนนหมอกวน โดยที่ดินที่ติดกับถนนเทศบาล 1 มีราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมสูงสุด คือ ตารางวาละ 25,000 บาท จึงควรกำหนดค่าทดแทนให้เท่ากับราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของสำนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์ที่ติดถนนเทศบาล 1 ซึ่งเป็นราคาสูงสุดที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ 5 โดยการนำราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ที่ติดถนนทั้ง 3 สายมาหาค่าเฉลี่ยนั้น ทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ 5 ได้รับเงินค่าทดแทนน้อยกว่าที่ดินแปลงที่ติดถนนเทศบาล 1 เพียงด้านเดียว จึงไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีที่ 5 อีกทั้งที่ดินยังถูกเวนคืนเกิน 80 เปอร์เซ็นต์ ที่ดินส่วนที่เหลือมีเนื้อที่ 38 ตารางวา

รูปที่ดินจะเป็นสามเหลี่ยม ไม่สวยงาม นำไปใช้ประโยชน์ได้น้อย จึงเห็นสมควรเพิ่มค่าทดแทนให้อีก 30 เปอร์เซ็นต์ของราคาประเมินทุนทรัพย์ เป็นเพิ่มขึ้นอีก 7,500 บาท

ดังนั้น การกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินต่ำกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ที่ใช้อยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนใช้บังคับโดยไม่มีเหตุอันอาจอ้างได้ตามกฎหมาย ย่อมเป็นการกำหนดโดยไม่ชอบ

4) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น

“สภาพ” หมายถึง ความเป็นอยู่หรือลักษณะของอสังหาริมทรัพย์นั้น เช่น เป็นที่นา ที่สวน ที่ค้าขาย ที่อยู่อาศัย ที่ลุ่มที่ดอน ซึ่งมีผลต่อการกำหนดเงินค่าทดแทนอย่างมาก เช่น ที่ดินที่เป็นที่อยู่อาศัยย่อมมีราคาสูงกว่าที่ดินที่เป็นที่นาที่สวน และที่ดินที่เหมาะสมกับการพาณิชย์ก็ย่อมจะมีราคาสูงกว่าที่ดินที่อยู่อาศัย

“ที่ตั้ง” หมายถึง ทำเล ระยะใกล้ไกลจากถนนหรือเส้นทางคมนาคม ถ้าเป็นถนนหลักในย่านการค้าย่อมมีราคาสูงกว่าถนนที่ไม่ได้อยู่ในย่านการค้า แม้จะเป็นที่ดินติดถนนเดียวกัน ถ้าอยู่ในซอยไม่ติดถนนใหญ่ก็ย่อมมีราคาต่างกัน

ในการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนที่เหมาะสม ศาลอาจใช้วิธีการเปรียบเทียบราคาเงินค่าทดแทนที่ดินแปลงพิพาทกับค่าทดแทนที่มีการกำหนดให้กับที่ดินแปลงอื่น โดยหากศาลฟังข้อเท็จจริงได้ว่าที่ดินแปลงพิพาทมีสภาพและที่ตั้งดีกว่าที่ดินแปลงที่ถูกนำมาพิจารณาเปรียบเทียบ แต่ปรากฏว่าที่ดินแปลงพิพาทได้รับการกำหนดเงินค่าทดแทนเป็นจำนวนที่น้อยกว่า เช่นนี้อาจเป็นเหตุให้ศาลวินิจฉัยว่า การกำหนดเงินค่าทดแทนให้กับที่ดินแปลงพิพาทนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายและกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่พิพาทให้ใหม่ในราคาไม่ต่ำกว่าที่ดินแปลงที่ถูกนำมาเปรียบเทียบได้ เนื่องจากการกำหนดเงินดังที่ได้กล่าวข้างต้นมีลักษณะเป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนที่เลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินแปลงพิพาทดังตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลดังต่อไปนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.271/2551 สภาพที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองแปลงมีเนื้อที่ดินติดต่อกัน เป็นที่ตั้งของอาคารพาณิชย์ อยู่ติดถนนพระราม 3 ซึ่งเป็นย่านธุรกิจที่เจริญแล้ว การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นปรับราคาค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นร้อยละ 25 จากราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ เพื่อไม่ให้ค่าทดแทนแตกต่างกับที่ดินแปลงข้างเคียงมาก แสดงว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ไม่สามารถสะท้อนมูลค่าที่แท้จริงของที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้ เมื่อพิจารณาสภาพและทำเลที่ตั้งของที่ดิน ซึ่งเป็นพื้นที่ที่กรุงเทพมหานครกำหนดให้เป็นพื้นที่พัฒนาพิเศษเขตเศรษฐกิจใหม่พระราม 3 ที่ดินของผู้ฟ้องคดีจึงอยู่ในทำเลที่มีศักยภาพในการพัฒนาสูงมาก ประกอบกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นที่ดินแปลงเล็กที่มีสภาพเป็นอาคารพาณิชย์ แม้ถูกเวนคืนเพียง

เล็กน้อยแต่ได้รับความเสียหายมาก แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะได้รับค่าทดแทนที่ดินในส่วนที่เหลือที่มีราคาลดลงและค่าทดแทนความเดือดร้อนในการออกจากอสังหาริมทรัพย์ แต่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่ในทำเลที่ดีอยู่แล้วก่อนการเวนคืน ที่ดินส่วนที่เหลือจึงมิได้รับประโยชน์จากการเวนคืนเพิ่มขึ้นที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยให้เพิ่มค่าทดแทนให้ตามความเสียหายอีกร้อยละ 20 จึงชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรมแล้ว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.351/2551 ที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ถูกเวนคืนบางส่วนคือ ส่วนหนึ่งในที่ดินแปลงที่อยู่ติดถนน รพช. ซึ่งหากมีการซื้อขายที่ดินแปลงดังกล่าว ราคาซื้อขายก็ย่อมเป็นราคาที่ดินที่ติดถนน รพช. ทั้งแปลงหาใช่เป็นการกำหนดราคาตามระยะใกล้หรือไกลจากถนน รพช. ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยพิจารณาว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่ห่างจากถนน รพช. ระหว่าง 80 - 120 เมตร หรือเกินกว่า 120 เมตร และกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นไร่ละ 65,000 บาทนั้น จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มิได้นำข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพและที่ตั้งของที่ดินทั้งแปลงของผู้ฟ้องคดีมาพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทน การกำหนดค่าทดแทนที่ดินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงไม่เหมาะสมและเป็นธรรม

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.386/2551 เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 กำหนดค่าทดแทนที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ 20738 โฉนดที่ดินเลขที่ 20739 และโฉนดที่ดินเลขที่ 20740 ที่อยู่ฝั่งตรงข้ามกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี ตารางวาละ 18,000 บาท ที่ดินของผู้ฟ้องคดีแม้จะติดถนนส่วนบุคคล แต่ก็ใช่ออกสู่ถนนสาธารณะได้เช่นเดียวกัน เมื่อพิจารณาในภาพรวมที่ดินของผู้ฟ้องคดีกับที่ดินทั้งสามแปลงดังกล่าวโดยตลอดแล้วเห็นว่า ที่ดินพิพาทของผู้ฟ้องคดีน่าจะมีศักยภาพในการใช้สอยรวมถึงราคาที่เหมาะสมจะซื้อขายกันได้ตามปกติในท้องตลาดไม่ต่ำกว่าที่ดินทั้งสามแปลงดังกล่าวจะแตกต่างกันบ้างในส่วนที่มีการพัฒนาและใช้ประโยชน์แล้วเท่านั้น จึงควรจะได้เงินค่าทดแทนไม่ต่ำกว่าที่ดินทั้งสามแปลงดังกล่าว เมื่อพิจารณาสภาพลักษณะและที่ตั้งที่ดิน ณ วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนใช้บังคับแล้ว เห็นว่า ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ 235702 เป็นที่ดินไม่ติดทางสาธารณะ สภาพลักษณะและที่ตั้งที่ดินด้อยกว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดี เพียงแต่เป็นที่ดินที่มีการพัฒนาและมีการใช้ประโยชน์ในที่ดินแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 กำหนดค่าทดแทนที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ 235702 ตารางวาละ 18,000 บาท เมื่อที่ดินพิพาทของผู้ฟ้องคดีมีสภาพและทำเลที่ตั้งใกล้เคียงกับที่ดินทั้งสี่แปลงดังกล่าวซึ่งอยู่ในแนวเขตเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาฉบับเดียวกัน และได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินตารางวาละ 18,000 บาท ในอัตราเดียวกันตลอดทั้งแปลง เพื่อความเหมาะสมและเป็นธรรม ที่ดินพิพาทของผู้ฟ้องคดีจึงควรจะได้รับเงินค่าทดแทนเท่ากับที่ดินทั้งสี่แปลงดังกล่าวในอัตราตารางวาละ 18,000 บาท

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 408/2551 เมื่อพิจารณาสภาพและทำเลที่ตั้งของที่ดินแปลงพิพาทแล้วเห็นว่าที่ดินแปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่บริเวณจุดตัดถนนสายเชื่อมระหว่างถนนเพชรบุรี - ถนนพระราม 9 และถนนทางเข้าวัดอุทัยธารามมีสภาพเป็นที่ดินว่างเปล่าอยู่ได้บริเวณทางด่วนพิเศษสภาพที่ดินไม่เหมาะสมที่จะพัฒนาใช้ปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ มีการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยให้ผู้อื่นเช่าติดตั้งป้ายโฆษณาก่อนมีการสร้างทางด่วนพิเศษ และถึงแม้บริเวณที่ดินแปลงพิพาทได้เคยถูกรถทางพิเศษแห่งประเทศไทยทำบัญชีกำหนดค่าทดแทนที่ดินในการที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางด่วนพิเศษซึ่งมีฐานราคาประมาณตารางวาละ 100,000 บาท แต่เมื่อมีการสร้างทางด่วนพิเศษแล้วที่ดินแปลงพิพาทซึ่งอยู่บริเวณใต้ทางด่วนพิเศษย่อมมีราคาตกลงตามศักยภาพแห่งการใช้ประโยชน์ของที่ดิน นอกจากนั้นข้อเท็จจริงยังได้ความเพิ่มเติมต่อไปอีกว่าที่ดินแปลงพิพาทไม่สามารถออกสู่ถนนสาธารณะได้ โดยผู้ฟ้องคดีเคยขออนุญาตเช่าที่ดินของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยเพื่อออกสู่ทางสาธารณะแต่ปรากฏว่าการทางพิเศษแห่งประเทศไทยมิได้อนุญาต ดังนั้น ที่ดินแปลงพิพาทย่อมมีราคาตกลงดังวินิจฉัย ฉะนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์อ้างว่า ที่ดินแปลงพิพาทควรมีราคาตารางวาละ 100,000 บาท จึงฟังไม่ขึ้น ส่วนปัญหาว่าที่ดินแปลงพิพาทควรจะเป็นราคาเท่าใดนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนได้พิจารณาเรื่องเงินค่าทดแทนที่ดินแปลงพิพาทแล้วกรณีถือว่าเป็นที่ว่างเปล่าจึงกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ที่ดินแปลงพิพาทตารางวาละ 60,000 บาท ซึ่งลดลงจากก่อนก่อสร้างทางด่วนพิเศษร้อยละ 40 น่าจะเป็นการกำหนดราคาที่ลดลงมากเกินไปสมควร เมื่อพิเคราะห์ถึงราคาค่าทดแทนที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยกำหนดสำหรับที่ดินบริเวณดังกล่าวประกอบราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตลอดถึงทำเลที่ตั้งตลอดจนวัตถุประสงค์ของการเวนคืนที่ดินแปลงพิพาทแล้ว ราคาที่ดินแปลงพิพาทที่สมควรน่าจะลดลงไม่เกินร้อยละ 30 เมื่อศาลกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินแปลงพิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มเป็นตารางวาละ 70,000 บาท จึงเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีและสังคมแล้ว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.536/2551 ที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีลักษณะเป็นที่ดินที่ใช้สำหรับเป็นที่อยู่อาศัย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้กำหนดค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นที่ดินเพื่อการเกษตรโดยอ้างว่าคณะกรรมการกำหนดราคาค่าทดแทนเบื้องต้นได้กำหนดเป็นที่ดินเพื่อการเกษตร แม้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีจะอยู่ติดกับที่ดินของนายสมเกียรติ และนางสาวสิริพรแต่ก็มีลักษณะไม่เหมือนกัน โดยไม่ได้ให้เหตุผลว่าไม่เหมือนกันอย่างไรและลักษณะที่เป็นที่ดินที่ใช้สำหรับเป็นที่อยู่อาศัยมีลักษณะอย่างไร ทั้ง ๆ ที่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้มีการสร้างที่อยู่อาศัยมานานและจำนวนเนื้อที่เพียงไร่เศษ อีกทั้งอยู่ในโซนเดียวกันและอยู่ติดกันที่ดินของนายสมเกียรติและ

นางสาวสิริพร การกำหนดค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นที่ดินเพื่อการเกษตร จึงเป็นการมิได้พิจารณาถึงสภาพของที่ดินที่เป็นอยู่ การกำหนดค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจึงไม่เป็นธรรม เนื่องจากที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนจะมีราคาสูงขึ้นหรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพทำเลที่ตั้งของที่ดินเป็นสำคัญ ประกอบกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีเนื้อที่ไม่มากจึงไม่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับประโยชน์จากการเวนคืนดังที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กล่าวอ้าง อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ฟังไม่ขึ้น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.51/2552 เมื่อการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่อยู่ในแนวเขตที่ดินที่จะต้องเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. 2541 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนไว้เป็นพิเศษ การกำหนดเงินค่าทดแทนจึงต้องกำหนดโดยใช้หลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เมื่อไม่ปรากฏว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดในวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตพื้นที่ที่จะเวนคืนใช้บังคับ ศาลจึงมีอำนาจกำหนดเงินค่าทดแทนให้เหมาะสม โดยอาศัยหลักเกณฑ์ต่างๆ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) ถึง (5) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีและสังคม เมื่อที่ดินที่ถูกเวนคืนทั้ง 2 แปลง มีเนื้อที่ติดกัน ด้านทิศเหนือติดลำเหมืองสาธารณะประโยชน์ ส่วนด้านทิศใต้ของที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ 21593 ติดลำเหมืองสาธารณะประโยชน์เช่นกัน และมีทางสาธารณะประโยชน์เชื่อมถนนบ้านใหญ่เลียบลำเหมือง สามารถออกไปบรรจบกับทางหลวงได้ ผู้ฟ้องคดีสามารถพัฒนาที่ดินให้เชื่อมกับถนนบ้านใหญ่ได้ จากสภาพความเป็นจริงและที่ตั้งของที่ดิน ยังฟังไม่ได้ว่าที่ดินที่ถูกเวนคืนถูกล้อมรอบจากที่ดินแปลงอื่นจนไม่มีทางออก จึงถือว่ามีสภาพทำเลและที่ตั้งดีกว่าที่ดินในบริเวณเดียวกันซึ่งไม่มีทางออกสู่ทางสาธารณะประโยชน์ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีในราคาเท่ากับราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้กำหนดไว้กับที่ดินที่มีสภาพไม่ติดถนน ซอย ทาง คลองชลประทาน จึงเป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนโดยมิได้คำนึงถึงสภาพและที่ตั้งของที่ดินที่ถูกเวนคืน ซึ่งไม่เป็นธรรมและไม่เหมาะสมแก่ผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

5) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.322/2551 เมื่อพิจารณาเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แล้วเห็นว่า หมายเหตุท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. 2541 ได้ระบุเหตุผลในการตราพระราชกฤษฎีกาไว้ว่า เป็นไปเพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาลเพื่ออำนวยความสะดวกและความรวดเร็วแก่การจราจรและการขนส่งอันเป็นกิจการสาธารณูปโภค จึงเป็นการ

ดำเนินการที่มีลักษณะเป็นการให้เปล่าที่รัฐมิได้รับผลประโยชน์ตอบแทนเป็นพิเศษจะเป็นเหตุให้มีการเพิ่มเงินค่าทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ถูกเขตเวนคืนทั้งห้าแปลงในราคาตารางวาละ 78,000 บาท ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย และการปรับเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มในลักษณะนี้ย่อมมีส่วนหนึ่งที่เชื่อมโยงถึงลักษณะของการใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขายอยู่ด้วย ซึ่งเมื่อได้วินิจฉัยให้กำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าแปลงเพิ่มขึ้นเป็นตารางวาละ 78,000 บาท อันเป็นการปรับเพิ่มให้อีกร้อยละ 30 ของราคาฐาน จึงเท่ากับว่าผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนในส่วนนี้เป็นจำนวนเงิน 918,000 บาท ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่เหมาะสมและสมควรแก่เหตุแล้ว

2.2 มาตรา 21 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530⁸⁴ บัญญัติว่า ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่ทำไปในการเวนคืน ได้กระทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน แต่ไม่ให้ถือว่าราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ทวีขึ้นนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทนเพื่อจะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายกลับต้องใช้เงินให้อีก มาตราดังกล่าวนี้เป็นการนำหลักเกณฑ์มาใช้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับสังคม เพราะถ้าได้รับประโยชน์เนื่องจากอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาสูงขึ้นกว่าก่อนที่จะถูกเวนคืน เช่น การเวนคืนที่ดินมาสร้างทางหลวง ก็ต้องเอาราคาที่ดินที่เพิ่มขึ้นทั้งหมดมาหักออกจากเงินค่าทดแทนที่จะได้รับ เหลืออยู่เท่าใดก็มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไปเท่านั้น แต่ถ้าราคาที่ดินสูงขึ้นมากจนท่วมเงินค่าทดแทน เจ้าหน้าที่เวนคืนก็ไม่ต้องจ่ายเงินค่าทดแทนให้ ขณะเดียวกันผู้ถูกเวนคืนก็ไม่ต้องจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าหน้าที่เวนคืน

2.3 มาตรา 21 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 บัญญัติว่า ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลงให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย กรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่มีการเวนคืนแล้วเป็นเหตุให้อสังหาริมทรัพย์ คือ ที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นมีราคาลดลง จะต้องมีการกำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับส่วนที่ไม่ได้ถูกเวนคืนแต่ราคาลดลงไปด้วย กรณีนี้เป็นกรณีที่เกิดขึ้นเป็นปกติ เพราะที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเวนคืนบางส่วนส่วนที่เหลือปกติแล้วราคาจะลดลง ยกเว้นที่ดินที่ถูกทางหลวงตัดผ่าน ถ้าส่วนที่เหลือติดถนนมีจำนวนมากพอที่จะพัฒนาได้ ก็จะมีราคาสูงขึ้น แต่บางกรณีมักจะทำให้ราคาลดลง เช่น สร้างทางด่วน

⁸⁴ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

มาตรา 21 วรรคสอง ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่ทำไปในการเวนคืน ได้กระทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน แต่ไม่ให้ถือว่าราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ทวีขึ้นนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทนเพื่อจะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายกลับต้องใช้เงินให้อีก.

ยกระดับ สร้างท่าอากาศยาน สร้างบ่อบำบัดน้ำเสีย สร้างที่ทิ้งขยะหรือสารพิษ เป็นต้น กรณีที่ราคาลดลงก็จะมีการกำหนดเงินค่าทดแทนให้เช่นกัน เว้นแต่ผู้ถูกเวนคืนจะขอให้เวนคืนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือซึ่งใช้การไม่ได้แล้วตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว⁸⁵ หรือขอให้ซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน⁸⁶ ก็ไม่ต้องคิดเงินค่าทดแทนส่วนที่ลดลงให้ตามมาตรา นี้ เช่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.430/2551 การกำหนดหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ให้เพิ่มค่าทดแทนที่ดินแปลงเล็กติดถนนซึ่งถูกเวนคืนบางส่วนและส่วนที่เหลือจากการเวนคืนใช้ประโยชน์ได้จำกัดเท่ากับราคาค่าทดแทนที่กำหนดเพิ่มให้แก่ที่ดินติดถนนเดียวกันนั้น ซึ่งเป็นที่ดินแปลงเล็กและถูกเวนคืนทั้งแปลง ถือได้ว่าเป็นการกำหนดค่าทดแทนให้แก่ที่ดินที่มีสภาพความเสียหายจากการเวนคืนแตกต่างกัน ในราคาที่เหมาะสม จึงเป็นการกำหนดค่าทดแทนที่ไม่เหมาะสมและเป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนบางส่วนและมีที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนใช้ประโยชน์ได้จำกัด โดยที่ค่าทดแทนที่ดินในส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอันมีราคาลดลงตามมาตรา 21 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เป็นคนละส่วนกับค่าทดแทนที่ดินในส่วนที่ถูกเวนคืนตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น การกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอันมีราคาลดลงมาน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับจำนวนเนื้อที่ของที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 วินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนซึ่งใช้ประโยชน์ได้จำกัด โดยเพิ่มค่าทดแทนให้แก่ที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืน ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์กำหนด จึงฟังได้เพียงว่าเป็นการกำหนดค่าทดแทนเพิ่มตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ

⁸⁵ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

มาตรา 19 ในกรณีที่ต้องเวนคืนโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นแต่เพียงบางส่วน เจ้าของจะร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนส่วนที่เหลืออยู่ซึ่งใช้การไม่ได้แล้วด้วยก็ได้

ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่ยอมเวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของ เจ้าของมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้น ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ มิฉะนั้นให้ถือว่ารัฐมนตรีวินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่เวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของ

คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

ในการดำเนินการตามวรรคสอง ให้นำมาตรา 10 มาตรา 11 และมาตรา 33 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

⁸⁶ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

มาตรา 20 ในกรณีที่ต้องเวนคืนที่ดินแปลงใดแต่เพียงบางส่วนถ้าเนื้อที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นน้อยกว่ายี่สิบห้าตารางวาหรือด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่าห้าวา และที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมิได้ติดต่อกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน หาเจ้าของร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วย

ในกรณีที่มีการจัดซื้อที่ดินให้นำมาตรา 10 มาตรา 11 และมาตรา 33 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ดังกล่าวเท่านั้น เมื่อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนของผู้ฟ้องคดีมีเนื้อที่ 29 ตารางวา ซึ่งมีราคา ลดลงตารางวาละ 40,000 บาท ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนเพิ่มสำหรับที่ดินส่วนที่เหลือ อันมีราคาลดลงเป็นเงิน 1,160,000 บาท

ดังนั้น การกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะต้องคำนึงถึง หลักเกณฑ์ต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วด้วย เพื่อให้การกำหนดเงินค่าทดแทนชอบด้วยกฎหมาย เหมาะสม และเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน อย่างไรก็ตาม สำหรับหลักเกณฑ์การกำหนดเงิน ค่าทดแทนในกรณีที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้วทำให้อสังหาริมทรัพย์มีราคาสูงขึ้นหรือลดลงนั้น ตามมาตรา 21 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 บัญญัติว่า การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นตามวรรคสอง หรือราคาลดลงตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

3. หลักเกณฑ์ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคา ที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. 2537 ขึ้น เพื่อให้การกำหนดเงิน ค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์สอดคล้องกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 จึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ขึ้นโดยให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 26 มีนาคม 2537 เป็นต้นไป พระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวมีสาระสำคัญสรุปได้ว่า

(1) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนที่สูงขึ้นหรือลดลงเนื่องจากการ เวนคืนจากการหรือจากการงานหรือกิจการที่ทำไปในการเวนคืนซึ่งจะต้องนำมาหักออกจากค่า ทดแทนตามมาตรา 21 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 หรือซึ่งจะต้องกำหนดค่าทดแทนให้เฉพาะส่วนที่เหลืออันมีราคาลดลงตามมาตรา 21 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นั้น ให้คำนวณจาก ราคาอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนของเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วย กฎหมายเท่านั้น

ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่สูงขึ้นหรือลดลง ได้แก่ ผลต่างของราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ เหลือจากการเวนคืนซึ่งเป็นราคาก่อนที่จะได้รับผลกระทบจากการเวนคืนหรือจากการงานหรือ กิจการที่ทำไปในการเวนคืนกับราคาหลังจากที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวแล้ว ทั้งนี้ ให้คำนวณราคา ในวันที่ได้มีการกำหนดราคาเบื้องต้นในกรณีที่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินใน บริเวณที่จะเวนคืนหรือในวันที่ได้มีการกำหนดค่าทดแทนในกรณีที่มีการตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเป็นเกณฑ์

(2) การคำนวณราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่สูงขึ้นหรือลดลงให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการ คำนวณ ดังต่อไปนี้

ก. ราคาของอสังหาริมทรัพย์ก่อนที่จะได้รับผลกระทบจากการเวนคืน หรือจากการงานหรือกิจการที่เข้าไปในการเวนคืน ให้คำนวณโดยใช้ราคาซื้อขายตามราคาตลาดของอสังหาริมทรัพย์อื่นที่มีลักษณะ รูปร่าง หรือขนาดคล้ายคลึงกัน และมีทำเลที่ตั้งใกล้เคียงกับอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน และผลกระทบจากการเวนคืนหรือจากการงานหรือกิจการที่เข้าไปในการเวนคืนแผ่ไปไม่ถึง

ข. ราคาของอสังหาริมทรัพย์หลังจากที่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนหรือจากการงานหรือกิจการที่เข้าไปในการเวนคืน ให้คำนวณโดยใช้ราคาซื้อขายตามราคาตลาดของอสังหาริมทรัพย์อื่นที่ถูกเวนคืนบางส่วนที่ตั้งอยู่ใกล้เคียงกับอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน และเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่มีลักษณะ รูปร่าง หรือคล้ายคลึงกัน และมีทำเลที่ตั้งใกล้เคียงกับอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนในกรณีที่ไม่มียอสังหาริมทรัพย์ในลักษณะดังกล่าว ให้คำนวณโดยใช้ราคาซื้อขายตามราคาตลาดของอสังหาริมทรัพย์อื่นที่มีลักษณะ รูปร่าง หรือขนาดคล้ายคลึงกัน และมีทำเลที่ตั้งใกล้เคียงกันอย่างยิ่ง

ค. ในกรณีอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนติดต่อกันกับอสังหาริมทรัพย์อื่นของเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายคนเดียวกันกับอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ดินที่จะเวนคืน หรือในวันที่มีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในกรณีที่ไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไว้บังคับ ไม่ว่าจะอสังหาริมทรัพย์นั้นจะได้มีการจำหน่ายโอนเป็นประการอื่นในภายหลังไปแล้วหรือไม่ก็ตาม ให้นำมารวมคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงเพื่อหักออกจากค่าทดแทน หรือเพิ่มเติมแล้ว แต่กรณีด้วย

ง. การคำนวณราคาอสังหาริมทรัพย์ที่สูงขึ้นหรือลดลงตามกรณีข้างต้นให้คำนึงถึงกฎหมายว่าด้วยผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และกฎหมายอื่นที่มีผลกระทบต่อราคาอสังหาริมทรัพย์ที่มีอยู่ในวันที่ได้กำหนดราคาเบื้องต้นในกรณีที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ดินที่จะเวนคืนด้วย

(3) หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาสูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกานี้ ไม่ใช้บังคับแก่การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ดินที่จะเวนคืน หรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในกรณีที่ไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไว้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ

ต่อมา หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. 2537 ได้ไม่นานก็ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. 2537 พ.ศ. 2538 ขึ้น

ให้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. 2537 โดยให้มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2538 โดยให้เหตุผลประกอบการออกพระราชกฤษฎีกายกเลิกว่า เนื่องจากหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. 2537 ไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกเวนคืน เพราะทำให้ผู้ถูกเวนคืนบางรายได้รับเงินค่าทดแทนน้อยลงหรือไม่ได้รับเงินค่าทดแทนเลย และบางรายนอกจากจะไม่ได้รับเงินค่าทดแทนแล้วยังต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรื้อย้ายสิ่งปลูกสร้างและปลูกพืชผลใหม่ เป็นเหตุให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับความเดือดร้อน และทำให้เกิดความล่าช้าและเป็นอุปสรรคในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ สมควรที่จะยกเลิกพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้ เพื่อประกอบความเข้าใจ ผู้เขียนขอแสดงตัวอย่างประกอบดังนี้

1. กรณีเวนคืนในเขตชนบท ที่ดินจะมีราคาสูงขึ้นหลังจากการเวนคืนประมาณ 1 เท่า
ตัวอย่างที่ 1

1. แปลงที่ดินก่อนการเวนคืนมีเนื้อที่	100 ตารางวา
2. ส่วนที่ถูกเวนคืนมีเนื้อที่	50 ตารางวา (50% ของข้อ 1)
3. ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีเนื้อที่	50 ตารางวา
4. สมมติให้ค่าทดแทนตารางวาละ	10 บาท
5. ค่าทดแทนที่ดินหลังจากการเวนคืนสูงขึ้นตารางวาละ	10 บาท (1 เท่าของข้อ 4)

ส่วนที่ถูกเวนคืนมีเนื้อที่ 50 ตารางวา ตารางวาละ 10 บาท เป็นเงินค่าทดแทน 500 บาท ที่ดินส่วนที่เหลือมีเนื้อที่เท่ากับ 50 ตารางวา สูงขึ้นตารางวาละ 10 บาท ดังนั้น ราคาที่ดินส่วนที่เหลืออยู่มีราคาสูงขึ้นเป็นเงิน 500 บาท

จากตัวอย่างที่ 1 เมื่อพิจารณาจากความในมาตรา 21 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งมีสาระสำคัญว่า ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่ทำไปในการเวนคืนได้กระทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่นั้น มีราคาสูงขึ้นให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน ดังนั้น ในกรณีตามตัวอย่างนี้ เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนจะไม่ได้รับเงินค่าทดแทนเลย เนื่องจากราคาค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนมีมูลค่าเท่ากับที่ดินที่เหลืออยู่ซึ่งมีราคาสูงขึ้น

2. กรณีเวนคืนในเขตชานเมือง ที่ดินจะมีราคาสูงขึ้นหลังจากการเวนคืนประมาณ 2 เท่า
ตัวอย่างที่ 2

1. แปลงที่ดินก่อนการเวนคืนมีเนื้อที่	100 ตารางวา
--------------------------------------	-------------

2. ส่วนที่ถูกเวนคืนมีเนื้อที่	50 ตารางวา (50% ของข้อ 1)
3. ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีเนื้อที่เท่ากับ	50 ตารางวา
4. สมมติให้ค่าทดแทนที่ดินตารางวาละ	10 บาท
5. ค่าทดแทนที่ดินหลังจากการเวนคืนสูงขึ้นตารางวาละ	20 บาท (2 เท่าของข้อ 4)

ส่วนที่ถูกเวนคืนมีเนื้อที่ 50 ตารางวา ตารางวาละ 10 บาท เป็นเงินค่าทดแทน 500 บาท ที่ดินส่วนที่เหลือมีเนื้อที่เท่ากับ 50 ตารางวา สูงขึ้นตารางวาละ 20 บาท ดังนั้น ราคาที่ดินที่เหลืออยู่ มีราคาสูงขึ้นเป็นเงิน 1000 บาท

จากตัวอย่างที่ 2 เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนจะไม่ได้รับเงินค่าทดแทนเช่นกัน เนื่องจาก มาตรา 21 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดว่า ให้เอาราคาที่สูงขึ้นหักออกจากเงินค่าทดแทน แต่ไม่ให้ถือว่า ราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ทิวสูงขึ้นนั้น สูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทนเพื่อจะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายกลับต้อง ใช้เงินอีก

2.6 แนวคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดในประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทน ในกรณีที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีมูลค่าเพิ่มขึ้นหรือลดลงอันเนื่องมาจากงานหรือกิจการ ที่ทำไปในการเวนคืน

กรณีดังกล่าว สามารถแยกพิจารณาได้เป็นประเด็นดังต่อไปนี้

2.6.1 การพิจารณาถึงราคาที่ดินที่ลดลงนั้น มีข้อพิจารณาว่าจะต้องเป็นผลโดยตรงจากการเวนคืนเท่านั้น โดยผลกระทบที่เปลี่ยนแปลงไปอันเนื่องจากการเวนคืน โดยพิจารณาถึงรูปร่าง ลักษณะ ขนาดที่เปลี่ยนแปลงไปของที่ดิน รวมถึงข้อจำกัดการใช้ประโยชน์ เช่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.29/2549 ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองถูกเวนคืนจำนวนเนื้อที่ 1 ใน 2 ส่วนแต่ยังไม่เกินจำนวน 3 ใน 4 ส่วน ทั้งที่ดินส่วนที่เหลือยังใช้ประโยชน์ได้ และผู้ฟ้องคดีทั้งสองยังสามารถนำที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนไปแบ่งแยกเป็นที่ดินแปลงย่อยได้ถึงหกแปลง จำนวนเงินค่าทดแทนสำหรับความเสียหายที่เจ้าของที่ดินผู้ถูกเวนคืนจึงสมควรลดหลั่นกันลงมาตามสัดส่วนของค่าแห่งความเสียหายที่ได้รับ ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษากำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองในส่วนที่ถูกเวนคืนในราคาตารางวาละ 6,000 บาท นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย แต่ในส่วนที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนในอัตราตารางวาละ 1,500 บาท นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย เนื่องจากเมื่อเวนคืนแล้วที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนยังคงอยู่ติดทางหลวงและยังสามารถใช้สัญจรไปมาได้สะดวก และจากการที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยังสามารถ

นำที่ดินส่วนนี้ไปทำการแบ่งแยกเป็นแปลงย่อยได้จำนวนหกแปลง ดังนั้น ที่ดินส่วนที่เหลืออยู่จากการเวนคืนจึงมิได้มีราคาสูงขึ้นหรือลดลงแต่อย่างใด จึงไม่จำเป็นต้องกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองในส่วนที่เหลือจากการเวนคืน ศาลจึงพิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นเงินจำนวน 2,177,550 บาท เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นเงินจำนวน 1,432,200 บาท นอกจากนี้ก็แก้ไข้ไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

2.6.2 กรณีที่เห็นว่า ที่ดินส่วนที่เหลือมีราคาเพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากการเวนคืนหรือกิจการที่ทำไปในการเวนคืน

กรณีการเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างถนนหรือสร้างทางหลวงที่ทำให้ที่ดินมีสภาพเปลี่ยนแปลงไป เช่น เดิมเป็นที่ดินไม่ติดถนน (ที่ดินตาบอด) ภายหลังการเวนคืนทำให้ที่ดินกลายเป็นที่ดินติดถนน สามารถใช้ประโยชน์ได้ดีกว่าเดิม ที่ดินจึงมีสภาพความเจริญดีขึ้น ดังแนวคำวินิจฉัยของศาลดังต่อไปนี้

คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.13/2545 การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดค่าทดแทนที่ดินตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมซึ่งใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 ถึง พ.ศ. 2542 ถือว่าเป็นคุณแก่ผู้ฟ้องคดีเพราะเป็นปีแรกที่เริ่มใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ ถือได้ว่าเป็นราคาใกล้เคียงราคาตลาดในการซื้อขายที่ดิน และหลังจากถูกเวนคืนแล้วยังคงเหลือที่ดินเป็นแปลงใหญ่และอยู่ติดทางหลวงแผ่นดินทำให้ที่ดินมีราคาสูงขึ้น โดย คณะกรรมการมิได้นำมาหักจากเงินค่าทดแทน นอกจากนี้ เมื่อเทียบเคียงกับราคาซื้อขายที่ดินแปลงใกล้เคียงซึ่งซื้อขายในช่วงเวลาใกล้เคียงก่อนพระราชกฤษฎีกาออกใช้บังคับ เงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการฯ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 กำหนดให้ก็สูงกว่า สำหรับการกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเขตสายไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยและทอถ้ำธรรมชาติของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยพาดผ่านนั้น ไม่ใช่ราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาดที่เป็นอยู่ในวันบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาฯ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่ง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และไม่ได้อาศัยหลักเกณฑ์หรือข้อมูลการซื้อขายที่ดินใด ทั้งวัตถุประสงค์ในการดำเนินการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยและการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย เป็นการประกอบธุรกิจเพื่อหากำไร ต่างจากการเวนคืนที่ดินซึ่งดำเนินการเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค ส่วนราคาซื้อขายที่ดินในหมู่บ้านใกล้เคียง ที่ดินมีสภาพเป็นการจัดสรรเพื่ออยู่อาศัยซึ่งแตกต่างจากสภาพที่ดินของผู้ฟ้องคดี และเป็นราคาซื้อขายที่ดินภายหลังพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ ถือไม่ได้ว่าเป็นราคาท้องตลาดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ดังนั้น การกำหนดราคาเบื้องต้นของคณะกรรมการ

พิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดินโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) ถึง (5) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 จึงชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรม คำวินิจฉัยของผู้ฟ้องคดีที่ 2 ที่เห็นควรยื่นราคาค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนของผู้ฟ้องคดี จึงชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.49/2546 เมื่อปรากฏว่าคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นและคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนได้กำหนดเงินค่าทดแทนโดยพิจารณาหลักเกณฑ์ต่างๆ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) ถึง (5) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แล้ว ประกอบกับการที่คณะกรรมการดังกล่าวใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน กรมที่ดิน กำหนดเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่จะประกาศใช้ในปี พ.ศ.2539 ถึงปี พ.ศ. 2542 ซึ่งใกล้เคียงกับราคาซื้อขายที่ดินในท้องตลาดในวันที่พระราชกฤษฎีกาเวนคืนมีผลใช้บังคับ แทนที่จะใช้ราคาประเมินเดิม ถือได้ว่าเป็นคุณแก่ผู้ฟ้องคดี นอกจากนี้ ยังปรากฏว่าเมื่อมีการเวนคืนแล้ว ผู้ฟ้องคดียังคงเหลือที่ดินเป็นแปลงใหญ่ติดกับทางหลวงแผ่นดินอันทำให้ได้รับความสะดวกในการคมนาคม ซึ่งย่อมมีราคาสูงกว่าก่อนการเวนคืน ตลอดจนปรากฏว่าที่ดินแปลงข้างเคียงที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าได้รับการกำหนดค่าทดแทนสูงกว่าของผู้ฟ้องคดี มีที่ตั้งแตกต่างจากที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยไม่อาจนำมาเปรียบเทียบเพื่อกำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ ดังนั้น การที่รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เพิ่มเงินค่าทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีตามอัตราที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนเสนอ และผู้ฟ้องคดีได้จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 161/2547 การกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นพิจารณากำหนดค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดี โดยมีได้พิจารณาว่าหากที่ดินถูกเวนคืนบางส่วนแล้ว ส่วนที่เหลือจากการเวนคืนนั้น มีราคาสูงขึ้นหรือลดลงหรือไม่ ตามมาตรา 21 วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่เจ้าของที่ดินคนก่อนได้ซื้อที่ดินแปลงพิพาทมาจากชาวบ้านในช่วงระยะเวลาใกล้เคียงกับที่มีการทำสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน อันมีลักษณะเป็นการซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรจากแนวทางหลวงแผ่นดินที่จะตัดผ่าน และเมื่อผู้ฟ้องคดียอมซื้อที่ดินมาในราคาที่อยู่บนพื้นฐานของการเก็งกำไรจากราคาที่ดินที่จะเพิ่มขึ้นจากการที่มีทางหลวงแผ่นดินตัดผ่านอันเป็นความยินยอมสมัครใจของผู้ฟ้องคดีราคาดังกล่าวจึงมิใช่ราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดที่จะนำมาพิจารณาประกอบการกำหนด

เงินค่าทดแทนได้ เมื่อที่ดินก่อนมีการก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินมีสภาพและที่ตั้งเป็นที่นาติดทางสาธารณะประโยชน์ ภายหลังถูกเวนคืนและมีการก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินแล้ว ที่ดินที่เหลือจากการถูกเวนคืนถูกแบ่งแยกเป็นสองแปลงอยู่ติดกับทางหลวงแผ่นดินดังกล่าวมีเนื้อที่ 3 ไร่ 56 ตารางวา และ 50 ตารางวา ซึ่งที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนเดิมมีราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ไร่ละ 30,000 บาท ภายหลังถูกเวนคืนมีราคาเพิ่มขึ้นเป็นไร่ละ 200,000 บาท จึงเป็นการได้รับประโยชน์จากการเวนคืนพอสมควร

จากแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวสอดคล้องกับหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนของประเทศฝรั่งเศสในมาตรา L.12-13 แห่งประมวลกฎหมายเวนคืนที่กำหนดหลักเกณฑ์การเรียกประโยชน์ตอบแทนจากการที่อสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาเพิ่มขึ้น โดยให้หักลบราคาที่เพิ่มขึ้นกับค่าทดแทนส่วนที่ต้องจ่ายสำหรับที่ดินที่ถูกเวนคืน ในส่วนของประเทศอังกฤษก็มีหลักเกณฑ์ให้มีการหักมูลค่าที่เพิ่มขึ้นจากที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ออกจากค่าทดแทนที่ถูกเวนคืน (set off) ซึ่งโดยมากเป็นกรณีที่ดินราชการใช้อำนาจเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินเพียงบางส่วนเพื่อจัดทำโครงการอย่างหนึ่งอย่างใดในที่ดินนั้น โดยที่ผู้ใช้อำนาจเวนคืนที่ดินมีสิทธิที่จะหักมูลค่าที่เพิ่มขึ้นเพราะเหตุแห่งการพัฒนาที่ดินหรือจัดทำโครงการในที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนออกจากมูลค่าของค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนได้ นอกจากนี้หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนของประเทศเยอรมันก็กำหนดว่า การเวนคืนกรณีใดทำให้ทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนมีราคาสูงขึ้น จะต้องนำราคาที่สูงขึ้นดังกล่าวมาพิจารณาประกอบการกำหนดจำนวนค่าทดแทนด้วย

2.6.3 กรณีที่เห็นว่าที่ดินส่วนที่เหลือไม่มีราคาเพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากงานหรือกิจการที่เข้าไปในการเวนคืน เช่น กรณีเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงพิเศษ แม้จะทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือมีสภาพเป็นที่ดินติดทาง แต่เป็นทางยกระดับและทำให้ต้องรื้อถอนอาคารที่ใช้เป็นที่ประกอบกิจการยกตัวอย่างเช่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 3/2547 ในการกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนนั้น ถ้ามิได้มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ ต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เช่น ต้องคำนึงถึงสภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงบางส่วนและส่วนที่เหลือนั้นมีราคาลดลงให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (4) และมาตรา 21 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อปรากฏว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสามแปลงตามสภาพเป็นที่ดินที่อยู่ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกัน และใช้ประโยชน์ต่อเนื่องกัน โดยมีโรงงานตั้งอยู่บนที่ดินทั้งสามแปลง รวมทั้งได้ถูกเวนคืนในคราว

เดียวกัน ซึ่งโดยปกติหากมีการซื้อขายที่ดินแปลงดังกล่าวพร้อมโรงงานจะต้องใช้ราคาเดียวกันตลอดทั้งแปลง มิใช่แยกขายเป็นสามแปลงต่างราคากัน ประกอบกับที่ตั้งอยู่ห่างจากถนนสายหลักประมาณ 50 เมตร ซึ่งราคาประเมินของที่ดินที่อยู่ติดถนนสายหลักในระยะ 20 เมตร ราคาตารางวาละ 40,000 บาท ถึง 45,000 บาท และราคาซื้อขายที่ดินในบริเวณใกล้เคียงในช่วงเวลาที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนประกาศใช้บังคับมีราคา 44,000 บาท ถึง 47,000 บาท ที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามสภาพและที่ตั้งดังกล่าวจึงไม่ควรต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของราคาประเมินที่ดินที่อยู่ติดถนนสายหลักระยะ 20 เมตร คือ ตารางวาละ 22,000 บาท นอกจากนี้ ภายหลังถูกเวนคืนแล้ว ตามสภาพและที่ตั้งของที่ดินไม่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับประโยชน์จากการเวนคืนที่ดินแต่อย่างใด ดังนั้น ในการเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงสมควรจ่ายค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสามแปลงในอัตราเดียวโดยถือว่าเป็นที่ดินแปลงเดียวกันในอัตราตารางวาละ 22,000 บาท แต่ไม่เกินค่าขอตามที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์ไว้

2.6.4 กรณีที่เห็นว่า ที่ดินส่วนที่เหลือมีราคาลดลงอันเนื่องมาจากงานหรือกิจการที่ทำไปในการเวนคืน เช่น ที่ดินส่วนที่เหลือมีเนื้อที่เหลือเพียงเล็กน้อยหรือรูปแปลงที่ดินเปลี่ยนแปลงไป ทำให้ใช้ประโยชน์ได้จำกัด การเวนคืนทำให้ที่ดินไม่ติดทางสาธารณะ หรือสภาพทำเล ที่ตั้ง ทิศนะวิสัย หรือสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไปในทางที่เลวลง ดังตัวอย่างต่อไปนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.24-25/2546 ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 10 ฟังได้ว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 10 ก่อนถูกเวนคืนมีรูปแปลงเป็นรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้า มีด้านหน้าติดถนนแจ้งวัฒนะ กว้าง 25 เมตรอยู่แล้ว หลังถูกเวนคืนที่ดินมีสภาพเป็นที่ดินติดทางแยก ทำให้มีปัญหาเรื่องทางเข้าออกสู่แปลงที่ดิน ดังนั้น สภาพการใช้ประโยชน์ของที่ดินส่วนที่เหลือย่อมลดลงด้วย คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้พิจารณาสภาพ ทำเล ที่ตั้งของที่ดิน ราคาที่ดินบริเวณใกล้เคียง และสภาพที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนแล้วจึงกำหนดค่าทดแทนให้ใหม่เท่ากับราคาค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาค่าทดแทนเบื้องต้นกำหนดให้แก่ผู้เวนคืนรายอื่นที่อยู่ในบริเวณเดียวกัน เป็นตารางวาละ 120,000 บาท เช่นนี้ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ข้อพิพาทในคดีนี้เป็นกรณีตามมาตรา 21 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ที่บัญญัติว่า ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่งและส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลงให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย ดังนั้น การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เดิม) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้ยื่นราคาค่าทดแทนที่ดินแก่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 10 ในราคาตารางวาละ 100,000 บาท ตามที่คณะกรรมการกำหนดราคาค่าทดแทนเบื้องต้นกำหนดให้ตามมาตรา 21

โดยไม่คำนึงถึงมาตรา 21 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ประกอบด้วย จึงไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 63/2547 การพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องเป็นไปตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 โดยคำนึงถึงองค์ประกอบต่างๆ ประกอบกันเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน และสังคม เมื่อในชั้นการกำหนดราคาค่าทดแทนเบื้องต้นได้ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ เพียงอย่างเดียวมาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี การกำหนดราคาค่าทดแทนเบื้องต้นให้ผู้ฟ้องคดีในอัตราตารางวาละ 8,000 บาท จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบที่ดินของผู้ฟ้องคดีกับที่ดินแปลงอื่นๆ ในบริเวณเดียวกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีแล้วปรากฏว่า ที่ดิน โฉนดที่ดินเลขที่ 1132 ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 นำมาพิจารณาเพื่อกำหนดเพิ่มค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีเป็นตารางวาละ 9,000 บาท นั้น เห็นว่า ที่ดินดังกล่าวได้รับผลกระทบจากการถูกเวนคืนน้อยกว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดี การนำที่ดินดังกล่าวมาใช้เปรียบเทียบเพื่อพิจารณากำหนดค่าทดแทนเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ค่าทดแทนเท่ากัน จึงเป็นการไม่ชอบด้วยเหตุผล และเมื่อปรากฏว่ามีที่ดินอีกสามแปลง ซึ่งอยู่ติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีด้านทิศใต้เรียงไล่กันลงไปตามลำดับ มีลักษณะรูปแปลงของที่ดินคล้ายคลึงกับของผู้ฟ้องคดีและมีลักษณะการถูกเวนคืนเหมือนกันทุกประการ ค่าทดแทนที่ดินที่กำหนดให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงควรใกล้เคียงกับที่ดินทั้งสามแปลงดังกล่าว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 พิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนให้แก่ที่ดินแปลงใกล้เคียงสองแปลงเป็นตารางวาละ 10,000 บาท และอีกแปลงหนึ่งเพิ่มเป็นตารางวาละ 12,000 บาท ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีได้รับการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนในราคาตารางวาละ 9,000 บาท โดยใช้แนวทางการกำหนดค่าทดแทนต่างกัน จึงเป็นการไม่ชอบด้วยเหตุผลและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และแม้ที่ดินส่วนที่เหลือของที่ดินทั้งสามแปลงดังกล่าวจะเหลือน้อยกว่าที่ดินส่วนที่เหลือของผู้ฟ้องคดีก็ไม่ใช่สาระสำคัญถึงขนาดทำให้การกำหนดค่าทดแทนมีอัตราที่แตกต่างกันตามที่ปรากฏ ทั้งยังเห็นได้ว่า ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนของที่ดินทั้งสามแปลงนั้นและที่ดินส่วนที่เหลือของผู้ฟ้องคดีถูกจำกัดการใช้ประโยชน์เหมือนกัน หากจะแตกต่างกันก็คงมีอยู่หนึ่งแปลงที่มีที่ดินเหลือน้อยและมีรูปแปลงเป็นสามเหลี่ยมทั้งหมด

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีที่ดินจำนวนสี่แปลงมีการซื้อขายกันเมื่อปี พ.ศ. 2539 ถึงปี พ.ศ. 2540 ซึ่งใกล้เคียงกับวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ ใช้บังคับ โดยที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ 20179 มีราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ตารางวาละ 8,000 บาท เท่ากับที่ดินของผู้ฟ้องคดี แต่ทำเลที่ตั้งดีกว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดี มีการซื้อขายกันในราคาตารางวาละ 10,384 บาท ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ 7973 และเลขที่ 20228 มีการซื้อขายกันในราคาตารางวาละ

10,000 บาท และ 10,101 บาท ตามลำดับ ทำเลที่ตั้งของที่ดินทั้งสองแปลงนี้อยู่ติดกันกับที่ดิน โฉนดที่ดินเลขที่ 20179 และมีได้อยู่ติดกับซอยศักดิ์มงคลชัยเหมือนกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี ส่วนที่ดิน โฉนดที่ดินเลขที่ 55481 ซึ่งมีทำเลที่ตั้งอยู่ด้านทิศใต้ของที่ดินของผู้ฟ้องคดีห่างออกไปประมาณ 870 เมตร และอยู่ห่างจากถนนพระรามที่ 2 มากกว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดี อยู่ติดซอยศักดิ์มงคลชัย เช่นกัน มีราคาประเมินตารางวาละ 7,000 บาท มีการซื้อขายกันในปี พ.ศ. 2539 ราคาตารางวาละ 10,000 บาท และเมื่อพิจารณาค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนในบริเวณเดียวกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี ปรากฏว่า ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ 32129 และที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ 32128 ซึ่งอยู่ติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีด้านทิศใต้ตามลำดับมีรูปแปลงที่ดินและขนาดเนื้อที่คล้ายคลึงกันถูกเวนคืน มีผลทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือถูกแบ่งออกเป็นสองด้านเหมือนกัน เดิมเป็นที่ดินมีทางเข้าออก ติดถนนลาดยาง ซอยศักดิ์มงคลชัยเหมือนกัน ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดค่าทดแทนให้ราคาตารางวาละ 10,000 บาท ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ 32127 อยู่ติดลงมาด้านทิศใต้ มีที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนเป็นสองด้าน เหมือนกัน และที่ดินส่วนที่เหลือถูกจำกัดการใช้ประโยชน์ เนื่องจากรูปแปลงที่ดินส่วนที่เหลือ เป็นรูปสามเหลี่ยม ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดค่าทดแทนให้ราคาตารางวาละ 12,000 บาท ดังนั้น เมื่อคำนึงถึงสภาพ ทำเลที่ตั้งที่ดินของผู้ฟ้องคดี ราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด พร้อมทั้ง ราคาที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาลดลง เนื่องจากการถูกจำกัดการใช้ประโยชน์ ประกอบกับการกำหนดค่าทดแทนที่ดินข้างเคียงกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวมาแล้ว การที่ศาลปกครองชั้นต้น พิพากษากำหนดค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีในราคาตารางวาละ 12,000 บาท นั้น จึงเหมาะสม และชอบด้วยเหตุผลแห่งการวินิจฉัยแล้ว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 52/2549 เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกเวนคืนบางส่วนทำให้ที่ดินที่เหลือถูกแบ่งเป็นสองส่วน คณะกรรมการกำหนดราคา เบื้องต้นได้พิจารณากำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินโดยคำนึงถึงสภาพและทำเลที่ดินที่เวนคืน และได้ตรวจสอบราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด ปรากฏว่าราคาซื้อขายที่ดินสูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมมีเพียงแปลงเดียว จึงได้มีมติให้ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมปี พ.ศ. 2539 ถึง พ.ศ. 2542 เป็นเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทนที่ดิน เนื่องจากเป็นราคาที่สูงกว่าราคาปานกลางเพื่อเสียภาษีบำรุงท้องที่และเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคมโดยรวม มากกว่าราคาซื้อขายซึ่งปรากฏเพียงรายเดียว ต่อมา คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทน ได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี โดยได้นำราคาซื้อขายที่ดินกันตามปกติในท้องตลาดก่อนวันที่ ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฯ มาประกอบการพิจารณาและเห็นว่าราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการ กำหนดราคาเบื้องต้นกำหนด ยังไม่สอดคล้องกับสภาพและที่ตั้งของที่ดิน ประกอบกับเมื่อได้พิจารณา

ถึงรูปแบบการก่อสร้างทางหลวงพิเศษหมายเลข 37 ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืน จึงกำหนดค่าทดแทนเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นตารางวาละ 25,000 บาท ซึ่งเป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว สำหรับที่ดินพิพาทในส่วนที่เหลือจะมีราคาลดลงหรือไม่ เพียงใดนั้น เมื่อปรากฏว่าการเวนคืนที่ดินดังกล่าวทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือแยกออกจากกันเป็นสองส่วนไม่ติดต่อกัน เป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถประกอบกิจการงานได้ตามปกติเหมือนเดิม ประกอบกับที่ดินเหลือจากการเวนคืนและอยู่ด้านในนั้นมีทางยกระดับบังหน้าที่ดินตลอดแนว ย่อมทำให้ทำเลที่ตั้ง ทัศนวิสัยและสภาพแวดล้อมมีสภาพด้อยลง และแม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จะมีโครงการสร้างทางคู่ขนานซึ่งอยู่ติดกับที่ดินพิพาทเพื่อออกสู่ถนนสุขสวัสดิ์ได้ ก็เป็นเพียงการอำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าของที่ดินในส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมิได้ทำให้ราคาที่ดินพิพาทสูงขึ้นหรือทำให้ผู้ฟ้องคดีได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินได้เหมือนเดิมแต่อย่างใด จากเหตุดังกล่าวที่ดินพิพาทย่อมมีราคาลดลง ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีได้ยอมรับว่าที่ดินส่วนที่เหลือมีราคาลดลง การที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนโดยคำนึงถึงจำนวนเนื้อที่ สภาพที่ตั้งและการใช้ประโยชน์ของที่ดินส่วนที่เหลือแล้ว โดยเห็นว่ามีราคาลดลงหนึ่งในห้าของราคาซื้อขายตารางวาละ 25,000 บาท จึงมีราคาลดลงตารางวาละ 5,000 บาท ซึ่งประเด็นจำนวนราคาที่ลดลงนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 มิได้อุทธรณ์โดยยกข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายขึ้นโต้แย้งอย่างชัดเจนว่าที่ดินพิพาทในส่วนที่เหลือจากการเวนคืนควรมีราคาตารางวาละเท่าใด จึงไม่มีประเด็นที่ศาลปกครองสูงสุดจะต้องพิจารณาวินิจฉัย อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง จึงฟังไม่ขึ้น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 124/2549 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 เวนคืนที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ 2977 ของผู้ฟ้องคดี เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 122 ซึ่งเป็นการเวนคืนเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค โดยอาศัยจำนวนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 122 พ.ศ. 2541 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็น 2 ราคา คือ ไร่ละ 50,000 บาท และไร่ละ 30,000 บาท โดยใช้หลักเกณฑ์ตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แม้ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จะได้นำเอาสภาพทำเลที่ตั้งของที่ดินและที่ดินส่วนที่เหลือไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ มาประกอบการพิจารณาแล้วเพิ่มเงินค่าทดแทนเป็นไร่ละ 150,000 บาท และไร่ละ 75,000 บาท ตามลำดับ แต่ก็เป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ต่ำกว่าราคาเงินค่าทดแทนที่จ่ายให้กับที่ดิน ส.ค.1 ของนาย ม. และนาง ท. ซึ่งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นๆ เห็นควร

จ่ายเงินค่าทดแทนความเสียหายพิเศษให้ไร่ละ 427,500 บาท เมื่อที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่ติดกับที่ดิน ส.ค. 1 ดังกล่าวและสภาพทำเลที่ตั้งของที่ดินก็มีลักษณะเช่นเดียวกันก็ควรกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีในอัตราเดียวกัน นอกจากนี้ ยังเป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนโดยมิได้พิจารณาถึงการได้มาของอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 49 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มาโดยการซื้อที่ดินซึ่งแปลงในราคา 6,000,000 บาท หรือไร่ละ 376,885 บาท เมื่อปี พ.ศ. 2539 อีกทั้งในวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. 2541 มีผลใช้บังคับ ก็ได้มีการจดทะเบียนซื้อขายที่ดิน โฉนดเลขที่ 70854 เนื้อที่ 1 ไร่ ในราคา 606,000 บาท ระหว่างเอกชนผู้ขายกับองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ผู้ซื้อ จึงถือได้ว่าราคาที่ดินของผู้ฟ้องคดีและราคาที่ดินองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยซื้อมาเป็นราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาดในขณะนั้น จึงเป็นการมิได้นำหลักเกณฑ์ในมาตรา 21 และมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาประกอบในการพิจารณากำหนดค่าทดแทน จึงสมควรกำหนดเงินค่าทดแทนในราคาไร่ละ 376,885 บาท ซึ่งแปลงแต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่จ่ายเงินค่าทดแทนเพียงไร่ละ 300,000 บาท จึงกำหนดเงินค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีตามคำขอ เมื่อที่ดินผู้ฟ้องคดีถูกเวนคืน 11 ไร่ 39 7/10 ตารางวา คิดเป็นเงินผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนไปแล้ว 468,742.50 บาท และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้วินิจฉัยอุทธรณ์เพิ่มเงินค่าทดแทนจำนวนเงิน 872,820 บาท รวมดอกเบี้ยรวมเป็นเงิน 928,070.69 บาท คงเหลือเงินค่าทดแทนที่จะต้องจ่ายอีก 1,988,212.50 บาท และโดยที่ศาลวินิจฉัยให้ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ผู้ฟ้องคดีตกลงทำสัญญาซื้อขายเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2542 และได้ไปรับเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2543 จึงถือว่าเจ้าหน้าที่ได้จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันทำสัญญาซื้อขาย ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น 1,988,212.50 บาท ผู้ฟ้องคดีย่อมได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสิน ในจำนวนดังกล่าว นับแต่วันที่ 12 มกราคม 2543 ซึ่งเป็นวันที่มีการจ่ายเงินค่าทดแทนเป็นต้นไป ตามมาตรา 26 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แต่โดยที่ผู้ฟ้องคดีขอคิดดอกเบี้ยจนถึงวันฟ้องเพียง 168,742.50 บาท ดังนั้น เมื่อคำนวณแล้วดอกเบี้ยจนถึงวันฟ้องต้องไม่เกินตามที่ขอและให้คิดดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินจากจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้น นับตั้งแต่วันฟ้องคดี ไปจนกว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะได้มีการชำระเงินค่าทดแทนเสร็จสิ้น ทั้งนี้ผู้มีหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนคือผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง ที่ดำเนินการเวนคืนและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.151-157/2549 ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ด ถูกเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงพิเศษ สายถนนวงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร ตอนพระประแดง – บางขุนเทียน พ.ศ. 2539 ทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือใช้ประโยชน์ได้จำกัด เนื่องจากตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ที่ใช้บังคับของกฎกระทรวงให้ใช้ผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ. 2544 ซึ่งกำหนดให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นที่ดินประเภทอุตสาหกรรม และคลังสินค้า ทำให้ที่ดินมีราคาตกลง ซึ่งในการอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 นั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดได้กล่าวอ้างไว้ในอุทธรณ์เงินค่าทดแทนถึงที่ดินส่วนที่เหลือที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ด้วย และเมื่อไม่ปรากฏหลักฐานว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ได้วินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนส่วนที่เหลือจากการเวนคืนเพื่อประกอบการกำหนดเงินค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ด การวินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 จึงไม่เป็นธรรมและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนที่ดินแปลงเล็กใช้ประโยชน์ได้จำกัด ไม่อาจปลูกสร้างอาคารบนที่ดินดังกล่าวเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือสถานประกอบการได้ จึงมีราคาตกลง ซึ่งจะต้องกำหนดค่าทดแทนสำหรับความเสียหายในส่วนนี้ตามมาตรา 21 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ประกอบกับ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า การเวนคืนเป็นเหตุให้ต้องรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยและประกอบการงานออกทั้งหมด และไม่อาจปลูกสร้างใหม่ดังกล่าวแล้วข้างต้น ซึ่งจะต้องกำหนดค่าทดแทนสำหรับความเสียหายที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 21 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 วินิจฉัยอุทธรณ์กำหนดเงินค่าทดแทนในอัตราตารางละ 50,000 บาท ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (2) (3) (4) และ (5) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 โดยมีได้พิจารณาถึงความเสียหายกรณีใช้ประโยชน์ในที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน และความเสียหายที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามมาตรา 21 วรรคสาม และวรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันด้วย จึงไม่เหมาะสมเป็นธรรมและไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ร่วมกันชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ด พร้อมดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสิน โดยค่าทดแทนของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ผู้ฟ้องคดีที่ 3 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 7 ให้ชำระดอกเบี้ยนับตั้งแต่วันที่ 29 ธันวาคม 2543 และค่าทดแทนของผู้ฟ้องคดีที่ 2 ให้ชำระดอกเบี้ยนับตั้งแต่วันที่ 28 ธันวาคม 2543 เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น จึงชอบแล้ว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.335/2549 การกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่จะต้องเวนคืนต้องพิจารณาในอัตราที่เหมาะสม ที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีเนื้อที่ 2 ไร่ 2 งาน 22 ตารางวา อยู่ติดถนนสุขสวัสดิ์ อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ จึงจัดได้ว่าเป็นที่ดิน

แปลงใหญ่ ไม่อาจกำหนดค่าทดแทนเป็นราคาเดียวกันตลอดทั้งแปลงได้ แม้ว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีจะเป็นที่ดินแปลงเดียวกัน และมีการใช้ประโยชน์เต็มทั้งแปลงก็ตาม แต่โดยสภาพที่ตั้งของที่ดินแล้ว ที่ดินที่อยู่ติดทางสาธารณะย่อมมีศักยภาพสูงกว่า มาตรา 21 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้เวนคืน ที่จะต้องกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนซึ่งมีราคาลดลง แม้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาโดยตรงก็ตาม ซึ่งตามหนังสืออุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีปรากฏข้อเท็จจริงว่า ที่ดินส่วนที่เหลือมีความกว้างเพียง 1.50 เมตร เป็นแนวทางไม่สามารถปลูกสร้างอะไรได้ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้พิจารณาค่าอุทธรณ์ในส่วนนี้ด้วย ย่อมถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.50/2553 ผู้ฟ้องคดีถูกเวนคืนที่ดิน น.ส.3 ก. เลขที่ 1169 ตำบลท่ายาง อำเภอเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร เพื่อก่อสร้างโครงการคลองผันน้ำบ้านคอนทรายแก้วและคลองผันน้ำท่านางสังข์-บ้างบางตุ่ม ตามโครงการบรรเทาอุทกภัยจังหวัดชุมพร จำนวน 1 ไร่ 80 ตารางวา ที่ดินของผู้ฟ้องคดีก่อนถูกเวนคืนติดถนนสายบ้านอู่ตะเภา-บ้านคอนทรายแก้ว และได้ใช้ประโยชน์เพื่อการปลูกไม้ผลยืนต้นประเภทต่างๆ ภายหลังที่ดินถูกเวนคืนแล้วเป็นเหตุให้ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนเพียง 20 ตารางวา เป็นรูปสามเหลี่ยมและไม่อยู่ติดถนน การจะใช้ที่ดินดังกล่าวประกอบกิจกรรมทางการเกษตรคงเป็นไปได้น้อย ถือได้ว่าที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนของผู้ฟ้องคดีลดมูลค่าลงอย่างมาก จึงเป็นความเสียหายของผู้ฟ้องคดีซึ่งควรได้รับการชดเชยเงินค่าทดแทน เมื่อข้อเท็จจริงรับกันว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยังมีได้กำหนดเงินค่าทดแทนส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อที่ดินของผู้ฟ้องคดีก่อนถูกเวนคืนเป็นที่ดินรูปสี่เหลี่ยม ด้านที่ติดกับถนนยาวกว่าด้านความลึก ตามสภาพจึงควรจะมีราคาเท่ากันตลอดทั้งแปลง และเมื่อที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกเวนคืนจนใช้ประโยชน์ต่อไปไม่ได้ ผู้ฟ้องคดีควรได้รับเงินค่าเสียหายดังกล่าวเพิ่มจากที่สมควรได้อีกประมาณร้อยละสามสิบ

2.6.5 กรณีที่เห็นว่า ที่ดินส่วนที่เหลือไม่มีราคาลดลงอันเนื่องมาจากงานหรือกิจการที่ทำไปในการเวนคืน เช่น เมื่อเวนคืนแล้วที่ดินส่วนที่เหลือยังคงติดทางสาธารณะสามารถสัญจรได้สะดวกเหมือนเดิม รูปแปลงที่ดินไม่เปลี่ยนแปลงไป จำนวนที่ดินลดลงเล็กน้อย การใช้ประโยชน์ทำได้ไม่ต่างจากเดิม หรือแม้จะมีเนื้อที่น้อยลง แต่ที่ดินส่วนที่เหลือได้ประโยชน์จากงานหรือกิจการที่ทำไปในการเวนคืน เช่น ทำให้การสัญจรสะดวกยิ่งขึ้น เช่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.51/2548 ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสามแปลง อยู่ติดซอยทอผ้าซึ่งเป็นถนนซอยส่วนบุคคลมีขนาดกว้าง 8 เมตร สามารถเดินทางเข้าออกสู่ถนนสาธารณะสายหลักคือ ถนนสุขสวัสดิ์ได้โดยสะดวก ซึ่งมีระยะทางห่างจากถนนสุขสวัสดิ์ประมาณ

200 เมตร และตามบันทึกของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ลงวันที่ 18 พฤษภาคม 2544 เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ที่ดินติดถนนสุขสวัสดิ์ระยะ 20 เมตร มีราคาประเมินตารางวาละ 40,000 บาท ถึง 45,000 บาท และมีราคาซื้อขายในช่วงปี พ.ศ. 2537 ถึง พ.ศ. 2539 ตารางวาละ 44,000 บาท ถึง 47,000 บาท ดังนั้น ที่ดินที่อยู่ติดซอยทอผ้าและอยู่ลึกเข้ามาจากถนนสุขสวัสดิ์ตามซอยทอผ้า ระยะทางประมาณ 200 เมตร ราคาซื้อขายควรมีราคาตารางวาละ 22,000 บาท หรือประมาณครึ่งหนึ่งของราคาประเมินที่ดินที่อยู่ติดถนนสุขสวัสดิ์ ด้วยเหตุนี้ ค่าทดแทนซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ กำหนดให้แก่ผู้ถูกเวนคืนซึ่งมีที่ดินติดซอยทอผ้าระยะ 0-40 เมตร ตารางวาละไม่เกิน 22,000 บาท จึงมีความเหมาะสมและเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีที่ถูกเวนคืน อย่างไรก็ตาม เมื่อได้พิจารณาจากลักษณะรูปแปลงที่ดินประกอบกับจำนวนเนื้อที่ของที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสามแปลงตามที่ปรากฏในแผนผังแสดงขอบเขตที่ดินแล้ว เห็นว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีส่วนที่ติดกับซอยทอผ้า มีระยะประมาณ 40 เมตร คือ ที่ดิน โฉนดที่ดินเลขที่ 7374 ซึ่งมีเนื้อที่ 1 ไร่ 3 งาน 80 ตารางวา มีลักษณะเป็นรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้า แต่มิได้ถูกเวนคืน ส่วนที่อยู่ลึกถัดเข้าไปจากซอยทอผ้ามีระยะไม่น้อยกว่า 80 เมตร เป็นที่ดิน โฉนดที่ดินเลขที่ 2619 และที่ดิน โฉนดที่ดินเลขที่ 16544 ที่ถูกเวนคืนบางส่วน โดยมีเนื้อที่รวมกัน 12 ไร่ 61 ตารางวา มีลักษณะเป็นรูปหลายเหลี่ยม ที่ดินทั้งสามแปลงดังกล่าวเป็นที่ดินแปลงใหญ่มีเนื้อที่รวมกันประมาณ 14 ไร่ 41 ตารางวา และพื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ลึกไม่ติดซอยทอผ้า หากมีการซื้อขายกันเองก็ไม่อาจนำเอาราคาที่ดินส่วนที่ติดกับซอยทอผ้ามาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดเป็นราคาซื้อขายเฉลี่ยทั้งแปลงได้ ดังนั้น ราคาซื้อขายเฉลี่ยที่ดินแปลงนี้ย่อมต้องมีราคาลดหลั่นลงไป โดยเมื่อนำไปเปรียบเทียบกับราคาค่าทดแทนซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ กำหนดไว้ในข้อ 2.2 คือ ส่วนที่พื้นระยะ 40 เมตร ตารางวาละไม่เกิน 16,000 บาท แล้วเห็นว่า ราคาตามหลักเกณฑ์ ข้อ 2.2 ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ มีความเหมาะสมและเป็นธรรม สามารถนำมาใช้กำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้ แต่การกำหนดค่าทดแทนของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ที่กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินตารางวาละ 11,000 บาท จึงเป็นเงินค่าทดแทนที่ต่ำเกินไปเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราขั้นสูงสุดตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ กำหนดไว้ ค่าทดแทนที่เหมาะสมควรมีราคาต่ำกว่าอัตราขั้นสูงสุดตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ไม่มากนัก จึงเห็นว่าเงินค่าทดแทนที่เหมาะสมและเป็นธรรมควรเป็นตารางวาละ 15,000 บาท การที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดเงินค่าทดแทนตารางวาละ 15,000 บาท ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 29/2549 ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองถูกเวนคืนจำนวนเนื้อที่ 1 ใน 2 ส่วนแต่ยังไม่เกินจำนวน 3 ใน 4 ส่วน ทั้งที่ดินส่วนที่เหลือยังใช้ประโยชน์ได้ และผู้ฟ้องคดีทั้งสองยังสามารถนำที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนไปแบ่งแยกเป็นที่ดินแปลงย่อย

ได้ถึงหกแปลง จำนวนเงินค่าทดแทนสำหรับความเสียหายที่เจ้าของที่ดินผู้ถูกเวนคืนจึงสมควรลดหลั่นกันลงมาตามสัดส่วนของค่าแห่งความเสียหายที่ได้รับ ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษากำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองในส่วนของที่ถูกเวนคืนในราคาตารางวาละ 6,000 บาทนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย ในส่วนที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนในอัตราตารางวาละ 1,500 บาทนั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย เนื่องจากเมื่อเวนคืนแล้วที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนยังคงอยู่ติดทางหลวงและยังสามารถใช้สัญจรไปมาได้สะดวก และจากการที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยังสามารถนำที่ดินส่วนนี้ไปทำการแบ่งแยกเป็นแปลงย่อยได้จำนวนหกแปลง ดังนั้น ที่ดินส่วนที่เหลืออยู่จากการเวนคืนจึงมิได้มีราคาสูงขึ้นหรือลดลงแต่อย่างใด จึงไม่จำเป็นต้องกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองในส่วนที่เหลือจากการเวนคืน จึงพิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นเงินจำนวน 2,177,550 บาท เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นเงินจำนวน 1,432,200 บาท นอกจากที่แก้ไขเป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

คำพิพากษาศาลปกครองที่ อ.159/2549 เมื่อที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ถูกเวนคืนอยู่ในซอยรามคำแหง 46 ซึ่งเป็นแหล่งที่พักอาศัยจึงไม่อาจนำที่ดินที่ถูกเวนคืนที่อยู่ในซอยรามคำแหง 24 ซึ่งเป็นแหล่งธุรกิจการค้าที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนได้กำหนดค่าทดแทนที่ดินให้ตารางวาละ 275,000 บาท มาเปรียบเทียบกับเพื่อกำหนดค่าทดแทนที่ดินให้แก่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีให้มีราคาใกล้เคียงได้ อีกทั้งผู้ฟ้องคดีก็ไม่สามารถแสดงพยานหลักฐานได้ว่าที่ดินบริเวณเดียวกันกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดตารางวาละ 200,000 บาท ดังนั้น การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้กำหนดค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีราคาตารางวาละ 55,000 บาท จึงเป็นการกำหนดค่าทดแทนที่ชอบด้วยกฎหมาย เหมาะสมและเป็นธรรมแล้ว ส่วนที่ดินส่วนที่เหลือนั้นกลายเป็นที่ดินที่ติดถนนสองด้าน คือ ถนนซอยรามคำแหง 46 และถนนที่สร้างใหม่ ผู้ฟ้องคดีจึงได้รับประโยชน์จากการเวนคืน ทั้งไม่ปรากฏว่ามีข้อบัญญัติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างในระยะ 15 เมตรจากแนวถนนที่สร้างใหม่ ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนของผู้ฟ้องคดีจึงมิได้มีราคาลดลงแต่อย่างใด สำหรับกรณีค่าทดแทนโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง และค่าทดแทนต้นไม้้น คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้กำหนดหลักเกณฑ์การสำรวจวิเคราะห์ราคาที่มีมาตรฐานมีที่มาที่ไปที่ชัดเจน น่าเชื่อว่าเป็นค่าทดแทนที่สอดคล้องกับราคาในท้องตลาด จึงชอบด้วยกฎหมาย เหมาะสมและเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว โดยไม่อาจนำการกำหนดค่าทดแทนของผู้ถูกเวนคืนรายอื่นที่มีรายละเอียดของวัสดุที่แตกต่างกันมาเปรียบเทียบได้ ส่วนค่าทดแทนความเสียหาย เนื่องจากที่ต้องออกจาก

อสังหาริมทรัพย์นั้น บริษัทจำกัดของผู้ฟ้องคดีมีสถานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีไม่อาจอ้างความเสียหายที่เกิดกับบริษัทจำกัด เพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จ่ายเงินค่าทดแทน ให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ ประกอบกับ ผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์กรณีนี้ต่อรัฐมนตรี จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขของการฟ้องคดี ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องในส่วนนี้ การที่ศาลปกครองชั้นต้น มีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มกรณีค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือมีราคาลดลง ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.319/2549 มาตรา 21 แห่ง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนการเวนคืน โดยคำนึงถึงราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ ราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน จึงมีอาจพิจารณาแต่เพียงราคาที่ดินในท้องตลาดเพียงอย่างเดียว และไม่อาจนำราคาที่ดินแปลงอื่นที่มีสภาพและที่ตั้งแตกต่างกันมากำหนดเป็นค่าทดแทนได้ เมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้กำหนดค่าทดแทนเพิ่มเติมให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 21 จึงชอบแล้ว และการที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ก็เป็นไปตามมาตรา 26 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่อ้างว่าเป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องไต่สวนค้นหาข้อเท็จจริงให้ได้มากที่สุดให้เพียงพอต่อการพิจารณาพิพากษาคดีนั้น เห็นว่า แม้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะบัญญัติไว้เช่นนั้น แต่กับบัญญัติไว้ด้วยว่า คู่กรณีจะต้องแสดงพยานหลักฐานของฝ่ายตนเพื่อยืนยันข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ตนกล่าวอ้าง หรือเพื่อหักล้างข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งกล่าวอ้าง การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เพียงอ้างราคาซื้อขายที่ดินใกล้เคียงขึ้นมาลอยๆ ศาลจึงมิได้วินิจฉัยกำหนดค่าทดแทนให้ตามราคาดังกล่าว สำหรับค่าทดแทนความเสียหายที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์และขอให้ชดเชยความเสียหายจากการที่รายได้ลดลงนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ยังมีที่ดินอีกหลายแปลง จึงยังคงประกอบธุรกิจต่อไปได้ ไม่ต้องออกไปจากที่ดินผืนใหญ่ที่ใช้ประกอบธุรกิจและไม่จำเป็นต้องหยุดการประกอบธุรกิจ จึงไม่อาจกำหนดเป็นค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.214/2553 เมื่อหนังสืออุทธรณ์เงินค่าทดแทนของผู้ฟ้องคดีที่มีต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้บรรยายถึงความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีในกรณีที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนถูกแยกออกเป็นสามส่วนแล้ว แม้ว่าจะมิได้ระบุจำนวนเงินไว้ในหนังสืออุทธรณ์ก็ถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนด

สำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ประกอบกับมาตรา 26 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 แล้ว อย่างไรก็ตาม แม้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีจะมีส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนแบ่งออกเป็นสามส่วน และผู้ฟ้องคดีอาจใช้ประโยชน์ในที่ดินได้จำกัดลงจากเดิมบ้าง แต่ที่ดินส่วนที่เหลือก็ยังมีเนื้อที่มากพอที่จะใช้ประโยชน์ได้ตามสภาพความเหมาะสมของพื้นที่ต่อไป การเวนคืนจึงมิได้ทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาตกลงแต่อย่างไร

ในส่วนของการกำหนดอันเนื่องมาจากทรัพย์สินที่เหลือจากการเวนคืนมีมูลค่าลดลงนั้น ประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้นำมูลค่าที่ลดลงโดยผลของการเวนคืนจะต้องนำมาพิจารณากำหนดเป็นเงินค่าทดแทนด้วย อย่างไรก็ดี ในประเทศอังกฤษได้มีการกำหนดเงินค่าทดแทนความเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลงอันเนื่องมาจากการรบกวนสิทธิ (depreciation and actionable nuisance) โดยถือเป็นค่าทดแทนความเสียหายที่บุคคลได้รับ โดยตรงอันสืบเนื่องมาจากการเวนคืนที่ดินที่เรียกว่า “injurious affection” โดยจะกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินข้างเคียงที่มีได้ถูกเวนคืนแต่ต้องถูกรบกวนสิทธิในการใช้สังหาริมทรัพย์ เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกาที่กำหนดว่ากรณีการดำเนินบริการสาธารณะตามปกติของรัฐซึ่งมีผลเป็นการรบกวนสิทธิในการใช้สอยทรัพย์สินของเอกชน และความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นไม่จำกัดเฉพาะความเสียหายทางกายภาพที่เกิดขึ้นกับตัวทรัพย์สินเท่านั้น แม้ความเสียหายนั้นเป็นเพียงทำให้มูลค่าของทรัพย์สินนั้นต้องลดน้อยถอยลงก็ถือเป็นกรณีที่ต้องจ่ายค่าทดแทนเช่นกัน เช่น ความเสียหายที่เกิดแก่ที่ดินข้างเคียงซึ่งมีสาเหตุมาจากควัน เสียงดัง และความสั่นสะเทือน ฯลฯ โดยถือเป็นความเสียหายที่รบกวนการอยู่อาศัยโดยปกติของเจ้าของทรัพย์สินเป็นกรณีที่เจ้าของที่ดินมีสิทธิได้รับค่าทดแทน ซึ่งมีผลทำให้ที่ดินนั้นไม่เหมาะสมแก่การอยู่อาศัยอีกต่อไป หรือก่อให้เกิดอันตรายแก่การอยู่อาศัยในที่ดินนั้น และเป็นที่ยอมรับในหลายคดีว่า การบริการสาธารณะที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของที่ดิน เช่นนี้มีลักษณะที่ใกล้เคียงกับการใช้อำนาจเวนคืน ซึ่งถือเป็นความรับผิดชอบอย่างหนึ่งตามระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ โดยหลักการดังกล่าวมีขึ้นเพื่อยกเว้นความผิดให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งได้กระทำการตามบทบัญญัติของกฎหมายนั่นเอง แต่รัฐยังคงต้องรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย ดังนั้นการฟ้องร้องในกรณีดังกล่าวนี้ตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกาอยู่ภายใต้หลักการตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้จ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมเพื่อการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มิใช่การฟ้องร้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนกรณีละเมิดแต่อย่างใด ซึ่งกรณีดังกล่าวแตกต่างจากประเทศไทยที่ไม่มี การกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินข้างเคียงอันเป็นผลมาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้วทำให้ที่ดินข้างเคียงเสื่อมค่าหรือมีมูลค่าลดลง หากแต่ถ้าเจ้าของที่ดินข้างเคียงได้รับผลกระทบจากการ

เวทีกั้นดังกล่าวต้องนำคดีไปฟ้องเป็นคดีละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย



บทที่ 3

แนวความคิดการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และหลักเกณฑ์ในการกำหนด เงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนของต่างประเทศ

ในบทนี้จะได้กล่าวถึงหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน นอกจากนี้ จะได้กล่าวถึงค่าทดแทนเพื่อความเสียหายพิเศษอื่นๆ อันเนื่องมาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามแนวทางของกฎหมายต่างประเทศ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ปัญหาการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ไม่เป็นธรรม โดยการศึกษาถึงแนวคิด กระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ รวมถึงหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนของต่างประเทศ เพื่อให้ทราบว่าหลักเกณฑ์ของต่างประเทศแตกต่างหรือคล้ายคลึงกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนของประเทศไทยหรือไม่ เพียงใด โดยสามารถนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศไทยตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เพื่อหาหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนมากที่สุด¹

3.1 ประเทศฝรั่งเศส

ในสมัยโบราณ ไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืน โดยเฉพาะ เมื่อกษัตริย์ต้องการใช้ที่ดิน ก็จะเพิกถอนการใช้ที่ดินของเอกชนเป็นราย ๆ ไป โดยให้เหตุผลว่านำมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยกษัตริย์มีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวที่จะกำหนดว่าอะไรคือการใช้ประโยชน์สาธารณะ ทำให้ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนว่า ประโยชน์สาธารณะคืออะไร และไม่มีการคุ้มครองสิทธิในที่ดินของเอกชน สมัยปฏิวัติใหญ่ของฝรั่งเศสและสมัยจักรพรรดิที่ 1 หลักการสำคัญในเรื่องการเวนคืนได้ถูกบัญญัติขึ้น และได้พัฒนามาเป็นรากฐานของกฎหมายเวนคืนในปัจจุบัน โดยหลักการดังกล่าวนี้เกิดขึ้นมาจากความวิตกกังวลในการป้องกันคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล ซึ่งถือว่า ไม่สามารถล่วงละเมิดได้ เนื่องจากเป็นสิทธิขั้นมูลฐานของประชาชนจึงเป็นสิทธิที่ศักดิ์สิทธิ์ จากความวิตก

¹ แนวทางในการกำหนดเงินค่าทดแทนที่เหมาะสมสำหรับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (น.8), โดย พัชรวิไล ต้นประวีติ, 2548.

กังวลดังกล่าวทำให้เกิดปฏิกิริยาต่อต้านแนวความคิดของการปกครองในระบบเก่า ให้พระเจ้าแผ่นดินสามารถใช้สิทธิเรียกเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของประชาชน โดยพระเจ้าแผ่นดินจ่ายค่าชดเชยให้ แต่ค่าชดเชยดังกล่าวจะเป็นค่าชดเชยที่ไม่เป็นธรรม แม้ว่าจะถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ เนื่องจากราคาที่ชดเชยต่ำกว่าราคาในความเป็นจริงมา² จากความวิตกกังวลดังกล่าว ทำให้นักนิติบัญญัติของสภาปฏิวัติและของจักรพรรดิได้เห็นชอบกับหลักการสำคัญ 3 ประการ ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นหลักของระบบการเวนคืนในปัจจุบันคือ

- 1) การปฏิบัติการเวนคืนจะกระทำได้อีกต่อเมื่อรัฐมีความต้องการที่จะนำเอาอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ
- 2) การจ่ายเงินชดเชยการเวนคืนต้องยุติธรรมและต้องจ่ายอย่างรวดเร็ว
- 3) กระบวนการที่สำคัญของการเวนคืนนั้นมีการกำหนดหลักประกันสำคัญ โดยกำหนดให้ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ซึ่งเปรียบเสมือนผู้ดูแลทรัพย์สินของเอกชนเป็นผู้ออกคำสั่งให้เวนคืนทรัพย์สินของเอกชน

ต่อมาภายหลังการปฏิวัติในปี ค.ศ. 1789 มีการรับรองสิทธิของประชาชนที่จะครอบครองหรือเป็นเจ้าของทรัพย์สิน โดยบัญญัติไว้ในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 และประมวลกฎหมายแพ่ง ค.ศ. 1804 โดยวางหลักไว้ว่าสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนจะถูกละเมิดมิได้ แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวก็ยังได้กำหนดถึงกรณีที่รัฐสามารถละเมิดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนได้ คือ มาตรา 17 แห่งคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 กำหนดว่า กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิอันศักดิ์สิทธิ์และจะละเมิดมิได้ บุคคลไม่อาจถูกพรากกรรมสิทธิ์ไปจากตน เว้นแต่เมื่อมีความจำเป็นสาธารณะที่กำหนดโดยกฎหมายและภายใต้เงื่อนไขการให้ค่าทดแทนก่อน การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และค่าทดแทนนั้นต้องเป็นธรรม และในมาตรา 545 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง กำหนดว่า บุคคลไม่อาจถูกบังคับให้สละความเป็นเจ้าของ เว้นแต่กรณีเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมก่อน⁴ จะเห็นได้ว่า กฎหมายทั้งสองมาตราดังกล่าวได้บัญญัติรับรองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนไว้แต่ก็มีกรณีที่สิทธิในทรัพย์สินอาจถูกละเมิดสิทธิได้ โดยชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน ซึ่งก็คือการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์สาธารณะ กฎหมาย

² Andre's de Laudbadere, "Traite de Droit Administrative" (Paris : Lidrairie Generalc de Droit it de Jurispredence, 1985), p 223. อ้างใน วิจิต คงรัตนชาติ, "ปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ : ศึกษาเฉพาะกรณีการเวนคืนโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือ" วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2542, หน้า 47-48.

³ กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิชาการศึกษาทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ (น.67-68), โดย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2538, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.

⁴ จาก "หลักกฎหมายฝรั่งเศสเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์" โดย ยงยุทธ อนุกุล, 2546, วารสารวิชาการ ศาลปกครอง 3(2), น.133.

ดังกล่าววางหลักการในการเวนคืนไว้อย่างกว้างๆ แต่เมื่อฝ่ายปกครองมีความจำเป็นต้องใช้อสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะก็จะมีการตรากฎหมายเฉพาะออกมาในแต่ละครั้ง จนกระทั่งปี ค.ศ. 1810 จึงมีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนฉบับแรกออกมาใช้บังคับ คือ รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 8 มีนาคม 1810 โดยกำหนดถึงเงื่อนไขความจำเป็นที่ฝ่ายปกครองจำต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ โดยกฎหมายดังกล่าวได้แยกกระบวนการเวนคืนออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ คือ กระบวนการในชั้นของฝ่ายปกครองกับกระบวนการชั้นศาล ซึ่งจะพิจารณาเรื่องการโอนกรรมสิทธิ์และการกำหนดเงินค่าทดแทน นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดกระบวนการเวนคืนไว้ในกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับ เช่น รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 7 กรกฎาคม 1833 กับรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 3 พฤษภาคม 1841 ซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญที่ใช้ในการเวนคืนสำหรับการก่อสร้างในโครงการใหญ่ๆ ในศตวรรษที่ 19 โดยเฉพาะการก่อสร้างทางรถไฟ และการจัดผังเมืองของผู้อุสมาน (Haussmann) ในกรุงปารีส รัฐกำหนด ลงวันที่ 8 สิงหาคม 1935 และ 30 ตุลาคม 1935 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดเรื่องการเวนคืนจนถึงการสิ้นสุดของสาธารณรัฐที่ 4 จนกระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ ฉบับลงวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 ใช้บังคับ จึงมีตรารัฐกำหนด ลงวันที่ 23 ตุลาคม ค.ศ. 1958 ซึ่งออกตามมาตรา 92 ของรัฐธรรมนูญ กำหนดเงื่อนไขและกระบวนการในการเวนคืนรวมทั้งการจ่ายค่าทดแทน นอกจากนี้ ยังมีอนุบัญญัติอื่นๆ ออกมาขยายความเพิ่มเติมรัฐกำหนดฉบับนี้ เช่น รัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 19 พฤษภาคม ค.ศ. 1959 เกี่ยวกับการประกาศให้เป็นการนำมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ รัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 6 มิถุนายน ค.ศ. 1959 เกี่ยวกับกระบวนการในการไต่สวนเบื้องต้น หรือรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน ค.ศ. 1959 เกี่ยวกับการจัดองค์กรและการบริหารงานของศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีเวนคืน เป็นต้น ระบบกฎหมายของการเวนคืนในปัจจุบันเป็นไปตามรัฐกำหนดดังกล่าวซึ่งมีการแก้ไขหลายครั้งรวมทั้งรัฐกฤษฎีกาเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนั้น ถือเป็นประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 28 มีนาคม 1977

โดยสรุป ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีวิวัฒนาการทางด้านกฎหมายปกครองอย่างเป็นระบบ จึงมีหลักเรื่องการเวนคืนที่มีการพัฒนาเป็นระบบเช่นเดียวกัน ศาสตราจารย์ เดอ โลบาแดร์ (Andre de Laud Badere) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า การเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นการปฏิบัติทางปกครองโดยรัฐเป็นผู้บังคับให้บุคคลธรรมดาขายอสังหาริมทรัพย์ของตนให้แก่ฝ่ายปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะ และรัฐจ่ายค่าชดเชยที่ยุติธรรมโดยรวดเร็วทันที ซึ่งจากคำนิยามนี้ทำให้เห็นว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เปรียบเสมือนการให้อำนาจพิเศษแก่รัฐสามารถ

⁵ การบริการสาธารณะในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส (น.86-87), โดย นันท์วัฒน์ บรรณานันท์, 2541, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม.

จะใช้สิทธิทรัพย์สินของผู้อื่นมาเป็นของรัฐได้ และอาจกล่าวได้ว่า สิทธิพิเศษนี้มีมากเกินไป ดังนั้น การร่างกฎหมายเวนคืนของประเทศฝรั่งเศสจึงตั้งอยู่บนหลักการที่เคร่งครัดเพื่อประสงค์ที่จะคุ้มครองประโยชน์ของเอกชน

3.1.1 เงื่อนไขในกระบวนการเวนคืน

โดยทั่วไปแล้ว การเวนคืนจะใช้กับอสังหาริมทรัพย์ อันได้แก่ ที่ดิน โดยจะเป็นที่ดินเปล่าหรือที่ดินที่มีสิ่งปลูกสร้างติดอยู่ก็ได้ และอาจเป็นการเวนคืนพื้นดินหรือใต้ดินก็ได้ แต่การเวนคืนพื้นดินและใต้ดินจะต้องแยกกระบวนการในการเวนคืนออกจากกัน การเวนคืนเฉพาะใต้ดินมีการทำมานานแล้วเช่น การเวนคืนพื้นที่ใต้ดินเพื่อสร้างอุโมงค์รถไฟ (tunnel ferroviaire) หรือเวนคืนพื้นที่ใต้ดินเพื่อสร้างสถานที่จอดรถใต้ดิน (parking housetrain) เป็นต้น⁶

ในการเวนคืนนั้นจะมีผู้ได้ประโยชน์จากการเวนคืนอยู่สองประเภท คือ

1) ผู้ได้ประโยชน์โดยตรง ได้แก่ ผู้มีอำนาจตามกฎหมายที่จะเวนคืนเพื่อให้ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในกิจกรรมของตน ได้แก่ องค์กรกระจายอำนาจทางเขตแดน อันหมายถึง รัฐ จังหวัด เทศบาล จังหวัดโพ้นทะเล และดินแดนโพ้นทะเล โดยการเวนคืนนั้น องค์กรผู้มีอำนาจในการเวนคืนจะต้องทำการเวนคืนเพื่อใช้ประโยชน์ในองค์กรของตนเท่านั้น ส่วนองค์กรมหาชนอิสระนั้น แต่เดิมมีปัญหาหากในเรื่องของการเวนคืน แต่ต่อมาเมื่อศาลปกครองได้วินิจฉัยไว้ในคดี Min.de la Santc publique et de la Population c/Levesque ลงวันที่ 17 มีนาคม ค.ศ. 1972 โดยได้ยอมรับว่าเนื่องจากองค์กรมหาชนอิสระนั้นมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน จึงย่อมสามารถที่จะเวนคืนที่ดินและทรัพย์สินของเอกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะได้

เอกชนเองก็อาจมีสิทธิที่จะใช้อำนาจเวนคืนของฝ่ายปกครองได้ในบางกรณี กล่าวคือ เอกชนที่ทำหน้าที่จัดทำกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะบางประเภทที่มีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจในการเวนคืนไว้อย่างชัดเจน สามารถที่จะใช้อำนาจเวนคืนเพื่อการก่อสร้างและติดตั้งเครื่องจักรอุปกรณ์ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการทำงานได้ เช่น ผู้รับสัมปทานเหมืองมีอำนาจในการเวนคืนตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายเกี่ยวกับเหมือง (Code miner) เป็นต้น⁷

2) ผู้ได้ประโยชน์โดยอ้อม ได้แก่ ผู้ที่ไม่มีอำนาจในการเวนคืนด้วยตนเอง แต่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืน โดยมีองค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่อื่นทำการเวนคืนให้ ตัวอย่างเช่น ฝ่ายปกครองมอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะ โดยฝ่ายปกครองเป็นผู้ใช้อำนาจในการเวนคืนให้เอกชน

⁶ การบริการสาธารณะในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส (น.87). เล่มเดิม

⁷ การบริการสาธารณะในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส (น.88). เล่มเดิม.

3.1.2 หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์⁸

ขั้นตอนในการจ่ายเงินค่าทดแทนนั้นเจ้าหน้าที่เวนคืนจะต้องแจ้งขั้นตอนการจ่ายเงินค่าทดแทนและจำนวนเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ทรงสิทธิทั้งหลายทราบ ในกรณีที่ไม้อาจตกลงกันได้ เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิเรียกร้องต่อศาลให้กำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนที่เป็นธรรม โดยผู้พิพากษาจะทำการสำรวจตรวจสอบที่ที่จะเวนคืนและกำหนดวันพิจารณา เมื่อได้รับฟังข้อโต้แย้งของคู่กรณีที่ปรากฏในสำนวนแล้วจึงมีคำพิพากษา ในการแจ้งขั้นตอนการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ทรงสิทธิทราบเจ้าหน้าที่เวนคืนจะต้องแจ้งให้เจ้าของกรรมสิทธิ์และผู้รับประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนทราบถึงการดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ที่จะมีขึ้นต่อไป และภายใน 8 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง เจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้รับประโยชน์ต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่เวนคืนทราบว่าที่ดินที่ถูกเวนคืนมีผู้เช่าทำเกษตรกรรม หรือมีผู้เช่าเพื่อพักอาศัย หรือมีบุคคลผู้มีสิทธิครอบครองตามสัญญาเช่าโดยไม่มีกำหนดระยะเวลา หรือมีผู้ครอบครองใช้ประโยชน์ หรือมีบุคคลซึ่งมีสิทธิที่จะอ้างภาระจำยอมอยู่หรือไม่ หากเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้รับประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ไม่แจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิต่างๆ ดังกล่าวก็จะไม่มีการกำหนดค่าทดแทนให้ในส่วนนั้น

ในกรณีที่ผู้ที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนไม่เห็นด้วยกับจำนวนเงินค่าทดแทนที่กำหนด ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนจะต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่เวนคืนทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง โดยแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับค่าทดแทนที่เห็นว่าตนควรจะได้รับ คำขอดังกล่าวจะต้องทำเป็นเอกสาร 3 ฉบับยื่นต่อเจ้าหน้าที่ธุรการศาลจังหวัดซึ่งที่ดินถูกเวนคืนนั้นตั้งอยู่ และให้แจ้งเจ้าหน้าที่เวนคืนทราบถึงการโต้แย้งด้วย ข้อโต้แย้งดังกล่าวจะต้องมีรายละเอียดอย่างเพียงพอ เช่น ชื่อ ที่อยู่ วันเดือนปีเกิด และสถานที่เกิดของผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งฐานแห่งสิทธิที่ผู้โต้แย้งอ้างเพื่อขอรับเงินค่าทดแทน ในกรณีที่ป็นนิติบุคคลจะต้องมีรายละเอียดของนิติบุคคลด้วย⁹

สำหรับการกำหนดเงินค่าทดแทนของศาลนั้น กระบวนการพิจารณาในชั้นรวบรวมข้อเท็จจริงมีลักษณะเป็นหลายลักษณะอักษรและเปิดโอกาสให้ผู้กรณีโต้แย้ง (contradictoire) คู่กรณีต้องส่งเอกสารหลักฐานและคำแถลงของตนให้อีกฝ่ายหนึ่งเสมอ ในชั้นนี้พิจารณา คำแถลงด้วยวาจาต้องเป็นการแถลงข้อโต้แย้งที่ได้แสดงไว้ในคำแถลงของตน ตามรัฐกำหนดปี 1958 ศาลมีอำนาจเดินเผชิญสืบในสถานที่ได้ โดยต้องกำหนดวันเวลาที่เดินเผชิญสืบภายใน 8 วัน นับแต่วันฟ้อง และต้องทำการเดินเผชิญสืบภายใน 2 เดือนหากเป็นกรณีปกติ หรือ 1 เดือนหากเป็นกรณีเร่งด่วน ในการเดินเผชิญสืบดังกล่าวจะมีตัวแทนของรัฐเข้าร่วมด้วย ศาลจะศึกษาข้อเท็จจริง

⁸ ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์, โดย นฎกานต์ ขำยัง, 2550, วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัยศิลปากร สาขานิติศาสตร์ กรุงเทพฯ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

⁹ จาก “กระบวนการเวนคืนตามกฎหมายต่างประเทศ,” โดย สงขลา วิชัยทัตะ, 2543, วารสารกฎหมายปกครอง, 19. น. 9.

ด้วยตนเอง รวมทั้งรับฟังความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะช่วยให้ศาลได้ข้อมูลที่ช่วยในการประเมินราคาโดยไม่ต้องไปให้ผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้เสนอความเห็น ในการเดินเผชิญสืบ ศาลจะรับฟังคู่ความในการนั่งพิจารณานอกสถานที่ หากคู่กรณีสามารถตกลงกันได้ ศาลก็จะรับฟังตามนั้น แต่หากไม่เป็นที่ตกลงกันได้ ศาลจะมีคำพิพากษาต่อไป โดยกำหนดเงินค่าทดแทนพร้อมทั้งให้เหตุผลในคำพิพากษาดังกล่าวด้วย¹⁰

การกำหนดค่าทดแทนตามรัฐกำหนดปี 1958 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติลงวันที่ 26 กรกฎาคม 1962 และวันที่ 10 กรกฎาคม 1965 ให้คำนึงถึงราคาทรัพย์สินทั้งหมด ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการเพิ่มขึ้นของทรัพย์สินต่างๆ โดยทั่วไป ผู้ที่อาจจะถูกเวนคืนต้องหยุดการกระทำที่เป็นการเพิ่มราคาให้กับทรัพย์สินของตน ในการคำนวณราคาทรัพย์สินให้เริ่มคำนวณนับแต่วันที่ศาลชั้นต้นกำหนดค่าทดแทน รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 26 กรกฎาคม 1962 ได้กำหนดให้คำนวณราคาทรัพย์สินที่ได้มาภายในหนึ่งปีก่อนการเริ่มต้นการไต่สวน แต่ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงของราคาค่าก่อสร้างตามที่กำหนดโดยสถาบันสถิติแห่งชาติ ในระหว่างการไต่สวนจนถึงวันที่ศาลมีคำพิพากษา นอกจากนี้ ศาลยังต้องคำนึงถึงราคาประเมินของเจ้าพนักงานที่ดิน ข้อจำกัดในการใช้ที่ดิน หรือในกรณีที่มีการเวนคืนทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือมีราคาสูงขึ้น ศาลต้องนำราคาส่วนต่างมาหักออกจากค่าทดแทนด้วย เป็นต้น¹¹

การกำหนดค่าทดแทนของประเทศฝรั่งเศสจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์การประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายเวนคืน นอกจากนี้ ยังต้องอาศัยเทคนิคในการประเมินราคาทรัพย์สินประกอบการพิจารณาค่าทดแทน ดังนั้น ค่าทดแทนจะต้องครอบคลุมความเสียหายที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับ ซึ่งอาจจำแนกหลักการพื้นฐานของค่าทดแทนตามกฎหมายเวนคืนไว้ 3 ประการคือ

1) ค่าทดแทนเพื่อความเสียหายโดยตรง หมายถึง ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเวนคืน เช่น ความจำเป็นที่เจ้าของรถยนต์ซึ่งเดิมเคยจอดรอโดยไม่ต้องเสียค่าเช่าที่จอดรถในบริเวณที่ถูกเวนคืน การสูญเสียค่าเช่าอันเนื่องมาจากการถูกเวนคืน การที่นายจ้างต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างกรณีที่ลูกจ้างไม่ประสงค์จะย้ายที่ทำงานไปยังสถานที่แห่งใหม่เนื่องจากสถานที่ทำงานเดิมถูกเวนคืน เป็นต้น ในทางกลับกัน กรณีที่ศาลคดีเวนคืนไม่ถือว่าเป็นความเสียหายโดยตรง เช่น ความเสียหายอันเนื่องมาจากการงานโยธาสาธารณะ (travaux publics) ทำขึ้นในอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนหรือความเสียหายที่ได้รับเพราะกิจการที่ได้รับยกเว้นภาษีต้องหยุดกิจการหรือความเสียหายอันเนื่องมาจากสิทธิพิเศษในอัตราดอกเบี้ยที่ซื้ออสังหาริมทรัพย์นั้นมาต้องหายไป เป็นต้น

¹⁰ วารสารวิชาการศาลปกครอง (น.166). เล่มเดิม.

¹¹ วารสารวิชาการศาลปกครอง (น.167-169). เล่มเดิม.

2) ค่าทดแทนเพื่อค่าเสียหายที่เป็นรูปธรรม แต่เดิมนั้นการชดใช้ความเสียหายมีเฉพาะกรณีความเสียหายทางวัตถุ และไม่รวมถึงความเสียหายที่มีลักษณะจับต้องไม่ได้ เช่น ผลกระทบทางจิตใจ ต่อมา แนวความคิดในเรื่องดังกล่าวได้มีวิวัฒนาการไปในทางที่จะยอมรับให้มีการชดใช้ค่าเสียหายทางจิตใจได้ (dommage moral) โดยความเสียหายทางจิตใจบางอย่างก็ส่งผลกระทบต่อทรัพย์สินของบุคคลนั้นด้วย¹² เช่น ค่าเสียหายทางจิตใจกรณีความผูกพันในครอบครัว¹³ เป็นต้น

3) ค่าทดแทนเพื่อความเสียหายที่พิสูจน์ได้¹⁴ ความเสียหายที่จะกำหนดค่าทดแทนให้ได้จะต้องเป็นความเสียหายที่แน่นอนในระดับหนึ่ง เช่น เป็นค่าเสียหายที่สามารถคาดหมายได้ หรือความเสียหายในอนาคตที่เกิดขึ้นแน่นอน เช่น การสูญเสียโอกาสในการประกอบธุรกิจหรือนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ทางใดทางหนึ่ง ส่วนความเสียหายที่เป็นเพียงความคาดหวังหรือโครงการในอนาคต ไม่ถือเป็นความเสียหายที่ได้รับการชดเชย

นอกจากนี้ กฎหมายเวนคืนของประเทศฝรั่งเศสยังได้กำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนที่สำคัญอีกหลายประการ ดังนี้

1) ค่าทดแทนต้องชำระเต็มจำนวน มาตรา L.13 แห่งประมวลกฎหมายเวนคืน กำหนดให้ศาลคดีเวนคืนพิจารณาค่าทดแทนทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากการเวนคืน ได้แก่ ค่าเสียหายในทรัพย์สินและค่าเสียหายที่เป็นส่วนควบ โดยที่ค่าเสียหายในทรัพย์สินหมายถึง ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่อาจซื้อทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ตลอดจนราคาที่ตราได้ของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนมีผู้อยู่อาศัยหรือไม่ โดยศาลคดีเวนคืนจะต้องพิจารณาไปถึงส่วนควบของอสังหาริมทรัพย์นั้นด้วย เช่น สิทธิในการทำประมง แหล่งน้ำ และสิทธิในการใช้แหล่งน้ำ สิทธิในการล่าสัตว์หรือแม่แต่ทรัพย์สินที่อยู่ใต้ดินที่อาจใช้ประโยชน์ได้ ส่วนค่าเสียหายที่เป็นส่วนควบนั้น ได้แก่ ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการซื้ออสังหาริมทรัพย์ทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน เช่น ค่าธรรมเนียมการจดจำนองหรือค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ หรือค่าธรรมเนียมที่ต้องจ่ายให้แก่ нотари์พับลี ซึ่งค่าทดแทนดังกล่าว แม้ผู้ถูกเวนคืนจะไม่ได้จัดซื้ออสังหาริมทรัพย์ทดแทน ศาลคดีเวนคืนก็จะต้องคิดคำนวณให้ตามอัตราร้อยละของจำนวนค่าทดแทนในทรัพย์สิน

¹² รายงานการวิจัย เรื่องหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง (น.265), โดย สุรพล นิธิไกรพนธ์ และคณะสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.

¹³ *Droit Administrative l'expropriation pour cause d' 'tilite' publique l'urbanisme et la construction* (p.169), by Jean-Marie Aubry et Robert Ducos-Ader, 1908, Dalloz. อ้างใน ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์, โดย นฎกานต์ ขำยัง, 2550, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ กรุงเทพฯ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. น.47

¹⁴ ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์, โดย นฎกานต์ ขำยัง, 2550, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ กรุงเทพฯ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. น.47.

ที่ได้กำหนดให้ ซึ่งในทางปฏิบัติ ศาลจะพิจารณาเงินเพิ่มส่วนควบให้ร้อยละ 25 ของราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน อย่างไรก็ตาม มาตรการ R.13-46 แห่งประมวลกฎหมายเวนคืนกำหนดว่าหน่วยงานเวนคืนไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นส่วนควบให้ใน 2 กรณี คือ อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนได้มีการประกาศขายโดยเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ 5 เดือนก่อนหน้าที่จะมีการประกาศว่าโครงการเวนคืนเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนอยู่ระหว่างการดำเนินการเสนอขาย

2) ค่าทดแทนจะต้องกำหนดเป็นจำนวนเงิน มาตรา L.13 – 20 แห่งประมวลกฎหมายเวนคืน กำหนดให้คิดคำนวณค่าทดแทนเป็นจำนวนเงิน ดังนั้น ศาลคดีเวนคืนจึงไม่มีสิทธิที่จะกำหนดค่าทดแทนเป็นอย่างอื่นได้ เว้นแต่คู่กรณีจะได้ตกลงยินยอมกำหนดค่าทดแทนในลักษณะของการแลกเปลี่ยนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนกับอสังหาริมทรัพย์ที่หน่วยงานเวนคืนกำหนดให้

มาตรา L.13-17 แห่งประมวลกฎหมายเวนคืน กำหนดว่า ในส่วนของราคาค่าทดแทนนั้น จะต้องไม่เกินราคาประเมินของกรรมที่ดิน โดยศาลคดีเวนคืนจะต้องคำนึงถึงราคาที่มีการตกลงซื้อขายกันตามปกติ กล่าวคือ ราคาที่มีการตกลงซื้อขายระหว่างหน่วยงานเวนคืนกับเจ้าของที่ดินที่อยู่ในเขตที่ดินที่กำหนดไว้ในโครงการ นอกจากนี้ การกำหนดค่าทดแทนให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ผู้ประกอบการพาณิชย์และอุตสาหกรรม ให้พิจารณาจากการแจ้งรายการเสียหายในปีก่อนการจัดทำโครงการ หรือก่อนการประเมินราคาทรัพย์สินตามกฎหมายภาษี อีกทั้ง ยังต้องพิจารณาจากลักษณะและสภาพของอสังหาริมทรัพย์ ณ วันที่มีคำวินิจฉัยให้โอนกรรมสิทธิ์ ซึ่งคำว่าลักษณะและสภาพของอสังหาริมทรัพย์หมายความรวมถึง ได้ดิน บนดิน สิ่งก่อสร้าง สัญญาเช่าที่อยู่อาศัย สัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อประกอบกิจการค้า

มาตรา L.13-14 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายเวนคืน กำหนดให้ศาลคดีเวนคืนเป็นผู้กำหนดจำนวนค่าทดแทนโดยพิจารณาจากลักษณะและสภาพของอสังหาริมทรัพย์ ณ วันที่มีคำวินิจฉัยให้โอนกรรมสิทธิ์

มาตรา L.13-15 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดหลักการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน โดยให้ถือว่าวันที่ศาลคดีเวนคืน (ศาลชั้นต้น) กำหนด ในกรณีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยในประเด็นเกี่ยวกับการประเมินราคาทรัพย์สิน ศาลอุทธรณ์จะถือเอาราคาทรัพย์สินในวันที่ศาลชั้นต้นได้วินิจฉัยแม้ว่าระยะเวลาในการอุทธรณ์จะยาวนานเท่าใด อย่างไรก็ตาม หลักการที่ให้ถือเอาราคา ณ วันที่ศาลคดีเวนคืน (ศาลชั้นต้น) กำหนด ก็มีข้อยกเว้นเช่นกัน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการปรับราคาโดยกำหนดให้การคิดคำนวณค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ต้องถือเอาราคาย้อนหลัง 1 ปี ก่อนมีการประกาศว่า โครงการเวนคืนเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ในส่วนของค่าทดแทนอันเนื่องมาจากริมทรัพย์ที่หลุดจากการเวนคืนมีมูลค่าลดลง เช่น อสังหาริมทรัพย์ของเจ้าของเดียวกันถูกแบ่งแยกออกเป็น 2 แปลง หรือการเวนคืนทำให้สุนทรียภาพของอสังหาริมทรัพย์ที่หลุดอยู่มีค่าน้อยลง ซึ่งในกรณีดังกล่าวมูลค่าของอสังหาริมทรัพย์ที่ลดลงโดยผลของการเวนคืนจะต้องนำมาพิจารณากำหนดเป็นค่าทดแทน สำหรับการสร้างรั้วปิดกั้นเขตที่ดินให้ใหม่หลังจากที่ดินถูกเวนคืนบางส่วนและค่าขนย้าย เป็นต้น นอกจากนี้ ผู้เช่าที่ถูกกระทบสิทธิจากการเวนคืนมีสิทธิที่จะขอค่าขนย้ายรวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่น ได้แก่ ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการถูกรอนสิทธิ ค่าตกแต่งสถานที่เช่าแห่งใหม่ ค่าทดแทนจากการเสียประโยชน์ต่างๆ ที่เคยได้รับจากสถานที่อยู่เดิม ทั้งนี้ หากการเวนคืนที่ดินบางส่วนทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือมีมูลค่าน้อยลง การให้ค่าทดแทนในส่วนที่ผู้ถูกเวนคืนต้องเสียประโยชน์ในที่ดินส่วนที่เหลือเป็นอำนาจวินิจฉัยของศาลปกครอง เนื่องจากเป็นคดีละเมิดจากงานโยธาสาธารณะ

ส่วนหลักเกณฑ์การเรียกประโยชน์ตอบแทนจากการที่อสังหาริมทรัพย์ที่หลุดจากการเวนคืนมีราคาเพิ่มขึ้นนั้น หากการเวนคืนทำให้ที่ดินบางส่วนที่หลุดจากการเวนคืนมีราคาเพิ่มขึ้น ในกรณีดังกล่าวมาตรา L. 12 – 13 แห่งประมวลกฎหมายเวนคืน กำหนดให้การหักลบราคาเพิ่มขึ้นกับค่าทดแทนส่วนที่ต้องจ่ายสำหรับที่ดินที่ถูกเวนคืน ซึ่งศาลคดีเวนคืนจะเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยว่า ราคาค่าทดแทนที่ผู้ถูกเวนคืนจะได้รับในกรณีนี้เป็นจำนวนเท่าไร

มาตรา L.13 – 15 แห่งประมวลกฎหมายเวนคืน กำหนดว่าการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนให้ถือวันที่ศาลคดีเวนคืน (ศาลชั้นต้น) กำหนด ในกรณีที่การอุทธรณ์คำวินิจฉัยในประเด็นเกี่ยวกับการประเมินราคาทรัพย์สิน ศาลอุทธรณ์จะถือเอาราคาของทรัพย์สินในวันที่ศาลชั้นต้นได้วินิจฉัยแม้ว่าระยะเวลาในการอุทธรณ์เท่าใดก็ตาม

ในส่วนของการรับเงินค่าทดแทนจากการถูกเวนคืนนั้น เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่มีชื่อระบุในเอกสารเวนคืนมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนโดยไม่จำเป็นต้องพิสูจน์สิทธิ แต่สำหรับผู้เช่าที่ดินเกษตรกรรม ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย หรือผู้ทรงสิทธิอื่นจะได้นำหลักฐานมาแสดงต่อหน่วยงานเวนคืนเพื่อขอรับค่าทดแทน เช่น หลักฐานสัญญาเช่า ในกรณีดังกล่าวหน่วยงานเวนคืนจะเป็นผู้พิจารณาตรวจสอบหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดค่าทดแทน

3.1.3 องค์การวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์¹⁵

ในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศฝรั่งเศสนั้น ศาลที่มีอำนาจพิจารณา คือ ศาลเวนคืนและศาลปกครอง โดยทั้งสองศาลมีอำนาจในการพิจารณาคดีแตกต่างกัน ดังนี้

¹⁵ ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. เล่มเดิม.

ศาลเวนคืนเป็นศาลยุติธรรมพิเศษที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐกำหนด ลงวันที่ 23 ตุลาคม 1958¹⁶ มีผู้พิพากษาเวนคืนที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นผู้พิจารณาคดี ในการพิจารณาออกคำสั่งเวนคืนนั้น ผู้พิพากษาเวนคืนจะมีอำนาจจำกัดในการตรวจสอบ โดยศาลไม่มีอำนาจพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของประกาศรับรองประโยชน์สาธารณะและประกาศโอนกรรมสิทธิ์ ทั้งไม่มีอำนาจตรวจสอบว่าผู้ถูกเวนคืนเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนหรือไม่ ศาลจะตรวจสอบแต่เพียงว่า การเวนคืนได้ทำตามขั้นตอนหรือไม่ และต้องมีคำสั่งให้โอนกรรมสิทธิ์หรือปฏิเสธ ภายใน 8 วัน คำสั่งศาลในกรณีนี้สามารถอุทธรณ์หรือฎีกาต่อแผนกเวนคืนประจำศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาได้ การอุทธรณ์ไม่มีผลเป็นการทุเลาคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เหตุผลที่จะอ้างต่อศาลในชั้นอุทธรณ์ถูกจำกัดอยู่แต่เพียงเรื่องการกระทำโดยไม่มีอำนาจของผู้พิพากษา การกระทำเกินอำนาจของผู้พิพากษา เช่น ออกคำสั่งให้เวนคืนทั้งๆ ที่ได้มีการยกเลิกหรือเพิกถอนประกาศเพื่อประโยชน์สาธารณะไปแล้ว หรือกรณีที่ศาลกระทำผิดขั้นตอนหรือวิธีการ

ส่วนศาลปกครองจะมีอำนาจในการพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของฝ่ายปกครองในกระบวนการเวนคืน เช่น การฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศรับรองประโยชน์สาธารณะ การฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศกำหนดแปลงที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืน เป็นต้น

3.2 ประเทศอังกฤษ

กระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศอังกฤษได้มีการพัฒนาต่อเนื่องมาเป็นลำดับ เริ่มตั้งแต่ในสมัยราชวงศ์ทิวดอร์ ภายใต้แนวความคิดที่ว่า “ทรัพย์สินของบุคคลย่อมไม่สามารถถูกยึดครองโดยไม่ชอบธรรม โดยปราศจากความยินยอมของบุคคลนั้น”¹⁷ หรือจากองค์กรที่เป็นผู้แทนของบุคคลนั้น” กฎหมายเวนคืนของประเทศอังกฤษอยู่ในรูปแบบของกฎหมายลายลักษณ์อักษร ซึ่งปัจจุบันมีอยู่หลายฉบับ ได้แก่ Land Clauses Act 1845, The compulsory Purchase Act 1965, The Compulsory Purchase (Vesting Declarations) Act 1981, The Land Compensation Act 1961 และ The Land Compensation Act 1973 โดยกฎหมายในแต่ละฉบับจะใช้บังคับกับกระบวนการเวนคืนที่ดินคนละขั้นตอน

¹⁶ วารสารวิชาการศาลปกครอง (น.163). ชงยุทธ อนุกุล. (2546, พฤษภาคม-สิงหาคม). หลักกฎหมายฝรั่งเศสเกี่ยวกับ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. วารสารวิชาการศาลปกครอง

¹⁷ *The Concept of Property and the Concept of Compensation on Compulsory Acquisition of Land* (p.283), by Joseph P. Longo, University of Tasmania Law Review 7 (279).

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศอังกฤษเป็นเรื่องของการที่รัฐบาลบังคับซื้อที่ดินจากเอกชนโดยนำที่ดินดังกล่าวนั้นไปใช้เพื่อการสาธารณูปโภคจึงถือเป็นการเข้าครอบครองที่ดินของเอกชนเพื่อการสาธารณะ ซึ่งการเวนคืนมีอยู่ 2 รูปแบบคือ¹⁸ การยึดเอาเป็นของชาติ (Nationalisation of industrial undertakings and other property) ซึ่งเป็นเรื่องที่ใช้บังคับกับอสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งอยู่ในปกครองของอังกฤษ และการบังคับซื้อที่ดิน (Compulsory purchase of Land) ซึ่งเป็นเรื่องที่ใช้กับพลเมืองอังกฤษโดยเฉพาะ

การบังคับซื้อที่ดิน (การเวนคืน) ในอังกฤษและเวลส์ปัจจุบันต้องตราเป็นกฎหมายโดยตัวกฎหมายแต่ละฉบับมีองค์ประกอบเป็นหลักการพื้นฐานอยู่ 4 ประการ¹⁹ คือ 1) อำนาจในการเวนคืน (บังคับซื้อ) 2) การกำหนดเลือกที่ดิน 3) การเข้าถือครองที่ดิน และ 4) การให้ค่าทดแทน หลักการทั้ง 4 ข้อนี้ แต่ละส่วนต่างก็มีกฎหมายเฉพาะใช้บังคับอยู่เช่นกัน และกฎหมายเหล่านั้นเกี่ยวกับอย่างใกล้ชิดหรือบางส่วนซ้ำซ้อนกันด้วย

เมื่อจะมีการบังคับซื้อที่ดินแปลงใด จะต้องตราเป็นกฎหมายและกฎหมายนั้นต้องประกอบด้วยหลักการ 4 ข้อที่กล่าวมาแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องมีการแต่งตั้ง “ผู้ทำการเวนคืนที่ดิน” ที่มีอำนาจหน้าที่ไปดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่ร้องขอ ดังนั้น การรวมแปลงที่ดินหรือการเวนคืนเพื่อพัฒนาใดๆ จะต้องตราเป็นกฎหมายที่ต้องระบุหลักเกณฑ์ 4 ประการไว้และระบุรายละเอียดของแต่ละกรณีที่จะดำเนินการ ทำให้ต้องมีการตรากฎหมายจำนวนมาก เสียเวลาของรัฐบาลและต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง

ในปี ค.ศ. 1801 รัฐบาลอังกฤษจึงตรากฎหมายหลักของการรวมแปลงที่ดินขึ้นเพื่อลดภาระของการออกกฎหมายเฉพาะราย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เป็นการบังคับในหลักการและการนิยามความหมายของถ้อยคำที่ใช้ในกฎหมายเฉพาะสิ่งเหล่านั้น กฎหมายนี้มีชื่อว่าพระราชบัญญัติการรวมแปลงที่ดิน ค.ศ. 1801 (The Inclosure (Consolidation) 1801)

ในปี ค.ศ. 1845 ระบบการรวมแปลงที่ดินของประเทศไทยได้มีการพัฒนาไปอีกระดับหนึ่ง กฎหมายฉบับนั้นทำให้ไม่จำเป็นต้องตรากฎหมายเฉพาะรายอีก โดยกฎหมายปี 1845 ได้แต่งตั้งคณะกรรมการรวมแปลงที่ดินของรัฐขึ้นมาเป็นการถาวรเรียกว่า A Single Statutory of Inclosure Commissioners for England and Wales คณะกรรมการชุดนี้เป็นองค์กรพิจารณาคำร้องในการรวมแปลงที่ดินของเอกชน ซึ่งในปัจจุบันเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและประมงของสหราชอาณาจักร ดังนั้น กฎหมายปี 1845 จึงเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจกลุ่มบุคคลผู้ยื่นคำร้องเป็นบุคคลที่มีอำนาจในการจัดรวมแปลงที่ดินตามวัตถุประสงค์ได้รับอำนาจตามกฎหมายที่ไปเลือก

¹⁸ *Constitutional and administrative Law* (pp. 460-462), by A.W. Bradley, 1979, Cambridge: University of Edinburgh.

¹⁹ *Law of Compulsory Purchase and Compensation* (pp. 5-7), Keith Davies, 1984.

แปลงที่ดินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด และในที่สุดจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการรวมแปลงที่ดินของรัฐ ซึ่งมีข้อสังเกตว่าแนวทางที่กำหนดเป็นกฎหมายนี้ยังไม่ได้แยกอำนาจการกำหนดราคาที่ดินสำหรับการทดแทนการรวมแปลงที่ดินไว้ต่างหากจากหน่วยงานที่พิจารณาการรวมแปลงที่ดิน

ในปี ค.ศ. 1850 ก็เช่นเดียวกัน รัฐสภาอังกฤษได้ตรากฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่ใกล้เคียงกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในปัจจุบันคือ กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนที่ดิน (Lands Consolidation Act 1845) เนื่องจากการรวมแปลงที่ดินที่เคยเป็นเรื่องสำคัญในการพัฒนาที่ดินในยุคสมัยที่ผ่านมาได้ลดความสำคัญลง เพราะเป็นเรื่องที่เอกชนสามารถหาความตกลงกันได้ภายใต้กฎหมายเอกชนโดยไม่ต้องขอให้มีการเวนคืนที่ดินก็ได้ ความจำเป็นที่รัฐจะเข้าไปเป็นผู้อนุมัติอนุญาต มีเหลืออยู่เพียงบางส่วน แต่การที่รัฐจำเป็นต้องเวนคืนที่ดินของเอกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะมีมากขึ้น จึงถือว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการพัฒนาบ้านเมืองเพื่อประโยชน์สาธารณะ

หลักการสำคัญของกฎหมายเวนคืนที่ดิน ปี 1850 คือ เป็นเรื่องของการบังคับซื้อหรือซื้อโดยมีเงื่อนไขหรือข้อตกลง โดยหน่วยงานที่จะต้องเวนคืนต้องเป็นหน่วยงานของรัฐ (หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) การซื้อหรือเวนคืนต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ ต้องมีการควบคุมราคาซื้อขายไม่ให้สูงเกินจริง แต่กฎหมายนี้ไม่ได้ใช้รวมกับการรวมแปลงที่ดินที่เป็นมาแต่ก่อน ส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ด้วยเหตุผล 3 ประการคือ

- 1) การรวมแปลงที่ดินในเวลานั้นได้พัฒนาไปเป็นเรื่องของการซื้อที่ดินปกติเป็นส่วนใหญ่แล้ว
- 2) แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเวนคืนและการจ่ายค่าทดแทนในกฎหมายการรวมแปลงที่ดินแตกต่างจากแนวทางการเวนคืนปกติ เพราะการรวมแปลงที่ดินนั้น เจ้าของที่ดินเดิมส่วนใหญ่กลายเป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในที่ดินที่รวมขึ้นมา จึงต้องพิจารณาผลตอบแทนในลักษณะผู้ร่วมการงานมากกว่าการเป็นผู้ถูกเวนคืน และ 3) การรวมแปลงที่ดินตามกฎหมายขึ้นมาในปีนั้นจะต้องทำให้การรวมแปลงที่ดินมีชีวิตชีวาขึ้นอีกแต่ก็ไม่ใช่เป็นผล

ต่อมาในคริสต์ศตวรรษที่ 19 ทิศนะของประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนในการมีคุณภาพชีวิตที่ดี สิทธิประโยชน์จากการใช้ที่ดินสาธารณะ และการรักษาสิทธิของส่วนรวมมีมากขึ้น ในปี ค.ศ. 1876 รัฐสภาได้ตรากฎหมายชื่อ Common Act 1876 วางหลักการให้การรวมแปลงที่ดินจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นและประชาชน ซึ่งหมายความว่า ทรัพย์สินของเอกชนจะต้องใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะในลักษณะของที่ว่างสาธารณะ (public open spaces) กฎหมายดังกล่าวทำให้เกิดความเคลื่อนไหวในการเวนคืนที่ดินของเอกชนให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด คือ ต้องทำให้มีพื้นที่ว่างเพื่อประโยชน์สาธารณะ

อย่างไรก็ตาม ในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 จนถึงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 กฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินแม้จะยังคงหลักการเดิม แต่ก็ได้เปลี่ยนแปลงแก้ไขให้เป็นไปตามสถานการณ์หลายฉบับ และกฎหมายฉบับที่หนึ่งเรียกว่า Interpretation Act 1899 บัญญัติให้การอ้างถึงกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดิน หรือการรวมแปลงที่ดินหรือการบังคับซื้อ ให้หมายถึงการเวนคืนที่ดินใน Lands Clauses Act ซึ่งก็เป็นที่ยอมรับมานาน แต่ปัจจุบันจะเข้าใจคำว่าบังคับซื้อมากกว่า เพราะการพูดคำว่า Lands Clauses Acts จะดูเป็นถ้อยคำที่ล้าสมัย

วัตถุประสงค์ของค่าทดแทนนั้น คือ การทำให้เจ้าของที่ดินผู้ถูกเวนคืนได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรม (Fair Compensation) หรือหลักแห่งความพอสมควรแก่เหตุ (Principle of equivalence)²⁰ กล่าวคือ เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่น้อยไปกว่าความเสียหายที่ตนได้รับ หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่า ต้องไม่มากไปกว่าความเสียหายที่ตนได้รับจริง²¹ โดยค่าทดแทนจะได้รับการประเมินบนพื้นฐานของมูลค่าที่ดินของผู้ถูกเวนคืน นอกจากนี้ ผู้ถูกเวนคืนยังมีสิทธิได้รับค่าทดแทนผลร้ายที่บุคคลได้รับเพราะเหตุที่มีการกระทำในที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้น (disturbance) ค่าทดแทนเพื่อความเสียหายที่เกิดจากกรณีที่ดินถูกเวนคืนไปเพียงบางส่วน (severance) หรือค่าทดแทนเพื่อความเสียหายอันเป็นผลโดยตรงที่บุคคลได้รับจากการเวนคืน (injurious affection)²²

3.2.1 หลักการทั่วไปสำหรับการประเมินค่าทดแทนมูลค่าของที่ดินเพื่อการเวนคืนตามราคาตลาด

ราคาตลาด (market value) นำมาใช้เพื่อประเมินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพื่อให้เป็นระดับราคาของผู้ซื้อและผู้ขายพึงพอใจ ซึ่ง The Land compensation Act 1961 Section 5 ได้บัญญัติหลักการไว้ 6 ประการ ดังนี้²³

1) หลักการห้ามมิให้มีการประเมินค่าเสียหายที่เพิ่มขึ้นหรือลดลง แต่เพียงเพราะว่า การได้มาซึ่งที่ดินเป็นการได้มาเพราะถูกบังคับ²⁴ (Compulsary Purchase) หมายความว่า ค่าเสียหายซึ่งมิได้ตั้งอยู่บนฐานของการประเมินมูลค่าที่ดินที่ถูกเวนคืนโดยตรงจะไม่ได้รับการชดเชย ส่วนกรณีของการจ่ายเงินค่าทดแทนเพื่อความเสียหายจากการที่ต้องออกจากที่อยู่อาศัย (the home loss payment) ไม่ได้รับผลกระทบจากหลักการดังกล่าวแต่อย่างใด โดยเป็นที่

²⁰ Director of Buildings and Lands v Shun Fung Ironworks Ltd (1995) 2 AC 111 at 125, 1 All ER 846 at 852, PC, per Lord Nicholls. อ้างใน ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. เล่มเดิม.น.58.

²¹ Horn v Sunderland Corpn (1995) 2 KB 26 at 42, (1941) 1 All ER 480 at 491, CA.

²² ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. เล่มเดิม.น.59.

²³ Statutory valuation (pp.140-148), by Andrew Baum and Gary Sams, 1977, London: International Thomson Business.

²⁴ Rule 1 No allowance shall be made on account of the acquisition being compulsory.

ยอมรับกันว่า ค่าเสียหายดังกล่าวนี้เป็นค่าทดแทนผลร้ายที่บุคคลได้รับเพราะเหตุที่มีการกระทำในที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้น (disturbance)²⁵

2) หลักการประเมินมูลค่าที่ดินตามราคาที่น่าจะได้รับในตลาดเปิดเผย โดยคำนึงถึงราคาของผู้ขายเต็มใจที่จะขาย²⁶ (willing seller rule) การประเมินราคดังกล่าวเป็นการประเมินมูลค่าของที่ดินโดยตรงและเป็นมูลค่าของที่ดินในวันที่ทำการประเมินโดยยังไม่คำนึงถึงดอกผลรายได้ อย่างอื่น หรือประโยชน์อย่างอื่น ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นในอนาคตจากตัวที่ดินนั้น อย่างไรก็ตาม การประเมินราคาโดยอาศัยหลักเกณฑ์ดังกล่าวก็จำเป็นต้องอาศัยข้อเท็จจริงเป็นหลักฐานประกอบการพิจารณาเช่นกัน ซึ่งถือเป็นภารกิจสำคัญของผู้ประเมินราคาทรัพย์สินที่จะต้องแสดงข้อเท็จจริงดังกล่าวต่อศาล

3) หลักการห้ามมิให้นำประโยชน์ใช้งานเฉพาะทางหนึ่งทางใดของทรัพย์สินที่จะถูกเวนคืนมาคิดรวมในการประเมินมูลค่าราคาตลาด²⁷ หากว่าการจะใช้ประโยชน์เฉพาะทางนั้น จะกระทำมิได้ถ้าหากไม่มีอำนาจให้ไว้โดยกฎหมาย หรือประโยชน์เฉพาะทางนั้นไม่มีตลาดรองรับ เช่น ในคดี *Livesey v Central Electricity Generating Board (1984)*²⁸ ที่ดินสำหรับใช้เพื่อการเกษตรถูกเวนคืนมาเพื่อใช้เป็นสถานีพลังงาน และผู้ถูกเวนคืนมุ่งหวังค่าทดแทน ราคาสูง สำหรับที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตาม ค่าทดแทนกรณีนี้เป็นค่าทดแทนสำหรับที่ดินเกษตรกรรม ซึ่งเป็นไปตามหลักการห้ามมิให้นำประโยชน์ใช้งานเฉพาะทางหนึ่งทางใดของทรัพย์สินที่จะถูกเวนคืนมาคิดรวมในการประเมินมูลค่าราคาตลาด ความมุ่งหมายของหลักการข้อนี้คือ ไม่ต้องการให้นำมูลค่าของประโยชน์การใช้ที่ดินของผู้เวนคืนมาเป็นองค์ประกอบในการคิดราคาค่าทดแทน

4) หลักการห้ามมิให้นำมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นจากการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น ในลักษณะที่ศาลสั่งห้าม หรือเป็นกรณีที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายมาประเมินค่าทดแทนเพื่อการเวนคืนมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นจากการใช้ประโยชน์ในที่ดินนี้ หมายถึง มูลค่าที่เกิดจากการใช้

²⁵ ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. เล่มเดิม.น.59.

²⁶ Rule 2 The value of land shall, subject as herein provided, be taken to be the amount which the land if sold in the open market by a willing seller might be expected to realize.

²⁷ Rule 3 The special suitability of adaptability of the land for any purpose shall not be taken into account if that purpose is a purpose to which it could be applied only in pursuance of statutory powers, or for which there is no market apart from the requirements of any authority possessing compulsory purchase powers.

²⁸ ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. เล่มเดิม.น.60.

ประโยชน์ในที่ดินในลักษณะที่ขัดต่อกฎหมาย หรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของ ผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือสาธารณชนทั่วไป²⁹

5) ในกรณีที่ดินที่ถูกเวนคืนเป็นที่ดินที่ใช้เพื่อกิจการหรือวัตถุประสงค์อันมี ซึ่งตามปกติไม่มีความลักษณะเฉพาะต้องการของตลาดที่จะซื้อขายที่ดินดังกล่าว ในกรณีนี้การคิด ค่าทดแทนให้คิดเท่ากับค่าใช้จ่ายอันพอสมควรแก่เหตุ ซึ่งเพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายเพื่อการซื้อที่ดิน แปลงอื่นในทำเลที่เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ที่ดินในทำนองเดียวกัน และค่าก่อสร้างในที่ดิน แปลงใหม่³⁰ เช่น การเวนคืนที่ดินซึ่งเป็นโบสถ์ เป็นต้น

6) หลักการประเมินมูลค่าที่ดินตามราคาที่น่าจะได้รับในตลาดเปิดเผยไม่มีผลกระทบ กระเทือนไปในทางที่เป็นผลเสีย อันเนื่องมาจากเหตุที่ผู้ถูกเวนคืนต้องได้รับผลกระทบในรูปแบบอื่น ๆ ซึ่งมิใช่ความเสียหายที่เกี่ยวกับมูลค่าที่ดินโดยตรง³¹

3.2.2 เวลาอันเป็นฐานในการประเมินราคา³² การคิดค่าทดแทนเพื่อการเวนคืนที่ดิน จะถูกประเมินตามหลักราคาตลาด ณ วันที่มีการเข้าครอบครองที่ดิน หรือ ณ วันที่มีการตกลงมูลค่า ค่าทดแทน หรือถูกประเมินโดยศาล และในกรณีที่มีการเวนคืน โดยการออก General Vesting Declaration (GVD) การประเมินค่าทดแทนก็จะเกิดขึ้นเมื่อวันออก General Vesting Declaration (GVD) นั่นเองอย่างไรก็ตาม ค่าทดแทนที่จะสามารถชดเชยเพื่อให้ผู้ถูกเวนคืนกลับคืนสู่ฐานะเดิม ได้ควรประเมิน ณ วันที่ใกล้เคียงกับการจ่ายค่าทดแทนมากที่สุดเพื่อให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับค่าทดแทน อย่างสมเหตุสมผล แต่โดยหลักทั่วไปแล้ว การประเมินค่าทดแทนต้องพิจารณา ณ วันที่มีการออก notice to treat ซึ่งการประเมินค่าทดแทน ณ วันที่มีการออก notice to treat ก็เพื่อเรียก ผู้มีส่วนได้เสียให้มาทำความตกลงเรื่องค่าทดแทน ดังนั้น ส่วนได้เสียที่ผู้ถูกเวนคืน สร้างขึ้น ภายหลังจากมีการออก notice to treat เพื่อมุ่งหวังค่าทดแทนที่สูงขึ้น จึงไม่นำมาพิจารณา ในการกำหนดค่าทดแทน อย่างไรก็ตามหลักการดังกล่าวไม่อาจใช้ข้อเท็จจริงของการเวนคืน ได้ทุกกรณี ซึ่งมีที่มาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในคดี West MidlandBaptist กล่าวคือ มีการออก notice

²⁹ Rule 4 Where the value of land is increased by reason of the use thereof or of any premises thereon in a manner which could be restrained by any court, or is contrary to law, or is detrimental to the health, the amount of that increase shall not be taken into account.

³⁰ Rule 5 Where land is, and but for the compulsory acquisition would continued to be, devoted for a purpose, the compensation may, if the Lands Tribunal is satisfied that reinstatement in some other place is bona fide intended, be assessed on the basis of the reasonable cost of equivalent reinstatement.

³¹ Rule 6 The provision of rule (2) shall not affect the assessment of compensation for disturbance or any matter not directly based on the value of land.

³² ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. เล่มเดิม.น.61.

to treat ในปี ค.ศ.1947 ซึ่งค่าทดแทนในขณะนั้นถูกกำหนดอยู่ที่ 50,025 ปอนด์ แต่การปฏิบัติตามโครงการเวนคืนนั้นเริ่มต้นขึ้นในปี ค.ศ.1961 ซึ่งค่าทดแทนที่ดินในขณะนั้นได้เพิ่มขึ้นมูลค่าเป็น 89,575 ปอนด์ จึงทำให้การประเมินค่าทดแทน ณ วันที่มีการออก notice to treat สร้างความไม่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ในคดี ดังกล่าวจึงได้กำหนดให้มีการประเมินค่าทดแทน ณ วันที่มีการเข้าปฏิบัติตามโครงการเวนคืน เป็นฐานในการคิดค่าทดแทน ซึ่งแนวคิดดังกล่าวทำให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับค่าทดแทนไม่น้อยไปกว่าความเสียหายที่ตนได้รับ เนื่องจากค่าทดแทนจะมีความเป็นธรรมก็ต่อเมื่อผู้ถูกเวนคืนได้รับค่าทดแทนที่พอสมควรแก่เหตุกับความเสียหายที่ตนได้รับ (equivalent reinstatement) ซึ่งค่าทดแทนที่เป็นธรรมนั้นจะทำให้ผู้ถูกเวนคืนสามารถนำเงินค่าทดแทนที่ได้รับ ไปจัดซื้อทรัพย์สินที่มีลักษณะใกล้เคียงกับทรัพย์สินเดิมที่ถูกเวนคืนได้ กล่าวอีกอย่างหนึ่งว่า ผู้ถูกเวนคืนนั้นต้องมีสถานะไม่ด้อยไปกว่าเดิมก่อนมีการเวนคืนเกิดขึ้น

หลังจากคดี West Midland Baptist เป็นต้นมา วันอันเป็นฐานในการประเมินค่าทดแทนจึงมีได้ 2 กรณี³³ คือ

- 1) ในกรณีที่มีการประเมินค่าทดแทนก่อนที่มีการเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ให้ถือเอาวันที่มีการประเมินราคาทรัพย์สินเป็นฐานในการคิดค่าทดแทน
- 2) ในกรณีที่มีการเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของผู้ถูกเวนคืนก่อนวันทำการประเมิน การประเมินค่าทดแทนให้ถือสภาพอสังหาริมทรัพย์ขณะที่มีการเข้าครอบครองนั้น

3.2.3 หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศอังกฤษ

หลักกฎหมายของประเทศอังกฤษกำหนดว่า การเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายที่เจ้าของที่ดินต้องสูญเสียที่ดินไปนั้นจะต้องเรียกร้องเป็นเงินก้อนเดียว ครั้งเดียว ให้ครอบคลุมทุกเรื่องความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงและสามารถพิสูจน์ได้ ในบางกรณีที่เป็นกรณีเวนคืนที่ดินบางส่วน มูลค่าที่ดินที่เหลืออยู่อาจเสื่อมราคาลงได้เนื่องจากอาจจะเหลือที่ดินน้อยเกินไป ไม่เพียงพอที่จะทำการเกษตร หรือประกอบกิจการใดๆ การกำหนดค่าทดแทนจึงต้องพิจารณาให้ครอบคลุมถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเสื่อมราคานั้นด้วย อีกทั้งในเรื่องของระยะเวลาในการกำหนดค่าทดแทนก็เป็นเรื่องสำคัญ เพราะกระบวนการเวนคืนที่ดินจะใช้ระยะเวลาอันพอสมควร ทำให้เกิดข้อโต้แย้งว่าการกำหนดค่าทดแทนนั้นควรจะกำหนดเมื่อใด โดยหลักของการเวนคืนค่าทดแทนต้องกำหนดในเวลาที่ยื่นหนังสือแจ้งการเวนคืน แต่มักจะไม่ได้คำนึงถึงอัตราดอกเบี้ยที่อาจเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา แต่เมื่อยังไม่มีข้อโต้แย้งกรณีดังกล่าว จึงไม่มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าว โดยสรุปแล้ว การกำหนดค่าทดแทนที่ดินของประเทศอังกฤษอ้างอิง “มูลค่า

³³ ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. เล่มเดิม.น.62.

ตามราคาตลาด” ตามมาตรา 5 ของ Land Compensation Act 1961 ที่แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย Acquisition of Land (Assessment of Compensation) Act 1919 โดยมีหลักเกณฑ์สรุปได้ดังนี้ ห้ามนำเอาความเสื่อมค่าของทรัพย์สินเพราะเหตุถูกเวนคืนมาเป็นปัจจัยในการประเมินราคา ค่าทดแทน แต่จะต้องกำหนดราคาที่ดินตามราคาตลาดที่มีการซื้อขายกัน โดยเปิดเผยและเป็นราคา ที่ผู้ขายเต็มใจขาย ห้ามนำเอาคุณลักษณะพิเศษเฉพาะของที่ดินแปลงใดมาใช้เป็นหลักในการ ประเมินราคาสำหรับการจ่ายค่าทดแทน หากมูลค่าสำคัญของทรัพย์สินนั้นเกิดจากการใช้ประโยชน์ ของทรัพย์สิน แต่เป็นการใช้ที่ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรม ห้ามมิให้นำมูลค่านั้นมาคิดรวมกับราคา ทรัพย์สินอื่นที่ถูกเวนคืน ในกรณีที่ทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนเป็นทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์เป็นการ เฉพาะตัวของเจ้าของที่ดิน ทำประโยชน์ได้เฉพาะอย่างก็ดี หรือเป็นทรัพย์สินที่ไม่มีตลาดให้การค้าที่ดี เจ้าของทรัพย์สินสามารถร้องขอต่อคณะกรรมการ Land Tribunal ให้ประเมินราคาพิเศษ เพื่อให้ได้ ค่าทดแทนที่เพียงพอสำหรับใช้ซื้อที่ดินหรือทรัพย์สินแห่งใหม่ไว้ใช้ทำประโยชน์แทนทรัพย์สิน ที่ถูกเวนคืนได้ อย่างไรก็ดี ในการกำหนดราคาที่ดินตามราคาตลาดนั้น ในการประเมินค่าทดแทน ต้องใช้ในทางที่เป็นประโยชน์และไม่เป็นโทษต่อผู้ถูกเวนคืน โดยไม่ต้องพิจารณาเรื่องใด ที่ไม่เกี่ยวกับราคาที่ดินโดยตรง

วัตถุประสงค์ของค่าทดแทนนั้น คือ การทำให้เจ้าของที่ดินผู้ถูกเวนคืนได้รับ ค่าทดแทนที่เป็นธรรม (fair compensation) หรือหลักแห่งความพอสมควรแก่เหตุ (principle of equivalence) กล่าวคือ เจ้าของที่ดินผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิได้รับค่าทดแทนไม่น้อยไปกว่าความเสียหาย ที่ตนได้รับหรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่า ต้องไม่มากไปกว่าความเสียหายที่ตนได้รับจริง โดยค่าทดแทน จะได้รับการประเมินบนพื้นฐานของมูลค่าที่ดินของผู้ถูกเวนคืน นอกจากนี้ ผู้ถูกเวนคืนยังมีสิทธิ ได้รับค่าทดแทนผลร้ายที่บุคคลได้รับเพราะเหตุที่มีการกระทำในที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้น ค่าทดแทน เพื่อความเสียหายที่เกิดจากกรณีที่ดินถูกเวนคืนไปเพียงบางส่วน หรือค่าทดแทนเพื่อความเสียหาย อันเป็นผลโดยตรงที่บุคคลได้รับจากการเวนคืน

ในประเทศอังกฤษมีหลักการเฉพาะว่าด้วยการประเมินค่าทดแทนเพื่อการเวนคืน ดังนี้

1) การหักมูลค่าที่เพิ่มขึ้นจากที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนออกจากค่าทดแทนที่ดิน ที่ถูกเวนคืน (set off) เป็นกรณีที่ส่วนราชการใช้อำนาจเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินเพียงบางส่วน เพื่อจัดทำโครงการอย่างใดอย่างหนึ่งบนที่ดินนั้น โดยที่เจ้าของที่ดินในส่วนที่เหลือจากการเวนคืน มูลค่าสูงขึ้น ผู้ใช้อำนาจเวนคืนที่ดินมีสิทธิที่จะหักมูลค่าที่เพิ่มขึ้นเพราะเหตุแห่งการพัฒนาที่ดิน หรือการจัดทำโครงการในที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนออกจากมูลค่าของค่าทดแทนที่ดินที่ถูก เวนคืนได้ อย่างไรก็ตาม การจะหักมูลค่าที่เพิ่มขึ้นเพราะเหตุแห่งการพัฒนาที่ดินหรือการจัดทำ โครงการที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนออกจากมูลค่าของค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนได้นั้น มิได้

เฉพาะในกรณีที่ที่ดินในส่วนที่เหลือไม่มีโอกาสที่ราคาจะสูงขึ้นได้หากไม่มีการเวนคืน เพื่อพัฒนาที่ดินหรือการจัดทำโครงการผ่านเข้ามาในบริเวณนั้น

2) การคิดค่าทดแทนโดยการนำ Development Value มาเป็นองค์ประกอบในการคิดค่าทดแทนเพื่อการเวนคืน Development Value คือ มูลค่าของที่ดินอันเนื่องมาจากโอกาสที่จะนำที่ดินของตนที่ถูกเวนคืนไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นตามกฎหมายอื่นจะทำให้ที่ดินนั้นมีมูลค่าสูงกว่าที่จะได้จากสภาพการใช้ที่ดินในขณะที่มีการเวนคืน ซึ่งต้องนำมาพิจารณาประกอบในการกำหนดค่าทดแทนด้วย³⁴ มูลค่าของที่ดินอันเนื่องมาจากโอกาสที่จะนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นนั้น เป็นมูลค่าที่เกิดขึ้นจากการคาดหมายหรือเป็นมูลค่าของความคาดหวังที่จะได้ในอนาคตเป็นมูลค่าที่มีอยู่จริงแต่ยังไม่กลายเป็นตัวเงินขึ้นมาในขณะที่เวนคืนเท่านั้น Lord Denning กล่าวไว้ในคดี Viscount Camrose v Basingstoke Corporation ว่าการคิดค่าทดแทนโดยการนำ Development Value มาเป็นองค์ประกอบยังต้องพิจารณาความต้องการของตลาดการลงทุนพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ โดยทั่วไปในพื้นที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ว่าหากไม่มีโครงการเวนคืนผ่านเข้ามาแล้วจะมีความต้องการของตลาดการลงทุนที่จะใช้ที่ดินแปลงนั้น การอื่นอันมีผลกระทบต่อราคาที่ดินนั้นสูงขึ้นไปกว่าที่เป็นอยู่หรือไม่ ถ้าไม่มีโอกาสเช่นนั้นก็จะนำ Development Value มาคิดเป็นค่าทดแทนไม่ได้ ดังนั้น การที่จะนำ Development Value มาพิจารณาในการกำหนดค่าทดแทนหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาว่าความต้องการตลาดสำหรับโอกาสในการพัฒนาที่ดินนั้นได้รับการพิสูจน์แล้ว หรือเป็นกรณีที่ที่ดินถูกเวนคืนนั้นได้รับอนุญาตให้สามารถไปใช้ประโยชน์ได้ตามกฎหมายอื่น หรือเป็นกรณีที่สามารรถสันนิษฐานได้ว่าที่ดินนั้นอาจได้รับประโยชน์อย่างอื่น

3) ค่าทดแทนเพื่อผลเสียหายซึ่งบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินที่ถูกเวนคืนได้รับ เพราะเหตุแห่งการแบ่งแยกที่ดินที่ถูกเวนคืนออกมาจากที่ดินส่วนอื่นๆ ของเจ้าของรายเดียวกัน (severance) ค่าทดแทนประเภทนี้เป็นค่าทดแทนที่จ่ายเพื่อการละเมิดสิทธิของเจ้าของที่ดินในส่วนที่เหลือที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนที่ดินและการประกอบกิจการตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนซึ่งทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือมีมูลค่าลดลง เช่น กรณีที่ดินถูกเวนคืนบางส่วนเป็นที่ดินหลังบริเวณหลังป่าซุ่มยิงปืนในสนามฝึกยิงปืน และเมื่อมีการเวนคืนทำให้ที่ดินนั้นต้องเลิกใช้เป็นสนามฝึกยิงปืนเพราะอาจเกิดความไม่ปลอดภัยในการซุ่มยิงปืน ดังนั้น มูลค่าของค่าทดแทนสำหรับการเวนคืน จึงต้องนำมูลค่าของที่ดินทั้งพื้นที่ต้องเสียสภาพการใช้ประโยชน์จากการเป็นสนามฝึกยิงปืนมาพิจารณาประกอบด้วย หรือกรณีที่ที่ดินที่ถูกเวนคืนเป็นที่ดินแปลงใหญ่มีมูลค่า 10,000 ปอนด์ ถูกเวนคืนเพียงครึ่งเดียวโดยมีการเสนอชดใช้เพียง 5,000 ปอนด์ แต่ผลของ

³⁴ รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติสงขลา (น.115), โดย วิชัยทัชกะ และคณะ.

การเวนคืน ทำให้ที่ดิน ส่วนที่เหลือลดลงมาเหลือเพียง 4,000 ปอนด์ ดังนั้น เจ้าของที่ดินจึงมีความเสียหายจากการแบ่งแยกที่ดิน 1,000 ปอนด์ ส่วนราชการผู้ใช้อำนาจเวนคืนจึงต้องชดเชยค่าทดแทนเพื่อผลเสียหายดังกล่าวด้วย³⁵ ทั้งนี้ ที่ดินที่มีได้ถูกเวนคืนนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นที่ติดเป็นผืนเดียวกับที่ดินที่ถูกเวนคืน แต่อาจมีสิ่งอื่นมาคั่นก็ได้ เช่น ถนน หรือทางรถไฟ

ซึ่งค่าทดแทนประเภทนี้ได้มีการบัญญัติรับรองใน Section 63 ของ Land Clause Act 1845 โดยมีผลสืบตั้งคำพิพากษาในคดี Brand (1869)³⁶ กรณีที่ดินเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลงเนื่องจากความสั่นสะเทือนจากการก่อสร้างทางรถไฟใหม่ใกล้กับบริเวณที่ดินตั้งอยู่ โดยศาลเห็นว่าแม้การเวนคืนจะกระทบกระเทือนต่อที่ดินที่ไม่ได้ถูกเวนคืน แต่ก็ต้องถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากกิจการที่รัฐสภาได้ให้อำนาจแก่ผู้ประกอบการในการกระทำการอันเป็นการก่อความครอบครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดินข้างเคียงโดยสงบสุข ซึ่งหากรัฐสภาไม่ให้อำนาจเช่นนี้แล้ว กิจการนั้นก็จะเป็นการกระทำที่เข้าข่ายเป็นการละเมิดสิทธิของเจ้าของที่ดินข้างเคียงที่มีได้ถูกเวนคืน³⁷ ต่อมา ศาลอังกฤษได้ตัดสินในคดี Hill ว่า กระทรวงสาธารณสุขได้กระทำละเมิดต่อเจ้าของที่ดินข้างเคียงในการเลือกที่จะใช้ที่ดินในบริเวณเขตที่พักอาศัยเพื่อสร้างโรงพยาบาลรักษาคนโรคเรื้อนโดยสามารถหาที่ดินในบริเวณอื่นได้ ข้อเท็จจริงในคดีนี้จึงเห็นได้ว่าเป็นการรบกวนสิทธิของเจ้าของที่ดินข้างเคียง ซึ่งแตกต่างจากคดี Brand ที่ข้อเท็จจริงในส่วนนี้ยังไม่เด่นชัดมากนัก และจากแนวคำพิพากษาในคดี Hill นี้เอง ทำให้เจ้าของที่ดินที่มีได้ถูกเวนคืนมีสิทธิเรียกร้องค่าทดแทนได้เช่นกัน ซึ่งที่ดินที่มีได้ถูกเวนคืนนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นที่ดินที่ติดเป็นผืนเดียวกัน แต่อาจเป็นที่ดินที่มีสิ่งอื่นมาคั่นก็ได้ เช่น ถนนหรือทางรถไฟ ทั้งนี้ แนวคำวินิจฉัยของศาลอังกฤษได้คิดค่าทดแทนกรณีนี้เป็นที่ดินผืนเดียวกันได้ หากประโยชน์ของที่ดินผืนนั้นต้องถูกรบกวนให้เสื่อมถอยลงเพราะเหตุที่มีการเวนคืนที่ดินเพียงบางส่วน ซึ่งต่อมา Land Compensation Act 1973 Section 44 (1)³⁸ ได้บัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวไว้ว่าการประเมินค่าทดแทน การเวนคืนไม่อาจกระทำโดยเพียงพิจารณากิจกรรมที่จะเกิดบนที่ดิน

³⁵ Duke of Buccleuch v Metropolitan Board of Works (1827) LR 5 HL 418.

³⁶ Hammersmith and City Rly Co v Brand (1869) LR 4 HL 171, 34 JP 36,38 LJQB 265, 18 WR 12, [1861-73] All ER Rep 60, 21 LT 238.

³⁷ การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (น.118). เล่มเดิม.

³⁸ Land Compensation Act 1973 Section 44 (1) Where land is acquired or taken from any person for the purpose of work which are to be situated partly on that land and partly elsewhere, compensation for injurious affection of land retained by that person shall be assessed by reference to the whole of the works and not only of the part situated on the land acquired of the works and not only the part situated on the land acquired or taken from him.

ที่ถูกเวนคืนเท่านั้น หากมีกิจกรรมบางส่วนที่กระทำลงในที่ดินอื่นๆ ด้วยก็ต้องพิจารณากิจกรรมที่เกิดขึ้นในที่ดินอื่นนั้นด้วย

4) ค่าทดแทนความเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลงอันเนื่องมาจากการรบกวนสิทธิ (depreciation and actionable nuisance) ถือเป็นค่าทดแทนความเสียหายที่บุคคลได้รับโดยตรงอันสืบเนื่องมาจากการเวนคืนที่ดินที่เรียกว่า “injurious affection” ค่าทดแทนในกรณีนี้เป็นค่าทดแทนแก่เจ้าของที่ดินข้างเคียงที่มีได้ถูกเวนคืนแต่ต้องถูกรบกวนสิทธิในการใช้อสังหาริมทรัพย์เพราะมีการทำกิจกรรมในที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้นมีผลกระทบคล้ายกับการให้ค่าสินไหมทดแทนกรณีละเมิดประเภท Public Nuisance ศาลได้ให้เรียกค่าทดแทนได้ หากที่ดินของผู้เรียกร้องเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลงอันเนื่องมาจากกิจกรรมที่ประกอบในที่ดินที่ถูกเวนคืนและค่าทดแทนที่จะให้ได้จำกัดเพียงค่าเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาของสิทธิเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น ไม่รวมถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นเพราะได้มีการใช้ประโยชน์ในที่ที่ถูกเวนคืน เช่น ในกรณีที่เวนคืนที่ดินเพื่อสร้างถนนเมื่อสร้างถนนเสร็จแล้วเจ้าของที่ดินที่อยู่ข้างเคียงถนนดังกล่าวจะเรียกค่าทดแทนเพราะเหตุที่มีการใช้ถนนนั้นไม่ได้ หากไม่ปรากฏว่าเจ้าของที่ดินข้างเคียงนั้นถูกรบกวนสิทธิประการอื่น ซึ่งมีที่มาจากคำตัดสินในคดี Metropolitan Board of work v. Mc Carthy (1874) หรือที่เรียกว่า Mc Carthy Rules

Mc Carthy Rules³⁹ มีข้อพิจารณาดังนี้

1) ความเสียหายที่เกิดขึ้นจะต้องเป็นผลมาจากการดำเนินการของรัฐไม่รวมถึงความเสียหายที่เกิดขึ้น เพราะได้มีการใช้ประโยชน์จากกิจกรรมที่เกิดขึ้นในที่ที่ถูกเวนคืน⁴⁰ เช่น ความเสียหายที่จะเรียกร้องค่าทดแทนได้ต้องเป็นผลมาจากการก่อสร้างถนน มิใช่เพราะเหตุที่มีการใช้ถนนนั้น

2) ค่าเสียหายจะจำกัดเฉพาะความเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลงของทรัพย์สินของผู้ไม่ถูกเวนคืนซึ่งถูกรบกวนสิทธิเนื่องมาจากกิจกรรมที่กระทำลงในที่ดินที่ถูกเวนคืน⁴¹ เช่น การสูญเสียกำไรทางการค้าจะไม่ได้รับค่าทดแทนถ้าไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นผลกระทบต่อมูลค่าต้นทุนของที่ดินนั้น หรืออาจกล่าวได้ว่าความเสียหายที่ว่านั้นต้องเป็นการสูญเสียกำไรในลักษณะถาวร หรือการสูญเสียทำเลที่ตั้งของร้านค้า เป็นต้น

3) ความเสียหายที่เกิดขึ้นเทียบเคียงได้กับการกระทำที่เป็นละเมิดแต่เป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจในการกระทำนั้นแก่รัฐสำหรับการกระทำหรือกิจกรรมที่เป็นการรบกวนสิทธิของเจ้าของ

³⁹ ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. เล่มเดิม.น.66.

⁴⁰ Rule 1 The injurious affection must result from the execution of the works and not their use.

⁴¹ Rule 2 Compensation can only be claimed in respect of depreciation in value of right in land.

ทรัพย์สินข้างเคียง⁴² ซึ่งหากเป็นกรณีที่รัฐกระทำเกินขอบอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ การกระทำนั้นย่อมเป็นการละเมิด และไม่ใช่อำนาจที่ต้องเรียกร้องค่าทดแทน เช่น ในคดี *Clowes v. Staffordshire Potteries Waterworks Co.*,⁴³ ที่ดินถูกเวนคืนมาเพื่อใช้ในการงานด้านการชลประทานและบริษัทที่ดำเนินงานด้านชลประทานดังกล่าวทำให้แม่น้ำเกิดการเน่าเสีย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจบริษัทในการกระทำการนั้น ดังนั้น การเสียหายความเสียหายในกรณีนี้จึงเป็นกรณีความรับผิดชอบทางละเมิด มิใช่การเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายซึ่งที่ดินข้างเคียงได้รับเนื่องมาจากการเวนคืน กรณีที่บริษัทต้องมีความรับผิดชอบนั้นไม่ได้เกิดจากการทำให้น้ำเน่าเสีย แต่เป็นเพราะเหตุผลที่ศาลเห็นว่า การทำให้น้ำเน่าเสียนั้นเป็นผลที่สามารถหลีกเลี่ยงได้ของการใช้อำนาจตามกฎหมาย ในทางตรงข้ามหากศาลเห็นว่า การทำให้น้ำเน่าเสียเป็นกรณีที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ บริษัทย่อมไม่มีความรับผิดชอบ อาจกล่าวได้ว่า หลักการดังกล่าวมีขึ้นเพื่อบรรเทาความเสียหายให้แก่คู่กรณีเนื่องจากกฎหมายให้อำนาจแก่รัฐในการกระทำการที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนเอาไว้

4) การกระทำที่ทำให้มูลค่าทรัพย์สินเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลง ต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจกระทำการนั้นเอาไว้⁴⁴

LORD Cairns and COLONSAY⁴⁵ เห็นว่า หลักการนี้ถือเป็นข้อจำกัดขอบเขตการให้ค่าทดแทน ซึ่งไม่สมเหตุสมผลนัก กรณีการสร้างถนนหรือทางรถไฟซึ่งมีผลเป็นการปิดกั้นการจราจรสามารถเรียกค่าทดแทนได้ แต่การสร้างถนนหรือทางรถไฟซึ่งทำให้เจ้าของที่ดินข้างเคียงถูกรบกวนสิทธิซึ่งทำให้ขาดความเป็นส่วนตัว ความเจ็บสงบ หรือทำให้สิทธิในการใช้สอยทรัพย์สินโดยปกติสุขลดลงกลับไม่ได้รับค่าทดแทน ด้วยเหตุนี้ ต่อมารัฐสภาจึงได้ออกกฎหมายฉบับหนึ่งคือ Land Compensation Act 1973 นี้ จะเกี่ยวข้องกับการกำหนดค่าทดแทนสำหรับความเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลงอันเนื่องมาจากการใช้ประโยชน์ในโครงการนั้นๆ ของรัฐ ซึ่งการจ่ายค่าทดแทนในกรณีนี้มีลักษณะที่เป็นรูปธรรมมากกว่า เช่น การเข้าใช้สนามบินยอมทำให้มูลค่าของที่อยู่อาศัยลดลงมากกว่าการก่อสร้าง เป็นต้น ซึ่งอาจสรุปหลักการเรียกร้องค่าทดแทนสำหรับเจ้าของที่ดินที่ไม่ถูกเวนคืนตาม Land Compensation Act 1973 และแนวทางการตีความของศาลได้ดังนี้

⁴² Rule 3 The cause of injurious affection would be actionable as a tort were it not for the existence of statutory powers.

⁴³ ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. เล่มเดิม.น.67.

⁴⁴ Rule 4 The action giving rise to the depreciation of the claimant's land must be authorized by statute.

⁴⁵ ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. เล่มเดิม.น.67.

ความเสียหายนั้นจะต้องเป็นความเสียหายทางกายภาพ เช่น เสียงดัง ความสั่นสะเทือน กลิ่น คว้น แสงสว่างจ้า การปล่อยของแข็งหรือสารที่เป็นของเหลวเข้าสู่ที่ดินเช่นนี้ จะต้องมีการจ่ายค่าทดแทนความเสียหายจากการดำเนินการอันชอบด้วยกฎหมายของรัฐ เรียกว่า “compensation for a legalized nuisance”⁴⁶

ความเสียหายหรือเสื่อมราคาลงต้องมีสาเหตุมาจากการเข้าใช้ประโยชน์ในโครงการต่างๆ ของรัฐ (the use of public work) เช่น ถนนของทางหลวง (highway) สนามบิน (aerodrome) หรืองานอื่นใดที่รัฐเข้าใช้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เป็นต้น

บุคคลที่จะเรียกค่าทดแทนได้นั้น ถ้าเป็นกรณีที่อยู่อาศัย ได้แก่ เจ้าของหรือผู้ครอบครอง (owner-occupier) หรือในกรณีที่มีใช้เพื่อการอยู่อาศัย ได้แก่ เจ้าของ (owner)

ค่าทดแทนในกรณีนี้จะมีการประเมินโดยพิจารณาจากความเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลง และมีความเสียหายทางกายภาพเกิดขึ้น ณ วันที่มีการเข้าใช้โครงการนั้นๆ ของรัฐโดยการประเมินค่าทดแทนจะกระทำใน 1 ปี ภายหลังจากวันเริ่มต้นเข้าใช้โครงการเพื่อรอดูความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเข้าใช้โครงการนั้นๆ ของรัฐ และการเรียกค่าทดแทนนั้นต้องกระทำภายใน 6 ปี

5) ค่าทดแทนผลร้ายที่บุคคลได้รับเพราะเหตุที่มีการกระทำในที่ดินที่ถูกเวนคืน (disturbance) โดยในคดี *Harvey & Crawley Development Corporation v. Romer, L. J.* ให้ข้อสังเกตว่า ค่าเสียหายที่เหมาะสมสำหรับกรณีนี้จะต้องเป็นค่าเสียหายที่ไม่ไกลเกินกว่าเหตุ และจะต้องเป็นค่าเสียหายธรรมดาและมีเหตุผลซึ่งอาจขึ้นได้แก่เจ้าของที่ดิน⁴⁷ ดังนั้น ในการกำหนดค่าทดแทนประเภทนี้ ศาลอังกฤษใช้ทฤษฎีผลธรรมดา สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล เช่นเดียวกับการให้ค่าเสียหายในกรณีละเมิด นอกจากนี้ ศาลยังใช้หลักว่าด้วยเวลาแห่งความเสียหายที่จะพึงได้รับค่าทดแทนประกอบการพิจารณาอีกด้วย กล่าวคือ จะต้องเป็นความเสียหายที่ได้รับหลังจากที่มีการออก Notice to Treat และผู้เรียกค่าทดแทนจะต้องใช้ความพยายามอย่างวิญญูชนในอันจะบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเวนคืนด้วย (Duty to mitigate)⁴⁸ เช่น ค่าเสียหายเพราะขาดกำไร, ค่าเสื่อมราคาของราคาสินค้าในคลังสินค้า และมูลค่าของ Goodwill ซึ่งหมายถึง ชื่อเสียงส่วนบุคคลซึ่งขึ้นอยู่กับความรู้ความชำนาญและความเป็นที่รู้จัก อันจะพึงได้จากการประกอบการค้า ชื่อเสียงส่วนบุคคลนี้แม้จะเป็นเรื่องเฉพาะของบุคคลก็ตาม แต่เป็นสิ่งที่ได้มาจากการประกอบการค้าในที่แห่งนั้นๆ ซึ่งอาจจะต้องสูญเสียไปหรือ

⁴⁶ *A General Survey of England Law, in compensation for Compulsory Purchase : A Comparative Study* (pp.32-34), by David Widdicombe and Victor Moore, 1975, London: The United Kingdom National Committee of Comparative Law.

⁴⁷ *Harvey & Crawley Development Corporation* [1957] 1 QB 485, [1957] 1 All E.R. 504.

⁴⁸ การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (น.120-122). เล่มเดิม.

ถูกกระทบกระเทือนเพราะเหตุที่ต้องย้ายออกไปจากสถานที่ประกอบการค้าเดิม, ค่าใช้จ่ายในการขนย้าย, ค่าใช้จ่ายในการปรับปรุง, ค่าใช้จ่ายในการจ้างทนายความหรือนักประเมินราคาทรัพย์สิน, ค่าใช้จ่ายในการจัดหาที่อยู่ใหม่, ค่าใช้จ่ายในการโฆษณา เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ และ ค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมในทางเดินทาง โดยผู้เรียกร้องค่าทดแทนมีหน้าที่ต้องบรรเทาความเสียหายนั้นก่อน เช่น ต้องพยายามหาสถานที่ตั้งบ้านเรือน หรือที่ตั้งเพื่อประกอบธุรกิจที่ใกล้เคียงกับทำเลที่ตั้งเดิมเสียก่อน แต่หากใช้ความพยายามแล้วไม่สามารถกระทำได้ และมีค่าใช้จ่ายในส่วนนี้เกิดขึ้นจึงจะสามารถเรียกร้องสิทธิดังกล่าวได้ เป็นต้น

6) ค่าทดแทนกรณีการพลัดพรากจากที่อยู่อาศัย (home loss payment) ซึ่งถือเป็นค่าทดแทนกรณี disturbance เช่นกัน ค่าทดแทนประเภทนี้กฎหมายมีวัตถุประสงค์ที่จะชดเชยความรู้สึกหรือความเสียหายทางจิตใจในการสูญเสียที่อยู่อาศัยที่เคยพักอาศัยมาแต่เดิม เนื่องมาจากบ้านพักอาศัยเป็นสถานที่ที่มีความหมายในแง่สถานะแวดล้อม เพื่อนบ้าน และความสัมพันธ์ระหว่างผู้พักอาศัยกับบุคคลที่อยู่ในละแวกเดียวกัน รวมทั้งปัจจัยอื่นๆ ทำนองเดียวกัน ดังนั้น กฎหมายจึงให้สิทธิเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนเรียกค่าทดแทนเพื่อการพลัดพรากจากที่อยู่อาศัยได้ โดย section 29-33 ของ Land Compensation Act 1973 กำหนดให้มีการจ่ายเงินค่าทดแทนสำหรับการสูญเสียทรัพย์สินซึ่งเป็นที่อยู่อาศัย โดยค่าทดแทนที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองจะได้รับเป็นจำนวนร้อยละ 10 ของราคาตลาดของทรัพย์สินนั้น ส่วนกรณีของผู้เช่าจะได้รับค่าทดแทน 1,500 ปอนด์⁴⁹ จะเห็นได้ว่าสิทธิดังกล่าวไม่ได้จำกัดเฉพาะผู้เป็นเจ้าของบ้านเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงบุคคลอื่นที่มีสิทธิครอบครองอาศัยเพื่อใช้เป็นที่พักนอนหลับนอนด้วย เช่น ผู้เช่าบ้าน ผู้เช่าที่ดินเพื่อทำการเกษตร ลูกจ้าง หรือพนักงานที่พักอาศัยในสถานที่ทำงาน เป็นต้น บุคคลดังกล่าวที่มีสิทธิเรียกร้องค่าทดแทนเพื่อการพลัดพรากจากที่อยู่อาศัยจะต้องได้พักอาศัยอยู่จริงในสถานที่แห่งนั้นเป็นระยะเวลาหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด

7) ค่าทดแทนกรณีการพลัดพรากที่ดินซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรม⁵⁰ ซึ่งถือเป็นค่าทดแทนกรณี disturbance เช่นกัน ในกรณีที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้นเป็นที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรม กฎหมายยังให้สิทธิผู้ครอบครองที่ดินที่จะเรียกร้องค่าทดแทนจากผู้ใช้อำนาจเวนคืนได้อีกด้วย แต่ต้องมีขนาดพื้นที่ในการประกอบเกษตรกรรมไม่น้อยกว่า 0.5 เฮกตาร์ และผู้ประกอบการเกษตรในที่นั้นต้องเริ่มทำเกษตรกรรมในที่ดินแปลงอื่นในหลังจากได้ย้ายออกไปจากที่ดินประเทศภายใน 3 ปี ที่ถูกเวนคืนแล้ว เป็นต้น ส่วนจำนวนเงินค่าทดแทนนั้น กฎหมายให้ใช้ค่าถัวเฉลี่ย

⁴⁹ ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. เล่มเดิม.น.67.

⁵⁰ การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (น.125). เล่มเดิม.

ของกำไรที่ได้จากการประกอบการเกษตรกรรมในที่ดินแปลงนั้นในช่วงระยะเวลา 3 ปี ก่อนที่จะย้ายออกจากที่ดินแปลงนั้น

3.2.4 องค์รวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศอังกฤษ

ข้อพิพาทเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนส่วนใหญ่เป็นการพิพาทในข้อเท็จจริง แม้จะเป็นข้อเท็จจริงที่อาศัยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่ควรจะมีคณะพิเศษหรือคณะกรรมการที่ชำนาญการในเรื่องนี้เป็นผู้พิจารณาก็ตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมายของกฎหมายอังกฤษ นับตั้งแต่บทบัญญัติในมาตรา 23 ของ Lands Clauses Consolidation Act 1845 จนถึงปัจจุบัน วางหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนจากการเวนคืนไว้ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการหรือคณะอนุญาโตตุลาการ หรือคณะลูกขุน ให้ทำหน้าที่ชี้ขาดกรณีพิพาทในการกำหนดเงินค่าเวนคืน เฉพาะในประเด็นที่เป็นข้อเท็จจริง และกำหนดให้ศาลอุทธรณ์ หรือศาลสูง ทำหน้าที่วินิจฉัยกรณีที่เป็นประเด็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่พิพาท นอกจากการวินิจฉัยของคณะกรรมการ หรืออนุญาโตตุลาการและศาลแล้ว หากกรณียังไม่เป็นที่ยุติหรือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก คู่กรณีสามารถเสนอเรื่องให้วุฒิสภาพิจารณาได้อีกระดับหนึ่ง

3.3 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีการยอมรับว่า สิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิที่มีมาแต่กำเนิด แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า สิทธิในทรัพย์สินนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อการบรรลุถึงสิ่งที่ดีที่สุดของประชาคมทางการเมืองด้วย กรณีจึงได้รับการมองว่าการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินยังคงมีอยู่เพียงบางส่วนเท่านั้น กล่าวคือ ไม่ห้ามที่รัฐจะพรากกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไปจากเอกชนแต่รัฐต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่เอกชนด้วย ซึ่งเป็นหลักประกันเพียงหนทางเดียวที่เหลืออยู่⁵¹

ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมันบังคับใช้เมื่อปี ค.ศ. 1900 มาตรา 903 ประโยคที่หนึ่งได้วางหลักการเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินว่าเจ้าของทรัพย์สินสามารถใช้สอย จำหน่าย จ่าย โอน ทำลาย และหวงกั้นทรัพย์สินของตนจากการเข้าเกี่ยวข้องของผู้อื่น แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายและสิทธิของผู้อื่นด้วย⁵² ในรัฐธรรมนูญฉบับไวมา (Reichsverfassung) ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 1919 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม ค.ศ. 1919 ได้วางหลักประกันสิทธิในกรรมสิทธิ์ไว้และท่ามกลางการต่อสู้ทางความคิดระหว่างระบบสังคมนิยมและทุนนิยมในขณะนั้น จึงได้มี

⁵¹ คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเยอรมัน (น.49-50), โดย บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2535.

⁵² *The right of property* (pp.7-9), by Vinding Kruse, 1939, London: Oxford University Press.

การประนีประนอมกันทางแนวความคิดของทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ กรรมสิทธิ์ไม่ใช่สิทธิเด็ดขาด แต่จะมีการวางเงื่อนไขไว้ว่ากรรมสิทธิ์ย่อมก่อปรด้วยหน้าที่ การใช้กรรมสิทธิ์ควรเป็นไปในแนวทางที่ส่งเสริมประโยชน์ของส่วนรวมไปพร้อมกันด้วย (มาตรา 153(3) รัฐธรรมนูญไวมาร์) นอกจากนี้ รัฐยังสามารถโอนกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชนที่มีความเหมาะสมให้เป็นกิจกรรมของส่วนรวมได้โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ของการใช้ค่าทดแทนเช่นเดียวกับการเวนคืน (มาตรา 156 (1) รัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์)

แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมาจากความมุ่งหมายที่จะกำหนดการใช้ที่ดินทั้งของรัฐและของเอกชนเพื่อการพัฒนาประเทศ โดยมีการกำหนดแผนงานการใช้ที่ดินให้คุ้มค่าสมประโยชน์ และชดเชยหรือทดแทนความเดือดร้อนของเอกชนที่จะต้องสูญเสียที่ดินและสิทธิต่างๆ จากการเวนคืนเหล่านั้นด้วย แนวความคิดดังกล่าวสะท้อนออกมาให้พบเห็นได้หลายช่องทาง ดังที่ปรากฏในมาตรา 14(3) ของกฎหมายพื้นฐาน การเวนคืนทรัพย์สินเป็นสิ่งที่กฎหมายอนุญาตให้กระทำได้เฉพาะเมื่อมีกฎหมายกำหนดและกฎหมายนั้นได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายค่าทดแทนไว้ด้วย รวมทั้งให้กระทำได้เมื่อเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

นอกเหนือจากการวางหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินโดยวิธีการดังกล่าวแล้วในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีก็เหมือนกันกับประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลายคือ หน่วยงานทางปกครองท้องถิ่นมักจะเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในการพัฒนาบ้านเมืองมากกว่าหน่วยงานของรัฐระดับอื่นๆ ในเรื่องพัฒนาการของกฎหมายการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ก็เป็นทำนองเดียวกันได้เริ่มต้นมาจากการจัดการเกี่ยวกับที่ดินของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น ซึ่งรายงานเรื่อง Land Readjustment A Win – Win Strategie for Sustainable Urban Development⁵³ กล่าวว่า เมื่อ 100 กว่าปีแล้วนายกเทศมนตรีแห่งเมืองFrankfurt am Main ชื่อ Franz Adickes ได้ริเริ่มตรากฎหมายที่จะบังคับให้เจ้าของที่ดินเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดิน เป็นการรวมแปลงที่ดินและแบ่งแปลงใหม่เพื่อให้สามารถใส่ประโยชน์ได้มากกว่าเดิม ซึ่งทำให้เจ้าของที่ดินต้องเปลี่ยนแปลงสิทธิการถือครองที่ดินกันใหม่ โดยไม่มีการเวนคืนที่ดินเหล่านั้นให้เป็นรัฐ การจัดรูปที่ดินตามวิธีที่วานั้นทำให้เทศบาลได้ใช้ที่ดินเพื่อเป็นสาธารณประโยชน์ตามต้องการ โดยการแบ่งปันจากที่ดินทั้งหมดแปลงละเล็กละน้อย เจ้าของที่ดินเดิมก็อาจจะทำการก่อสร้างอาคารบนที่ดินใหม่ของตนหรือขายที่ดินให้กับผู้อื่นเมื่อได้ราคาตามต้องการ กฎหมายจัดการจัดรูปที่ดินของเทศบาลดังกล่าวจึงเป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้อยู่ปัจจุบัน เนื่องจากการจัดรูปที่ดินตามแนวความคิดดังกล่าวนี้ ก็เหมือนกับการบังคับซื้อหรือการเวนคืนที่ต้องจ่ายค่าทดแทนนั่นเอง แต่การจัดรูปที่ดินเป็น

⁵³ Rainer Muller-Jokel. Available From www.fig.net/pub/athens/papers/ts14

การบังคับซื้อและจ่ายค่าทดแทนเป็นแปลงที่ดินที่ดีกว่าเดิมและมีราคาสูงขึ้นกว่าเดิม โดยผลของการจัดรูปที่ดินทำให้เทศบาลได้ส่วนแบ่งเป็นที่ดินที่ใช้ในกิจการสาธารณะได้ตามที่ต้องการด้วย

3.3.1 หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

มาตรา 93 ของ Federal Building Code 1997 กำหนดหลักการจ่ายเงินค่าทดแทนสำคัญไว้ดังนี้⁵⁴ เมื่อมีการเวนคืนทรัพย์เมื่อใด ให้จ่ายทดแทนทันที ค่าทดแทนดังกล่าวเป็นค่าทดแทนสำหรับสิทธิที่ต้องเสียหายเพราะเหตุแห่งการเวนคืนทรัพย์สินและทรัพย์สินอื่นที่ต้องเสียหายเพราะเหตุแห่งการเวนคืนนั้น หากทรัพย์สินของผู้ถูกเวนคืนได้รับประโยชน์จากการเวนคืน จะต้องนำเอาผลประโยชน์ที่ได้รับนั้นมาพิจารณาปรับค่าทดแทนที่ต้องจ่ายด้วย และถ้าทรัพย์สินของผู้ถูกเวนคืนต้องเสียหายไปโดยผู้ถูกเวนคืนต้องรับผิดชอบบางส่วนด้วยให้นำเอาหลักเกณฑ์ร่วมตามมาตรา 254 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม และการประเมินราคาค่าทดแทนที่ดินให้พิจารณาจากสภาพที่ดินในวันที่เจ้าหน้าที่เวนคืนได้อนุมัติค่าขอเวนคืน ในวันดังกล่าวหากกรรมสิทธิ์ในที่ดินรายใดยังไม่สมบูรณ์ให้ถือเอาสภาพที่ดินในวันที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินสมบูรณ์เป็นตัวกำหนดค่าทดแทน

ดังนั้น หลักการในการกำหนดค่าทดแทนของการเวนคืนจะกำหนดให้สำหรับ

1) การสูญเสียสิทธิอันเนื่องมาจากการเวนคืน ค่าทดแทนสำหรับการสูญเสียสิทธิเกิดจากการเวนคืนจะถูกประเมินตามราคาตลาดที่เป็นอยู่ ณ วันที่เจ้าหน้าที่เวนคืนมีคำสั่งให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

การคำนวณค่าทดแทนดังกล่าวไม่นำกรณีดังต่อไปนี้มาพิจารณา

- (1) มูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นเนื่องมาจากการคาดหวังในอนาคต
- (2) การเปลี่ยนแปลงมูลค่าเนื่องมาจากการเวนคืนกรณีเร่งด่วน
- (3) ราคาที่เพิ่มขึ้นหลังจากเจ้าของที่ดินยอมรับการตกลงซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนกับ

เจ้าหน้าที่เวนคืนผู้เวนคืนแล้ว

(4) การดัดแปลง ปรับปรุง แก้ไขทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน ภายหลังจากกระบวนการเวนคืนได้เริ่มต้นขึ้น โดยมีได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่

(5) กรณีข้อสัญญาใดซึ่งเห็นได้ชัดว่าเปลี่ยนแปลงไปจากข้อสัญญาเดิม หรือข้อเท็จจริงซึ่งสันนิษฐานได้ว่าสร้างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้รับค่าทดแทนเพิ่มมากขึ้น

⁵⁴ แนวทางในการกำหนดค่าทดแทนที่เหมาะสมสำหรับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (น.45-46), โดย พัชรวิไล ต้นประวีติ, 2548, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

2) การสูญเสียทรัพย์สินอันเนื่องมาจากการเวนคืน จะไม่นำหลักการคิดค่าทดแทนกรณีการสูญเสียสิทธิมาพิจารณา แต่การคิดค่าทดแทนประเภทนี้ให้พิจารณาโดยชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์มหาชนกับความเสียหายที่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้รับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ความเสียหายลักษณะถาวร หรือชั่วคราวที่เกิดจากการเวนคืนทำให้สูญเสียโอกาสในด้านการประกอบอาชีพ การดำรงชีวิตตามปกติ หรือการสูญเสียสิทธิบางอย่าง ในฐานะที่เป็นเจ้าของทรัพย์สิน

(2) ค่าใช้จ่ายอันไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ซึ่งเกิดจากการย้ายออกจากที่อยู่อาศัย

(3) การเวนคืนกรณีใดทำให้ทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนมีราคาสูงขึ้น จะต้องนำราคาที่สูงขึ้นดังกล่าวมาพิจารณาประกอบการกำหนดจำนวนค่าทดแทนด้วย

(4) การประเมินค่าทดแทนการเวนคืน ประเมิน ณ วันที่เจ้าหน้าที่เวนคืนมีคำสั่งให้มีการเวนคืนเกิดขึ้น ส่วนกรณีของรัฐมีความจำเป็นต้องเข้าครอบครองที่ดินก่อนเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งให้มีการเวนคืน ค่าทดแทนจะต้องประเมิน ณ วันที่หน่วยงานนั้นเข้าครอบครองที่ดิน

ค่าทดแทนตามกฎหมายของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นมี 3 รูปแบบ⁵⁵ คือ

1) มาตรา 99 ของ Federal Building Code 1997 การจ่ายค่าทดแทนเป็นตัวเงิน

(1) การจ่ายค่าทดแทนต้องจ่ายคราวเดียวกันทั้งหมด เว้นแต่กฎหมายนี้จะกล่าวไว้เป็นอย่างอื่น ในกรณีที่เจ้าของที่ดินต้องการให้จ่ายผ่อนเป็นงวด ก็สามารถกระทำได้

(2) กรณีที่ดินติดเกาะให้เช่าอาคาร ค่าทดแทนจะคิดจากค่าเช่าที่ดิน

(3) กรณีผ่อนชำระค่าทดแทน จะต้องคิดดอกเบี้ยสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยของธนาคารชาติเยอรมันจำนวนร้อยละ 2 ต่อปี ในวันที่เจ้าหน้าที่เวนคืนได้รับความเห็นชอบให้เวนคืนได้ตามคำขอ

2) มาตรา 100 ของ Federal Building Code 1997 การจ่ายค่าทดแทนในรูปของที่ดิน

(1) หากเจ้าของที่ดินร้องขอ ก็สามารถให้ค่าทดแทนเป็นที่ดินสำหรับการประกอบอาชีพที่เหมาะสมได้ โดย

ก. ผู้รับประโยชน์จากการเวนคืน มีที่ดินที่เหมาะสมตามต้องการและเพียงพอ หรือ

ข. ผู้รับประโยชน์จากการเวนคืน อยู่ในฐานะที่จะหาที่ดินที่เหมาะสมมาให้ได้ โดยความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่เวนคืน

⁵⁵ ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. เล่มเดิม.น.86.

3) ที่ดินที่เหมาะสมอาจได้มาจากการเวนคืนก็ได้ ตามมาตรา 90

(1) ให้นำเอามาตรา 102 และมาตรา 103 มาใช้บังคับ กรณีทดแทนเป็นที่ดิน ซึ่งผู้รับที่ดินต้องทำประโยชน์บนที่ดินที่ได้รับในเวลาที่กำหนด

(2) หากที่ดินที่ถูกเวนคืนมีบ้านส่วนตัว หรืออาคารสงเคราะห์ การทดแทนด้วยที่ดินก็อาจดำเนินการได้หากเจ้าของที่ดินร้องขอล่วงหน้า

(3) หากผู้รับประโยชน์จากการเวนคืน กับเจ้าของที่ดินตกลงกันที่จะรับค่าทดแทนเป็นที่ดิน ก็ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนพิจารณาเห็นชอบ

(4) การชดเชยเป็นตัวแทนหรือเป็นที่ดิน ให้ใช้วิธีคำนวณหรือการประเมินราคาอย่างเดียวกัน หากมูลค่าที่ดินต่ำกว่าค่าทดแทน ก็อาจจ่ายเงินเพิ่มให้เต็มตามมูลค่าที่จะต้องจ่ายค่าทดแทนก็ได้

(5) กรณีที่จ่ายค่าทดแทนเป็นที่ดินให้กับเจ้าของที่ดินเดิมแล้ว แต่ยังมีกรณีที่ต้องจ่ายค่าทดแทนให้กับผู้เสียสิทธิอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง อาจจ่ายในรูปตัวแทนเพิ่มขึ้นได้

4) มาตรา 101 ของ Federal Building Code 1997 การจ่ายค่าทดแทนในรูปของการให้สิทธิอย่างอื่น เช่น การถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินร่วมกับรัฐ หรือรัฐมอบที่ดินที่มีสิ่งปลูกสร้างให้แก่ผู้ถูกเวนคืน หรือการที่ผู้ได้รับประโยชน์จากการเวนคืน โอนสิทธิในที่ดินที่พัฒนาแล้วให้แก่ผู้ถูกเวนคืน เป็นต้น

อนึ่ง ค่าทดแทนสำหรับการกระทำที่เสมือนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และค่าทดแทนความเสียหายซึ่งเป็นผลข้างเคียงที่เกิดจากการลบล้างสิทธิในทรัพย์สินโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งถือเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเกิดจากการพัฒนาโดยศาลยุติธรรมเพื่ออุดช่องว่างที่เกิดขึ้นในระบบกฎหมายความรับผิดชอบของรัฐเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้กับเอกชนผู้ได้รับความเสียหาย กล่าวคือ การกระทำทั้งสองกรณีข้างต้นไม่ได้เกิดจากการกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันจะเข้าองค์ประกอบความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง และไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายรองรับการเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายจากการกระทำในลักษณะเช่นนี้ ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁵⁶

(1) การกระทำที่เสมือนเป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเข้าไปกระทบสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่องค์การของรัฐกระทำโดยปราศจากความผิด (ไม่จงใจหรือประมาทเลินเล่อ) ซึ่งกรณีนี้

⁵⁶ รายงานการวิจัย เรื่อง ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (น.53), โดย วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2547.

ภคาลยุติธรรมแห่งสหพันธ์ได้วางหลักการชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายสำหรับการกระทำเสมือนการเวนคืนไว้ในคำพิพากษาศาลยุติธรรมแห่งสหพันธ์ เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน ค.ศ.1952 (BGHZ 6,270 290) “เป็นสิ่งที่จำเป็นต้องถือว่าการใช้อำนาจรัฐล่วงล้ำเข้าไปในแดนสิทธิของเอกชนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นจะต้องได้รับการปฏิบัติเสมือนหนึ่งว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการเวนคืน ถ้าหากพิจารณาจากเนื้อหาและผลกระทบของการกระทำนั้นแล้วและหากมีกฎหมายให้อำนาจการกระทำดังกล่าวได้แล้ว การกระทำนั้นต้องถือเป็นการเวนคืนอย่างแน่แท้ และถ้าหากพิจารณาจากผลที่เกิดขึ้นจริงแล้ว การกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลที่ถูกล่วงละเมิดสิทธินั้นมากเป็นพิเศษ แต่อย่างไรก็ตาม ความรับผิดชอบในกรณีนี้ บุคคลที่ได้รับความเสียหายนั้นจะต้องใช้วิธีการทางกฎหมายที่มีอยู่ป้องกันสิทธิของตนอย่างเต็มที่แล้วยังเกิดความเสียหายขึ้นหรือเป็นกรณีที่ไม่อาจคาดหมายจากบุคคลดังกล่าวให้ดำเนินการป้องกันสิทธิได้ บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหาย⁵⁷ โดยค่าเสียหายสำหรับการกระทำเสมือนการเวนคืนนั้นไม่ใช่การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่เป็นค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการสูญเสียสิทธิในทรัพย์สินซึ่งได้แก่ราคาตลาดของทรัพย์สินที่สูญเสียไปและความเสียหายที่เป็นผลสืบเนื่องโดยตรง

(2) ความเสียหายซึ่งเป็นผลข้างเคียงที่เกิดจากการล่วงล้ำสิทธิในทรัพย์สินซึ่งถือเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมักเกิดจากการกระทำในทางกายภาพของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบในทรัพย์สินของเอกชน โดยมีได้เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อแต่อย่างใด ความรับผิดชอบกรณีนี้เกิดขึ้น โดยศาลมีความเห็นว่ารัฐย่อมไม่อาจความหมายหรือเรียกร้องให้เอกชนต้องทนยอมรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำอันชอบด้วยกฎหมายของรัฐนั้นตามหลักกรรมสิทธิ์ก่อให้เกิดหน้าที่ ดังนั้น รัฐย่อมมีหน้าที่ต้องชดใช้ค่าทดแทนเพื่อความเสียหายนั้นซึ่งความเสียหายนั้นอาจพิจารณาได้จากลักษณะความเสียหาย ระยะเวลาที่ความเสียหายนั้นดำรงอยู่และความรุนแรงของความเสียหายของความเสียหายประกอบกัน

3.3.2 องค์การวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี⁵⁸

ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้กำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติเมื่อมีข้อโต้แย้งในเรื่องการวินิจฉัยค่าทดแทนไว้ใน The Federal Building Code ไว้ดังนี้

1) เจ้าของโครงการพัฒนาที่ดิน (อาจเป็นหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชน) เสนอโครงการให้สภาเทศบาลในท้องถิ่นที่ตั้งโครงการพิจารณา โดยโครงการนั้นอย่างน้อยจะต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับแปลงที่ดินที่จะใช้ และรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งโครงการ

⁵⁷ ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน (น.65). เล่มเดิม.

⁵⁸ แนวทางในการกำหนดค่าทดแทนที่เหมาะสมสำหรับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (น.47-48). เล่มเดิม.

เจ้าของโครงการและเทศบาลจะต้องประกาศให้ประชาชนได้ทราบอย่างทั่วถึง หากผู้ใดประสงค์จะคัดค้านโครงการดังกล่าว ก็จะต้องไปยื่นเรื่องต่อเทศบาลในเวลาที่กำหนด เพื่อเทศบาลจะได้รวบรวมไปเสนอต่อสภาเทศบาลในวาระที่สภาเทศบาลจะพิจารณาอนุญาตให้จัดทำโครงการนั้น

2) หลังจากสภาเทศบาลอนุญาตให้จัดทำโครงการพัฒนาแล้ว เจ้าของที่ดินที่มีส่วนได้เสีย อาจร้องคัดค้านการอนุญาตต่อศาลปกครองในท้องถิ่นได้ จนถึงศาลสูงและศาลปกครองของสหพันธรัฐได้จนถึงที่สุด

3) กรณีที่การคัดค้านยุติแล้ว ก็จะถึงกระบวนการประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อนำไปคำนวณค่าทดแทน กรณีนี้กฎหมายควบคุมการก่อสร้างของสหพันธรัฐบัญญัติให้สภาเทศบาลแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมการก่อสร้างให้เป็นไปตามแผนงานของโครงการ ทำหน้าที่พิจารณาเรื่องการประเมินราคาทรัพย์สินและการจ่ายค่าทดแทน หากมีข้อโต้แย้งเรื่องการประเมินราคาทรัพย์สิน เจ้าของที่ดินหรือคู่กรณีมีสิทธิที่จะเสนอเรื่องให้อนุญาตตุลาการพิจารณา หรือนำคดีเสนอให้ศาลยุติธรรมในท้องถิ่นพิจารณาได้ กรณีที่เสนอเรื่องให้ศาลยุติธรรมในท้องถิ่นพิจารณา คู่กรณีสามารถต่อสู้กันได้ตั้งแต่ศาลชั้นต้น (County Court) ศาลภาค (Regional Court) หรือศาลสูง (Higher/Appellate Land Court) และสามารถต่อสู้คดีได้จนถึงศาลยุติธรรมของสหพันธรัฐ (The Federal Supreme Court of Justice) แต่ภายหลังปี ค.ศ. 1968 ได้มีการกำหนดให้ “องค์คณะร่วมของศาลสูงสุดสหพันธ์” (Gemeinsamer Senat หรือ Common or Joint Senate) ทำหน้าที่แทน โดยมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดเมื่อศาลสหพันธ์แต่ละศาลได้วินิจฉัยชี้ขาดต่างไปจากศาลสหพันธ์อื่น หรือต่างไปจากองค์คณะร่วมของศาลสหพันธ์ ซึ่งคำวินิจฉัยขององค์คณะร่วมของศาลสหพันธ์นี้ผูกพันศาลที่วินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว

เมื่อการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการล้ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคล บุคคลผู้ซึ่งได้รับประโยชน์จากการนั้นมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าทดแทน กรณีที่ประชาชนทั่วไปเป็นผู้ได้รับประโยชน์ รัฐเป็นผู้มีหน้าที่ต้องจ่ายค่าทดแทน สำหรับกระบวนการฟ้องคดีต่อศาลในคดีเวนคืนนั้น ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแบ่งแยกเป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ การฟ้องคดีเกี่ยวกับกระบวนการเวนคืนเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ส่วนการฟ้องคดีเกี่ยวกับค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องฟ้องต่อศาลแพ่ง นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญของเยอรมันยังได้วางหลักไว้ว่า บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากการล้ากรรมสิทธิ์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมีหน้าที่ต้องป้องกันการดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น โดยการฟ้องคดีต่อศาลเสียก่อน ถ้ามิได้กระทำการเช่นนั้นเสียก่อน บุคคลดังกล่าวไม่มีสิทธิจะได้รับความเสียหายนั้น

3.4 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ในรัฐธรรมนูญของบางมลรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดให้การกำหนดค่าทดแทนกระทำโดยศาล (tribunal) ซึ่งตุลาการนั้นจะเป็นบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญในการประเมินราคาทรัพย์สิน ศาลพิเศษดังกล่าวนี้ รัฐสภาตั้งขึ้นโดยตรงหรืออาจมอบให้ศาลที่รัฐตั้งขึ้นอยู่แล้วเป็นผู้ทำหน้าที่ก็ได้ และในกรณีที่กระบวนการทางนิติบัญญัติไม่ได้กำหนดวิธีการในการกำหนดค่าทดแทนเอาไว้ การกำหนดค่าทดแทนก็จะเป็นอำนาจหน้าที่ของศาล แต่ก็มีบางมลรัฐที่การกำหนดค่าทดแทนกระทำโดยคณะลูกขุน นอกจากนี้ ยังเป็นธรรมเนียมปฏิบัติของทุกมลรัฐด้วยว่า กรณีค่าเสียหายจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะถูกประเมินโดยนักประเมินราคาทรัพย์สินหรือคณะกรรมการสามคนหรือมากกว่านั้น และเป็นที่ยอมรับว่าเจ้าของทรัพย์สินก็ควรจะมีโอกาสทราบถึงหลักเกณฑ์ต่างๆ เกี่ยวกับค่าทดแทนที่ตนพึงได้รับก่อนที่ทรัพย์สินจะถูกเวนคืนไป และค่าทดแทนที่จ่ายนั้นต้องจ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนภายในระยะเวลาอันสมควร

การกำหนดค่าทดแทนในประเทศสหรัฐอเมริกามีได้ใน 3 กรณีคือ⁵⁹

- 1) วิธีการเจรจาตกลงกับเจ้าของที่ดิน
- 2) วิธีการประเมินค่าทดแทนโดยคณะกรรมการ
- 3) วิธีการกำหนดค่าทดแทนโดยศาล

เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิได้รับค่าทดแทนตามมูลค่าของทรัพย์สินซึ่งพิจารณา ณ วันที่มีการเวนคืนเกิดขึ้น โดยประเทศสหรัฐอเมริกาใช้หลักการกำหนดค่าทดแทนที่เป็นธรรม โดยนำราคาตลาดมาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดราคาทรัพย์สิน ซึ่งราคาตลาดที่เป็นธรรม คือ ราคาที่เจ้าของทรัพย์สินสมัครใจและเต็มใจที่จะขาย และผู้เต็มใจจะซื้อ (an owner willing to sell and a purchaser willing to buy) ส่วนค่าทดแทนที่เป็นธรรมจะมีการจ่าย ณ วันใดนั้น ในสหพันธรัฐและในบางมลรัฐถือว่าจะต้องจ่ายค่าทดแทนเมื่อทรัพย์สินถูกเวนคืน นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้มีการจ่ายค่าทดแทนเมื่อทรัพย์สินนั้นถูกเวนคืนหรือได้รับความเสียหาย⁶⁰

ระยะเวลาอันเป็นฐานในการกำหนดเงินค่าทดแทนโดยทั่วไปแล้วจะประเมินเมื่อมีการเวนคืนเกิดขึ้น ซึ่งถือเป็นระยะเวลาที่กำหนดสิทธิของเจ้าของที่ดินในการที่จะได้รับค่าทดแทน ดังนั้น แม้ว่าราคาที่ดินจะเพิ่มขึ้นหรือลดลงก่อนการจ่ายเงินตามความเป็นจริงก็ตาม มูลค่า

⁵⁹ ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย (น.148), โดย ศุภเชษฐ์ ฤสุวรรณ, 2540.

⁶⁰ Valuation Under The Law of Eminent Domain (p.70-71), Lewis Orgel, 1953. อ้างใน “ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์” เล่มเดิม.น.75.

ค่าทดแทนที่เจ้าของที่ดินจะได้รับย่อมจะไม่เพิ่มขึ้นหรือลดลงจากเดิม ซึ่งวันอันเป็นฐานในการกำหนดค่าทดแทนของประเทศสหรัฐอเมริกา อาจแตกต่างกันไปตามข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี ได้แก่

1) การประเมินค่าทดแทน ณ วันที่มีการเวนคืน ใช้ในกรณีที่การเวนคืนเกิดขึ้นเมื่อคณะกรรมการทางปกครองมีมติให้มีการเวนคืน (administrative order) ส่วนค่าเสียหายก็จะมี การประเมิน ณ วันที่มีคำสั่งเวนคืนเช่นกัน ความเปลี่ยนแปลงใดที่เกิดขึ้นภายหลังจากการเวนคืนเกิดขึ้นซึ่งมีผลให้ทรัพย์สินนั้นมีมูลค่าเพิ่มขึ้นหรือลดลงไม่มีผลต่อจำนวนค่าทดแทนที่จะต้องจ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนแต่อย่างใด⁶¹

2) การประเมินค่าทดแทนก่อนการเวนคืน ในบางมลรัฐถือว่าการยื่นคำร้องขอให้มีการเวนคืน ซึ่งถือเป็นขั้นตอนแรกของการเวนคืนทรัพย์สินมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นวันดังกล่าวจึงถือว่าเป็นวันกำหนดค่าทดแทนซึ่งมีความเป็นธรรมแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย อย่างไรก็ตามหากกระบวนการเวนคืนต้องล่าช้าออกไปโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ในขณะที่ที่ดินมีมูลค่าเพิ่มมากขึ้น หลักเกณฑ์ดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดิน และหากผู้เวนคืนยังยืนยันที่จะใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวต่อไป ศาลก็จะยกคำร้องเช่นนั้น หรือในบางมลรัฐอาจจะมีการประเมินค่าเสียหาย ณ วันที่มีการไต่สวน หรือวันที่มีการวางเงินค่าทดแทนต่อคณะกรรมการ และในกรณีที่มีการอุทธรณ์และศาลตัดสินว่าการเวนคืนนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญ การประเมินค่าทดแทนก็จะพิจารณา ณ วันที่มีการวางเงินครั้งแรก แต่หากการเวนคืนนั้นเน้นล่าช้าออกไปมาก การประเมินค่าทดแทนจะประเมิน ณ วันที่มีการไต่สวนครั้งที่สอง⁶²

3) กรณีที่การเวนคืนไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีที่เจ้าของที่ดินไม่ได้คัดค้านการเวนคืนอันไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นทันทีที่กระทำได้ เจ้าของที่ดินจะมีสิทธิได้รับการประเมินค่าทดแทน ณ วันที่มีการครอบครองเกิดขึ้น⁶³

นอกจากนี้ในการกำหนดค่าทดแทนของประเทศสหรัฐอเมริกาในแต่ละมลรัฐก็ยังมีแนวปฏิบัติที่แตกต่างกันในการถือเอาวันใดเป็นฐานในการประเมินค่าทดแทน กล่าวคือ ในมลรัฐอิลลินอยส์ ใช้วันที่มีการยื่นคำร้องขอเวนคืนต่อศาล มลรัฐชิคาโกใช้วันที่องค์กรผู้เวนคืนครอบครองทรัพย์สินที่เวนคืน มลรัฐคลิฟแลนด์ ถือเอาวันที่การกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งขององค์กรผู้เวนคืนซึ่งส่งผลกระทบต่อราคาตลาดเป็นวันประเมินค่าทดแทน⁶⁴ เป็นต้น ทั้งนี้ ก็เพื่อให้จำนวนค่าทดแทนมีลักษณะใกล้เคียงกับความเสียหายที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับมากที่สุดนั่นเอง

⁶¹ Nichols on Eminent Domain (p.20), Sackman Van Bruny and Russel D. Van Brunt, 1950. อ้างใน “ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์” เล่มเดิม.น.75.

⁶² Nichols on Eminent Domain (pp.25-26). Op. cit.

⁶³ Nichols on Eminent Domain (p.27). Op. cit.

⁶⁴ ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย (น.95). เล่มเดิม.

หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศสหรัฐอเมริกา

ในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น ศาลเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืน โดยหลักการประเมินค่าทดแทนมีหลักการสำคัญดังนี้

1) ค่าทดแทนที่เป็นธรรม หมายความว่า จำนวนค่าทดแทนที่เท่ากับมูลค่าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงมูลค่าในด้านความสูญเสียของเจ้าของที่ดินเป็นหลัก ดังนั้นค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามความหมายของรัฐธรรมนูญ จึงหมายความว่า สิ่งใดก็ตามซึ่งเจ้าของที่ดินได้สูญเสียไป และสิ่งนั้นต้องไม่ใช่สิ่งที่ผู้เวนคืนได้รับกลับมา (what the owner has lost, and not what the condemnor has gained.)⁶⁵ ส่วนกรณีที่ดินนั้นมีราคาตลาดที่กำหนดได้แน่นอน ก็ให้ถือเอาราคาตลาดนั้นเป็นมาตรฐานทั่วไปในการคิดค่าทดแทน แต่ถ้าทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนมีราคาสูงขึ้นเป็นพิเศษ เนื่องจากสถานการณ์บางอย่าง ก็มิให้ถือเอาราคานั้นมาเป็นหลักเกณฑ์ในการคำนวณค่าทดแทน เช่น ทรัพย์สินที่ราคาสูงขึ้นเนื่องจากการขาดแคลนในยามสงคราม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ถ้าที่ดินซึ่งถูกเวนคืนมีการใช้เพื่อวัตถุประสงค์พิเศษในบางประการอยู่แล้วต้องนำวัตถุประสงค์พิเศษดังกล่าวมาพิจารณาองค์ประกอบหนึ่งของมูลค่าที่ดินด้วย เช่น ที่ดินที่ถูกใช้เป็นสถานที่สำหรับจ่ายค่าลูกเรือถูกเวนคืนมาสร้างเป็นทางด่วน⁶⁶ ซึ่งกรณีเช่นนี้ทำให้ที่ดินที่ถูกเวนคืนมีข้อจำกัดในการใช้ หรืออาจกล่าวได้ว่าการเวนคืนมีผลเป็นการจำกัดการใช้ประโยชน์สูงสุดและดีที่สุด (the highest and the best use of property)

2) ในกรณีที่ทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนไม่มีราคาตลาด จะต้องหาราคาที่ใกล้เคียงที่สุดโดยอาจพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่มีการต่อรองราคาซื้อขาย ได้แก่ ราคาดั้งเดิมที่มีอยู่ (original cost) ราคาที่ดินที่ได้รับการพัฒนาค่าเช่า โอกาสการพัฒนาการใช้ประโยชน์ในอนาคต และความเห็นของบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญในด้านการประเมินราคา

3) ในการคำนวณราคาค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน ถ้าเป็นการเวนคืนแต่เพียงส่วนหนึ่งของที่ดินแปลงนั้น การคิดค่าทดแทนให้คำนึงถึงความสำคัญของส่วนที่ถูกเวนคืนซึ่งมีอยู่กับที่ดินทั้งแปลงด้วย เช่น ถ้าการเวนคืนกระทบกระเทือนต่อสิทธิเหนือพื้นดิน การคิดค่าทดแทนจะต้องรวมถึงมูลค่าแห่งสิทธิที่ถูกกระทบกระเทือนเช่นว่าด้วย นอกจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ทรงสิทธิอื่นซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้นก็ย่อมมีสิทธิได้รับค่าทดแทนเช่นกัน ได้แก่ ผู้เช่า ผู้มีสิทธิในภาระจำยอม ผู้รับจ้างอ่อง เป็นต้น

⁶⁵ Sackman Van Bruny and Russel D. Van Brunt. (1950). *Nichols on Eminent Domain*. Metthew and Bender & Company Incorporated. p.33 อ้างใน “ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์”. เล่มเดิม.น.74.

⁶⁶ Newton Girl Scouts Council. Inc. v Massachusetts Turnpike Authority. 335 Mass 189. 138 NE2d 769.

4) ผลประโยชน์ที่เกิดแก่ที่ดินส่วนที่เหลืออันเนื่องมาจากการพัฒนาโครงการของรัฐ จะต้องนำมาพิจารณาในการกำหนดเงินค่าทดแทนด้วย⁶⁷ ดังนั้น ถ้าการเวนคืนที่ดินก่อให้เกิดประโยชน์แก่เจ้าของที่ดิน ก็ให้หักผลประโยชน์นั้นออกจากค่าทดแทนที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืน เช่น การหักผลประโยชน์จากการเวนคืนเพื่อการก่อสร้างทางหลวง ถนน หรือการขยายพื้นที่ถนน เป็นต้น แต่ผลประโยชน์ที่จะหักดังกล่าวมิให้รวมถึงประโยชน์ที่คาดว่าเจ้าของที่ดินจะได้รับอันเนื่องจากการใช้ที่ดินของรัฐตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนนั้น⁶⁸ อย่างไรก็ตาม ถ้าเป็นกรณีที่ทรัพย์สินทั้งหมดถูกเวนคืน ย่อมไม่มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเรื่องการหักผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการเวนคืนแต่อย่างใด เนื่องจากเจ้าของที่ดินย่อมมีสิทธิได้รับค่าทดแทนมูลค่าทั้งหมดของที่ดินที่ถูกเวนคืนอยู่แล้ว⁶⁹

5) ความเสียหายที่เกิดจากการประกอบธุรกิจ หรือผลกำไรจากธุรกิจไม่ถือเป็นองค์ประกอบหนึ่งของความเสียหายซึ่งเกิดจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ อย่างไรก็ตาม ค่าเสียหายในกรณีนี้ปัจจุบันได้รับการพิจารณาโดยอาศัยหลักราคาตลาดที่เป็นธรรม สำหรับความเสียหายที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการเวนคืน เช่น การที่ต้องเลิกกิจการ ค่าขาดประโยชน์ ผลกำไรจากการประกอบธุรกิจ สำหรับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนนั้น จะต้องมีการจ่ายเงินจำนวนหนึ่งให้เป็นพิเศษ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นค่าทดแทนเพื่อการปลดพรากจากที่อยู่อาศัยหรือต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้เป็นสถานที่ในการประกอบกิจการ เช่น กำหนดให้ไม่ต่ำกว่า \$ 22,500 สำหรับกรณีเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัย และ \$ 5,250 สำหรับผู้เช่า⁷⁰ นอกจากนี้ ยังจะได้รับค่าใช้จ่ายในการโยกย้าย และค่าใช้จ่ายในการหาที่อยู่ใหม่ด้วย สำหรับค่าเสียหายหรือมูลค่าที่ลดลงของชื่อเสียงทางธุรกิจ (good will) ไม่ถือว่าเป็นองค์ประกอบของค่าทดแทน หรือค่าเสียหายที่เกิดจากการเวนคืนเช่นกัน ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้แตกต่างจากประเทศอังกฤษและประเทศแคนาดา อย่างไรก็ตาม ถือเป็นอำนาจขององค์กรนิติบัญญัติในการที่จะกำหนดให้ good will เป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของค่าทดแทนการเวนคืน

6) ค่าทดแทนความเสียหายกรณีบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินที่ถูกเวนคืนได้รับเพราะเหตุแห่งการแบ่งแยกที่ดินที่ถูกเวนคืนออกมาจากที่ดินส่วนอื่นๆ ของเจ้าของรายเดียวกัน (severance damages) เมื่อที่ดินถูกเวนคืนบางส่วน เจ้าของที่ดินจะได้รับค่าทดแทนไม่เฉพาะราคาที่ดินที่ถูกเวนคืนเท่านั้น แต่ยังมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายสำหรับที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนด้วย

⁶⁷ ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. เล่มเดิม.น.77.

⁶⁸ Monogaheal Navigation Co. v. United States. 148 U.S. 312,326 (1893).

⁶⁹ Whitaker v. Phoenixville Pa 327. 21A 604.

⁷⁰ เอกสารประกอบการนำเสนอเรื่องการเวนคืนที่เป็นธรรม (น.8), มุลินธิประเมินราคาทรัพย์สินแห่งประเทศไทย.

อย่างไรก็ตาม เจ้าของที่ดินไม่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคากลางของที่ดินเสื่อมราคาตลาด ทั้งนี้ ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่ว่าที่ดินส่วนใดถูกเวนคืน

7) เจ้าของที่ดินผู้ถูกเวนคืนไม่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนเพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากข้อเสนอหรือความคาดหวังว่าจะมีการพัฒนาเกิดขึ้น ดังนั้น มูลค่าที่เป็นความคาดหวังและยังไม่เกิดขึ้นจริง ณ วันที่มีการเวนคืนย่อมไม่สามารถเรียกร้องค่าทดแทนได้ แต่หากไม่มีความชัดเจนมาแต่แรกว่าที่ดินบริเวณนั้นจะมีการก่อสร้างโครงการต่างๆขึ้น มูลค่าที่เพิ่มขึ้น ณ ปัจจุบัน ของที่ดินละแวกใกล้เคียงจะถูกนำมาพิจารณาในการกำหนดค่าทดแทนด้วย อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้น ซึ่งศาลก็พยายามที่จะแบ่งแยกความแตกต่างระหว่างการเพิ่มขึ้นของมูลค่าที่ดินในละแวกใกล้เคียงทั่วไปตามราคาตลาด กับการเพิ่มขึ้นของมูลค่าที่ดิน โดยเฉพาะเจาะจง เนื่องจากผลกำไรที่เกิดจากการคาดหวังซึ่งมีที่มาจากการพัฒนาโครงการของรัฐ⁷¹

ในกรณีที่ผู้เสียหายได้รับค่าทดแทนไปแล้วในเวลาที่ถูกเวนคืน จะไม่คิดดอกเบี้ยสำหรับราคาทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนนั้น แต่ถ้าเป็นกรณีที่ทรัพย์สินนั้นได้ถูกเวนคืนไปก่อน และมีการจ่ายค่าทดแทนในภายหลัง ศาลเคยวินิจฉัยว่า ค่าทดแทนนั้นต้องคิดรวมเงินอีกจำนวนหนึ่งด้วย (ซึ่งในที่นี้หมายถึง ดอกเบี้ย)

อนึ่ง ในประเทศสหรัฐอเมริกายังมีการกระทำของรัฐในบางกรณีที่มีได้ถือว่าเป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกระบวนการเวนคืนตามกฎหมาย แต่การกระทำดังกล่าวนั้นก็ส่งผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนเช่นกัน ได้แก่

1) กรณีที่ทรัพย์สินของเอกชนถูกเวนคืนตามความเป็นจริงโดยปราศจากกระบวนการเวนคืนที่เป็นทางการ หรือการวางข้อกำหนดของรัฐซึ่งมีผลให้มูลค่าทางเศรษฐกิจของเจ้าของทรัพย์สินลดลงจนทำให้การใช้สอยทรัพย์สินของเอกชนไม่อาจเป็นไปได้อย่างมีเหตุผล ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการกระทำดังกล่าวมีผลเสมือนเป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (inverse condemnation) ซึ่งกรณีดังกล่าวเจ้าของทรัพย์สินนั้นจำต้องได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น และถือเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรมอีกด้วย⁷²

2) กรณีการดำเนินบริการสาธารณะตามปกติของรัฐซึ่งมีผลเป็นการรบกวนสิทธิในการใช้สอยทรัพย์สินของเอกชน และความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นไม่จำกัดเฉพาะความเสียหายทางกายภาพที่เกิดขึ้นกับตัวทรัพย์สินเท่านั้น แม้ความเสียหายนั้นเป็นเพียงทำให้มูลค่าของทรัพย์สินนั้นต้องลดน้อยถอยลงก็ถือเป็นกรณีที่ต้องจ่ายค่าทดแทนเช่นกัน ตัวอย่างความรับผิดชอบในกรณีเหล่านี้ ได้แก่ ความเสียหายที่เกิดแก่ที่ดินข้างเคียงซึ่งมีสาเหตุมาจากควัน เสียงดัง และความสั่นสะเทือน ฯลฯ

⁷¹ ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. เล่มเดิม.น.78.

⁷² ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. เล่มเดิม.น.79.

โดยมีตัวอย่างแนววินิจฉัยของศาลในประเทศสหรัฐอเมริกาไว้ว่า การก่อสร้างสุสาน สถานีน้ำมัน เชื้อเพลิง อาคารหอสูบน้ำ เรือนจำ โรงเรียน โรงพยาบาล สนามเด็กเล่นในบริเวณเขตบ้านพักอยู่อาศัย ซึ่งทำให้ที่ดินเสื่อมราคาลง แต่ก็ไม่เป็นกรณีที่เจ้าของที่ดินมีสิทธิได้รับค่าทดแทน เนื่องจากความเสียหายนั้น แม้จะทำให้มูลค่าของที่ดินข้างเคียงลดลง แต่ก็ไม่ถึงขนาดที่ไม่สามารถใช้สอยได้ตามปกติสุข ส่วนกรณีการก่อสร้างโรงพยาบาลสำหรับโรคติดต่อ การก่อสร้างเตาเผาขยะ การก่อสร้างโรงงานกำจัดสิ่งปฏิกูลนั้น เป็นความเสียหายที่รบกวนการอยู่อาศัยโดยปกติของเจ้าของทรัพย์สิน ซึ่งถือว่าเป็นกรณีที่เจ้าของที่ดินมีสิทธิได้รับค่าทดแทน ซึ่งมีผลทำให้ที่ดินนั้นไม่เหมาะสมแก่การอยู่อาศัยอีกต่อไป หรือก่อให้เกิดภัยอันตรายแก่การอยู่อาศัยในที่ดินนั้น และเป็นที่ยอมรับในหลายคดีว่า การดำเนินการบริการสาธารณะซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของที่ดิน เช่นนี้มีลักษณะที่ใกล้เคียงกับการใช้อำนาจเวนคืน ซึ่งถือเป็นความรับผิดชอบอย่างหนึ่งตามระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ โดยความเสียหายที่เกิดแก่เจ้าของที่ดินข้างเคียงนั้น เป็นผลมาจากการก่อสร้างหรือการดำเนินการบริการสาธารณะซึ่งได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควร และโดยปราศจากความประมาทเลินเล่อแล้วจึงอาจกล่าวได้ว่า หลักการดังกล่าวมีขึ้นเพื่อยกเว้นความผิดให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งได้กระทำการตามบทบัญญัติของกฎหมายนั่นเอง⁷³ แต่รัฐยังคงต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย ดังนั้น การฟ้องร้องในกรณีดังกล่าวนี้ตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกาอยู่ภายใต้หลักการตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้จ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมเพื่อการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มิใช่การฟ้องร้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนกรณีละเมิดแต่อย่างใด

นอกจากนี้ ประเทศสหรัฐอเมริกาได้นำมาตรการ Value Capture⁷⁴ มาใช้เพื่อสร้างความสมดุลในการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชน โดยการเรียกเก็บมูลค่าที่เพิ่มขึ้นซึ่งเป็นกำไรที่คาดไม่ถึง (windfall) อันตกแก่เจ้าของที่ดิน ด้วยเหตุผลที่ว่า มูลค่าที่เพิ่มขึ้นนั้นเป็นผลโดยตรงจากการลงทุนของภาครัฐ ดังนั้น รัฐจึงขอมมีสิทธิอันชอบธรรมที่จะเรียกมูลค่าที่เพิ่มขึ้นนั้นกลับสู่ภาครัฐเพื่อนำไปใช้ในการก่อสร้างของภาครัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าที่จะให้ผลกำไรดังกล่าวตกที่ภาคเอกชน มาตรการนี้นำมาใช้ในระบบขนส่งมวลชนเป็นการเรียกเก็บมูลค่าที่เพิ่มขึ้นบางส่วนหรือทั้งหมดของทรัพย์สินซึ่งเป็นผลโดยตรงจากการลงทุนของภาครัฐเพื่อนำมาใช้เป็นต้นทุนในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน โดยมูลค่าที่เพิ่มขึ้นนี้เรียกเก็บเสมือนเป็นค่าเช่า ซึ่งเป็นหนี้ที่เกิดจากการใช้บริการโครงสร้างพื้นฐานที่รัฐสร้างขึ้น เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและสนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะต่อไปในอนาคตด้วย นอกจากนี้ Value Capture ยังอาจนำมาใช้ในรูปของภาษีที่ดินเพื่อนำมาชดเชยหนี้ที่เกิดจากโครงการก่อสร้างของภาครัฐ ซึ่งการเรียก

⁷³ ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. เล่มเดิม.น.80.

⁷⁴ ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. เล่มเดิม.น.97.

เก็บมูลค่าที่เพิ่มขึ้นนั้นขึ้นอยู่กับลักษณะการใช้ประโยชน์ในที่ดินว่าเป็นการใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์ หรือใช้เป็นที่อยู่อาศัย และขึ้นอยู่กับความต้องการในการพัฒนาในมลรัฐนั้นๆ ด้วย โดยการเรียกเก็บมูลค่าที่สูงขึ้นนั้นจะเรียกเก็บจากเจ้าของที่ดินซึ่งอยู่ใกล้กับโครงการก่อสร้างของรัฐตามระยะทาง ใกล้ไกลประมาณ 2 ไมล์ จากโครงการนั้นๆ ด้วยเหตุผลที่ว่า ระยะทางประมาณ 2 ไมล์ จากโครงการนั้นเป็นระยะทางโดยเฉลี่ยซึ่งที่ดินที่อยู่ในระยะนั้นจะมีราคาเพิ่มสูงมากขึ้นและทำให้เอกชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินได้รับประโยชน์จากโครงการมากที่สุด รัฐจึงเรียกเก็บมูลค่าที่สูงขึ้นนี้ กลับคืนมาเพื่อประโยชน์ในการจัดสร้างบริการสาธารณะในพื้นที่อื่นซึ่งยังขาดแคลนต่อไป กล่าวโดยสรุป หลักการ Value Capture ในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ใช้กันมานานแล้วโดยอยู่ในรูปแบบของภาษีทรัพย์สิน ประเภทภาษีประเมินทรัพย์สิน (special assessment) ซึ่งได้แก่ ภาษีที่เรียกเก็บจากเจ้าของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ได้รับประโยชน์จากการดำเนินการกิจการของรัฐ เช่น การที่รัฐสร้างถนนผ่านในที่ดินทำให้ที่ดินและโรงเรียนที่อยู่ริมถนนที่มีราคาสูงขึ้น ผู้เป็นเจ้าของที่ดินและ โรงเรียนนั้นๆ ต้องเสียภาษีให้แก่รัฐเป็นการชดเชยที่ได้รับประโยชน์ เป็นพิเศษจากกิจการนั้น และการเก็บภาษีประเภทนี้มีส่วนช่วยให้รัฐเก็บภาษีที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อีกทั้งเป็นการป้องปรามการถือครองที่ดินเพื่อเก็งกำไรอีกด้วย

3.5 ประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียได้สืบทอดตัวบทกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์พื้นฐาน มาจากประเทศอังกฤษ ตามมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งชาติออสเตรเลียได้ให้อำนาจแก่รัฐสภา ในการจัดทำตัวบทกฎหมายเพื่อการเวนคืนว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ด้วย “เงื่อนไข ที่ยุติธรรม” จากรัฐหรือบุคคลใดๆ เพื่อวัตถุประสงค์ใดๆ ก็ตาม รัฐสภาให้อำนาจในการออกกฎหมาย ไว้ใช้บังคับในประเทศออสเตรเลีย รัฐบาลของแต่ละรัฐ ตลอดจนรัฐบาลกลางแห่งคอมมอนเวลท์ ได้จัดทำตัวบทกฎหมายไว้ใช้บังคับในการเวนคืนที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์ จึงเห็นได้ว่า หน่วยงานของแต่ละรัฐหรือหน่วยงานของรัฐบาลกลางแห่งคอมมอนเวลท์ หรือองค์กรที่จัดตั้งขึ้น เพื่อทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะ โดยเฉพาะอาจมีอำนาจหน้าที่ในการเวนคืนที่ดินด้วย

หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศออสเตรเลีย

- 1) จะไม่มีการจ่ายเงินเพิ่มเป็นกรณีพิเศษในการได้มาซึ่งที่ดินโดยการเวนคืน
- 2) ราคาที่ดินนั้นจะเป็นไปตามราคาตลาด (market value)
- 3) จะไม่มีการพิจารณามูลค่าที่ดินเป็นการเฉพาะเจาะจง อันเป็นผลสืบเนื่องมาจาก

โครงการสาธารณะที่รัฐต้องจัดการที่ดิน การพิจารณาจะกระทำโดยขอบเขตอำนาจแห่งกฎหมาย ที่กำหนดให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินตามประเภทในขณะนั้น

- 4) จะไม่มีการพิจารณาเพิ่มมูลค่าที่ดิน อันเป็นผลมาจากกิจกรรมที่ขัดต่อกฎหมาย
- 5) ในกรณีที่ดินที่ถูกจัดหามีลักษณะต่างจากที่ดินในตลาดทั่วไปการกำหนดค่าทดแทนอาจจะประเมิน โดยใช้หลักจัดหาทรัพย์สินเดิม (Reinstatement)
- 6) อาจมีการเพิ่มเงินทดแทนสำหรับความยุ่งยากเสียหายที่เกิดขึ้น อันเนื่องจากการจัดหาที่ดิน (disturbance compensation) เข้าไปในมูลค่าราคาตลาด
- 7) เงินทดแทนจะต้องเหมาะสมและเป็นธรรม

3.5.1 ขั้นตอนวิธีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศออสเตรเลีย

พระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาลแห่งรัฐ 5 ฉบับ รวมทั้งพระราชบัญญัติการจัดหาที่ดินเพื่อกิจการของรัฐบาลกลางแห่งออสเตรเลีย และพระราชบัญญัติการจัดหาที่ดินเพื่อกิจการของเมืองหลวงออสเตรเลีย (The Commonwealth of Australia Land Acquisition Act and Australian Capital Territory Land Acquisition (Act)) ที่ออกโดยรัฐบาลกลางแห่งคอมมอนเวลท์ ปรากฏว่า ตัวบทกฎหมายทั้งหมดได้รับการตราขึ้นในรัฐสภา หลังจากที่ได้มีการเปิดอภิปรายโดยคณะรัฐมนตรีและการโต้แย้งจากสังคมอย่างกว้างขวาง พระราชบัญญัติการเวนคืนทั้งหลายนี้จะมอบหมายให้รัฐมนตรีในคณะรัฐบาลให้ความเห็นชอบสำหรับการร้องขอเพื่อการเวนคืนที่ดินจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ (เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมทางหลวงจะมีอำนาจหน้าที่ในการเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างถนน เป็นต้น) เจ้าของทรัพย์สินอันเป็นที่ดินซึ่งเป็นที่ต้องการของหน่วยงานองค์กรของรัฐบาลนั้น โดยทั่วไปจะทราบข้อเสนอต่างๆ เป็นอย่างดี เนื่องจากพระราชบัญญัติทั้งหลายมีบทบัญญัติที่กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรถึงอำนาจที่ได้รับมอบหมายไว้ถึงประโยชน์ที่ทุกฝ่ายจะได้รับจากการเวนคืนทรัพย์สินนั้น เพื่อโครงการที่มุ่งหมายไว้เมื่อมีการพิจารณาตัวบทกฎหมายของรัฐทั้งหลาย รวมทั้งรัฐบาลกลางแห่งชาติออสเตรเลียจะจัดให้มีการปรึกษาขอความเห็นจากสาธารณชน และจัดทำการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental impact studies) ก่อนที่โครงการจะเริ่มดำเนินการและให้อำนาจเจ้าของที่ดินที่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนยื่นข้อเสนอการศึกษาด้านผลกระทบต่อสถานะสิ่งแวดล้อมจะต้องจัดทำโดยฝ่ายที่เป็นอิสระและมีความพร้อมด้านคุณสมบัติเพื่อหลีกเลี่ยงการมีส่วนได้เสียในผลประโยชน์ที่พึงจะได้รับ การรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณชนสามารถจัดทำได้โดยการจัดประชุมในอาคารที่ทำการหรือในห้องประชุมของรัฐบาลท้องถิ่น โดยให้มีผู้แทนจากหน่วยงานของรัฐบาลที่รับผิดชอบโครงการมาร่วมเพื่อทำหน้าที่ตอบคำถามต่างๆ และรับข้อเสนอที่จัดทำเป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งยังสามารถตั้งผู้แทนเข้าร่วมประชุม โดยแจ้งผ่านสมาชิกรัฐสภาท้องถิ่นจากพรรคฝ่ายรัฐบาล ตลอดจนจากสื่อมวลชน

ขั้นตอนวิธีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีความแตกต่างกันไปมากบ้างน้อยมากในแต่ละรัฐของออสเตรเลีย อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างกันดังกล่าวก็มิได้เปลี่ยนแปลงเจตนารมณ์ของ

กฎหมายพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเวนคืน ซึ่งจะต้องทำให้เกิดความมั่นใจในระบบการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ที่มีประสิทธิภาพ พร้อมกับการจ่ายเงินค่าทดแทนตาม “เงื่อนไขที่เป็นธรรม” ให้แก่เจ้าของทรัพย์สิน

ในระหว่างขั้นตอนการวางแผนงานนั้น รัฐต้องประกาศแจ้งให้เจ้าของที่ดินที่อยู่ในเขต ซึ่งอาจถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ดำเนิน โครงการให้ทราบถึงโครงการที่เสนอสร้าง รวมทั้งวัตถุประสงค์ของการดำเนินโครงการ รวมไปถึงเจ้าของที่ดินข้างเคียงในบริเวณที่อาจได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการดำเนินโครงการด้วย ซึ่งเจ้าของที่ดินมีสิทธิที่จะแสดงการคัดค้านโครงการต่อหน่วยงานที่ดำเนินการก่อสร้าง และต่อรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ โดยรัฐต้องแจ้งต่อเจ้าของที่ดินทั้งหลายให้ทราบอีกครั้ง เมื่อโครงการได้รับอนุมัติให้ดำเนินการ อย่างไรก็ตาม สิทธิในการคัดค้านของประชาชนถูกจำกัดในขั้นตอนนี้ (เช่น มีสิทธิคัดค้านให้ปรับแนวเขตก่อสร้างเพียงเล็กน้อยเพื่อเลี่ยงอาคาร สิ่งปลูกสร้าง) และการคัดค้านใดๆ ทั้งที่เคอ้างหรือพยายามจะอ้างในระหว่างขั้นตอนการวางแผนดำเนินโครงการจะไม่สามารถนำมาคัดค้านต่อไปได้ในขั้นตอนนี้

เมื่อหน่วยงานขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัดในการอนุมัติเวนคืนที่ดินในกรณีที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีแล้วหน่วยงานดังกล่าวจะแจ้งโครงการเวนคืนที่ดิน (A proposed Acquisition Notice) ส่งให้แก่ทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายแจ้งดังกล่าวจะแจ้งให้ทราบถึงความประสงค์ของหน่วยงานที่ต้องการได้มาซึ่งที่ดินหลังจาก 90 วัน ของวันออกหมายแจ้ง อย่างไรก็ตาม หากเจ้าของที่ดินและหน่วยงานของรัฐตกลงกันได้ ระยะเวลาอาจสั้นกว่านี้ หรือเป็นระยะเวลาที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงฯ เห็นชอบหมายแจ้งดังกล่าว จะได้รับการจัดส่งควบคู่ไปกับแบบฟอร์ม

การเรียกร้องเงินค่าทดแทน (A compensation claim form) หมายถึงการเวนคืนจะถูกหมายเหตุไว้ในโฉนดที่ดินแปลงนั้นๆ เก็บไว้ที่สำนักงานที่ดินในระหว่าง 90 วัน แล้วหลังจากออกหมายแจ้ง อาจเป็นเวลาในการเจรจาต่อรองในการซื้อที่ดินภายใน 90 วัน ถ้าหากไม่สามารถทำสัญญาซื้อขายได้ รัฐมนตรีอาจแนะนำให้ผู้ว่าการท้องถิ่นดำเนินการตามขั้นตอนการเวนคืนที่ดิน ถ้าผู้ว่าการท้องถิ่นเห็นชอบก็จะประกาศเวนคืนที่ดินราชกิจจานุเบกษาภายใน 120 วัน หลังจากวันที่ออกหมายแจ้งการเวนคืนที่ดิน เว้นแต่ว่าเจ้าของที่ดินและหน่วยงานของรัฐได้มีข้อตกลงกันถึงระยะเวลาที่มากกว่านี้ และประกาศเวนคืนนี้จะตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นด้วย หน่วยงานของรัฐมีสิทธิในที่ดินตั้งแต่วันที่ประกาศเวนคืนในพระราชกฤษฎีกา ส่วนผู้ที่เป็นเจ้าของและมีส่วนได้เสียในที่ดินจะมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน

การจ่ายเงินค่าทดแทน

เจ้าของที่ดินที่ได้รับหมายแจ้งโครงการเวนคืน (Proposed Acquisition Notice) มีสิทธิที่จะทำหนังสือยื่นข้อเรียกร้องเงินค่าทดแทนต่อหน่วยงานของรัฐ นอกจากนี้ บุคคลใดก็ตามที่คิดว่ามีสิทธิจะได้รับเงินชดเชยแต่ยังไม่ได้รับหมายดังกล่าว อาจยื่นเรื่องเรียกร้องค่าทดแทนได้ การยื่นเรื่องจะต้องยื่นตามแบบฟอร์มที่กำหนดไว้และจะไม่มีกรจ่ายเงินค่าทดแทนจนกว่าจะมีการยื่นเอกสารเรียกร้องโดยถูกต้องและสมบูรณ์ ในกรณีที่ตกลงกันได้แล้ว ค่าทดแทนอาจประกอบด้วย ค่าที่ดิน หรือค่ากิจการบางส่วนหรือทั้งหมดตามข้อเรียกร้อง

สำนักงานกลางประเมินมูลค่าทรัพย์สิน (The Values General) จะเป็นผู้กำหนดจำนวนเงินทดแทน (รวมทั้งค่าใช้จ่ายด้านประเมินราคาและค่าดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมาย) และแจ้งไว้ในหมายแจ้งเสนอเงินค่าทดแทนที่ออกโดยสำนักงานกลางนักประเมินมูลค่าทรัพย์สิน การออกหมายแจ้งเงินค่าทดแทน (Compensation Notice) จะออกภายใน 30 วัน หลังจากประกาศการเวนคืนในพระราชกิจจานุเบกษา และจะมีการออกหมายแจ้งเสมอไม่ว่าจะมีการยื่นข้อเรียกร้องเงินทดแทนหรือไม่ก็ตาม แต่อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีอาจจะเห็นชอบให้หรือเรื่องการออกหมายแจ้งเงินค่าทดแทนดังกล่าวออกไปอีกไม่เกิน 60 วัน ในกรณีที่มีการโต้แย้งสิทธิผู้ยื่นข้อเรียกร้อง หน่วยงานของรัฐจะไม่ออกหมายแจ้งเงินทดแทนจนกว่าจะทราบผลผู้มีสิทธิในทรัพย์สินที่แท้จริง

ในกรณีที่มีการยอมรับจำนวนเงินค่าทดแทนและเอกสารการจ่ายเงินและเอกสารเรียกร้องเงินค่าทดแทนที่สมบูรณ์ จะถูกส่งคืนมายังหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่เวนคืนและจะมีการจ่ายเงินค่าทดแทนภายใน 28 วัน หลังจากที่ได้รับเอกสารดังกล่าว จะมีการจ่ายดอกเบี้ยอันเกิดจากเงินค่าทดแทนดังกล่าว โดยคำนวณจากวันที่แจ้งหมายโครงการเวนคืน ไปจนถึงวันที่มีการจ่ายเงินค่าทดแทน

ในกรณีที่จำนวนเงินค่าทดแทนไม่เป็นที่ยอมรับ เจ้าของที่ดินอาจยื่นเรื่องคัดค้านต่อศาลที่ดินและสิ่งแวดล้อม (The Land and Environment Court) การยื่นคำคัดค้านดังกล่าวต้องยื่นเรื่องภายใน 90 วัน หลังจากการออกหมายแจ้งเงินทดแทนเพื่อเป็นการให้ความมั่นใจว่าศาลจะรับฟังคำคัดค้าน และตัดสินจำนวนเงินค่าทดแทนใหม่ที่จะจ่ายให้ในกรณียอมรับค่าทดแทนภายใน 28 วัน หลังจากการยื่นคำคัดค้านหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจจะจ่ายเงินร้อยละ 90 ของเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนเป็นเงินล่วงหน้าพร้อมดอกเบี้ยสำหรับเงินล่วงหน้าดังกล่าวด้วย และกรณียังไม่ยอมรับเงินค่าทดแทนจะมีการฝากเงินล่วงหน้าดังกล่าวพร้อมทั้งดอกเบี้ยไว้ในบัญชีเงินฝากในสถาบันการเงิน (Trust) เพื่อรอจนกว่าจะคำสั่งตัดสินจากศาล

ในกรณีภายใน 90 วัน หลังจากการออกหมายแจ้งเงินทดแทน และยังไม่มีการยอมรับจำนวนเงินที่เสนอไว้ในหมายแจ้งดังกล่าว ขณะเดียวกันก็ไม่มีการยื่นคัดค้านต่อศาลที่ดินและ

สิ่งแวดล้อม จะถือเสมือนว่าได้มีการยอมรับข้อเสนอค่าทดแทนดังกล่าว และหน่วยงานของรัฐก็จะฝากเงินพร้อมดอกเบี้ยไว้ในบัญชีเงินฝากกับสถาบันการเงินจนกว่าจะมีการยอมรับเงิน หรือมีการยื่นข้อเรียกร้องต่อศาล จำนวนเงินที่เป็นดอกเบี้ยจากการฝากเงินต่อสถาบันการเงินจะเป็นส่วนหนึ่งของเงินทดแทนการเวนคืนด้วย

ในกรณีที่มีการฝากเงินทดแทนไว้ในสถาบันการเงินนานกว่า 6 ปี โดยไม่มีการยื่นข้อเรียกร้องแต่ประการใด เงินทดแทนดังกล่าวจะถูกโอนไปเก็บไว้ที่คลังของรัฐจนกว่าจะมีการจ่ายเงินให้แก่ผู้เรียกร้องที่มีสิทธิในทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนและในระยะเวลาที่เก็บเงินค่าทดแทนไว้ที่คลังของรัฐจะไม่มีมีการจ่ายดอกเบี้ยแต่อย่างใด

3.5.2 หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียอยู่บนหลักการของ “ข้อกำหนดและเงื่อนไขที่เป็นธรรม” คือการจ่ายตามมูลค่าราคาตลาด (ราคาในท้องตลาด) บวกค่าความเสียหายใดๆ ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากงานสาธารณะเพื่อให้เกิดผลที่แท้จริงสำหรับการคำนวณมูลค่าตลาด จึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาแนววิธีการที่ศาลในประเทศออสเตรเลียไปตีความตาม “มูลค่า” และไม่ใช่ตาม “มูลค่าตลาด” อย่างไรก็ตามเป็นที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่า ศาลได้กำหนดความหมายของ “มูลค่าตลาด” ไว้ตามที่อ้างอิงไว้ในกรณีรัฐบาลกลางกับ Archly ในปี ค.ศ.2495 ซึ่งเป็นกรณีระหว่างรัฐมนตรีกระทรวงโยธาธิการกับ Thisthleth-wayte ในปี ค.ศ.2497 และกรณีอื่นๆ และยังเห็นได้ชัดจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของรัฐในการกำหนดมูลค่าตลาดของที่ดิน จะพิจารณาถึงการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Highest and best use) อย่างสมเหตุสมผลและถูกต้องตามที่กฎหมายเมื่อถึงเวลาที่เหมาะสม

ถึงแม้ว่าจะไม่มีมาตรการทางด้านศาลที่แน่นอนเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “มูลค่าตลาด” แต่มักจะมีการกำหนดนิยามความหมายทางกฎหมายไว้ ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับความคิดที่ต้องการจะจัดทำรายละเอียดของรายการต่างๆ ในการกำหนดจำนวนเงินทดแทนและทำให้กฎหมายเป็นสิ่งที่เข้าถึงได้มากขึ้น

ในกรณีส่วนใหญ่ มูลค่าตลาดของทรัพย์สินจะยังคงเป็นองค์ประกอบสำคัญของเงินค่าทดแทน และในบางครั้งก็ไม่อาจนำมูลค่าตลาดมาใช้ได้โดยตรง เช่น กรณีความต้องการในที่ดินเป็นแนวเส้นสำหรับตัดถนน หรือความต้องการการระงับการก่อสร้างระบบระบายน้ำนั้น เป็นบางสิ่งบางอย่างที่ตามปกติแล้วไม่สามารถซื้อหรือขายกันในตลาดได้ ในกรณีดังกล่าวจึง

ไม่สามารถนำมูลค่าตลาดมาใช้ได้โดยตรง เนื่องจากจะเกิดความสูญเสียแก่เจ้าของ คือ ความแตกต่างระหว่างมูลค่าตลาดของทรัพย์สินก่อนการเวนคืนและมูลค่าตลาดของการเวนคืน⁷⁵

การเวนคืนที่ดินส่วนที่เหลือ

เมื่อประสงค์จะได้ทรัพย์สินมาบางส่วน จะเป็นผู้รับผิดชอบในการสร้างรั้วทางรถยนต์ ทางการ (The Department) และสภาพแวดล้อมให้ได้มาตรฐานเหมือนที่เคยเป็นมาก่อน รวมถึงการติดตั้งเครื่องวัดน้ำให้ใหม่ ค่าทดแทนที่จ่ายไปในการพัฒนาปรับปรุงอันเนื่องมาจากการเวนคืนที่ดินบางส่วน ก็จะคิดเพิ่มเข้าไปในราคาที่ดินที่ได้เวนคืนนั้น ดังนั้น การกำหนดราคาก่อนและภายหลังนั้นจะมีผลกระทบต่อสิ่งที่จะได้รับค่าทดแทนเกือบทั้งหมด ปกติแล้วทางการจะขออนุญาตให้เจ้าของที่ดินทำการเปลี่ยนแปลงทรัพย์สินของตนได้ เมื่อมีการพัฒนาปรับปรุงที่สำคัญนอกเขตทาง ทางกรมมักจะซื้อเฉพาะที่ดินบางส่วนที่ต้องการจะสร้างทางเท่านั้น

ภายใต้กฎหมายออสเตรเลียฝั่งตะวันตก เมื่อที่ดินถูกแบ่งแยกออก จะทำให้เกิดที่ดินส่วนที่เหลืออยู่ข้างใดข้างหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วยเนื้อที่จำนวน 100 ตารางเมตร หรือน้อยกว่ากรณีเช่นนี้ หากเจ้าของที่ดินร้องขอ รัฐมนตรีจะต้องซื้อที่ดิน ส่วนดังกล่าว รวมกับที่ดินที่เวนคืนมาด้วย

กฎหมายเวนคืน มาตรา 13 บัญญัติว่า ที่ดินส่วนที่เหลือซึ่งเจ้าของจะใช้งานได้ ด้วยเหตุที่มีขนาดหรือรูปทรงเล็กกลนั้น เจ้าหน้าที่ต้องซื้อที่ดินส่วนที่เหลือดังกล่าวรวมกับที่ดินที่ถูกเวนคืนมาใช้ในโครงการด้วย

หากโครงการครอบคลุมถึงสิ่งปลูกสร้างที่ได้สร้างไว้บนที่ดินส่วนที่เหลือ เจ้าของที่ดินอาจร้องขอให้เจ้าหน้าที่ซื้อเอาที่ดินส่วนที่เหลือและสิ่งปลูกสร้างรวมกับที่ดินที่ถูกเวนคืนได้

มาตรานี้ยังให้อำนาจอนุญาตให้ซื้อ หรือจัดการอย่างอื่นกับที่ดินที่เพิ่มมาเป็นพิเศษด้วย

หลายกรณีด้วยกันที่ดินเจ้าของถูกเวนคืนเพียงบางส่วนเพื่อทำโครงการสาธารณะในกรณีเช่นนี้ การร้องขอให้เวนคืนที่ดินทั้งหมด ส่วนใหญ่แล้วขึ้นอยู่กับราคาบริเวณพื้นที่ และรูปทรงของที่ดินส่วนที่เหลือ และความเหมาะสมของเงินทุนที่จะซื้อที่ดินเพิ่มเข้ามา

ในประเทศออสเตรเลีย เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลจำนวนมากซื้อที่ดินที่เพิ่มเข้ามา ส่วนใหญ่จะเป็นกรณีที่ถูกกำหนดในเรื่องความยาก (hardship) บางกรณี ทางกรมเองก็มองหารายได้ และโอกาสในการพัฒนาปรับปรุงที่จะนำมาทดแทนต้นทุนที่ใช้จ่ายไปในการพัฒนาโครงการดังกล่าวแล้ว

⁷⁵ From "International Standard and Procedures for the Assessment of Compensation" by Barry Smith. ใน เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาแนวทางการกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนให้เป็นธรรม (น.1-9), โดย สำนักงานกลางประสานการจัดหาที่ดินเพื่อกิจการของรัฐ, 2538, กรุงเทพมหานคร: กรมที่ดิน.

บริเวณที่ดินส่วนที่เหลือจากการซื้อทั้งหมด สามารถรวมกันและนำไปขายใหม่ได้อีก โดยทางการ หลังจากโครงการนี้เสร็จสิ้นแล้ว มีบ่อยครั้งที่ขายได้ในราคาที่สูงกว่าราคาที่ดินเดิม หลายครั้งที่การซื้อที่ดินซึ่งเพิ่มเข้ามาหรือที่ดินนอกเขตที่กำหนดไว้ในโครงการถูกนำมาพิจารณาด้วย

ใน NSW กรมทางหลวงได้เสนอให้ผู้เข้าประมูลจากภาคเอกชนทำการสร้างทาง ที่เก็บค่าธรรมเนียมและทางใช้ฟรี ทางการเองก็ซื้อที่ดินเพื่อประกันว่าการก่อสร้างจะสามารถ ดำเนินการไปได้ และถ้าจำเป็นทางการก็สามารถใช้อำนาจเวนคืนได้ ในการซื้อที่ดินทางการจะซื้อ ที่ดินที่เพิ่มเข้ามาซึ่งสามารถเสนอต่อผู้ทำการประมูลได้เพื่อเป็น โอกาสในการพัฒนา รวมกับการสร้างทาง การพัฒนาเช่นนี้เป็นแหล่งรายได้ที่จะทำให้ฝ่ายที่ทำการสร้างทางสามารถถอนต้นทุน ที่ใช้ไปได้เร็วขึ้น

ประโยชน์ที่ได้รับ

- 1) เจ้าของที่ดินได้รับค่าทดแทนค้ำค่าที่ดิน
- 2) รัฐบาลก็ประหยัดต้นทุน
- 3) ฝ่ายผู้สร้างได้รับรายได้
- 4) การพัฒนาทางกลับมาเป็นของรัฐบาลภายในกำหนดเวลา

บทที่ 4

ปัญหาในการกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์กรณีการพิจารณาเงินค่าทดแทน ส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาสูงขึ้นหรือลดลงและ แนวทางการแก้ไขปัญหา

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ถือเป็นการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ หากในการดำเนินการดังกล่าวเป็นการดำเนินการในอสังหาริมทรัพย์ที่รัฐเป็นเจ้าของเองก็คงไม่เกิดปัญหาเรื่องการกำหนดค่าทดแทน แต่หากการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ดำเนินการในทรัพย์สินของประชาชน แม้ว่ารัฐจะมีอำนาจเวนคืนที่ดินของประชาชนได้ตามกฎหมายก็ตาม แต่การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวจะต้องไม่กระทบสิทธิของประชาชนมากเกินไป ดังนั้นรัฐจึงต้องชดใช้เงินค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืนตามหลักการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน สำหรับประเทศไทยหลักการดังกล่าวได้บัญญัติไว้ในมาตรา 42 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อย่างไรก็ดี หน่วยงานที่มีอำนาจเวนคืนจะต้องดำเนินการเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 อันเป็นกฎหมายกลางเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่ปัญหาที่สำคัญคือ การกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เหมาะสม และไม่เป็นธรรม

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงปัญหาที่เกิดขึ้นว่าการพิจารณาเงินค่าทดแทนส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาสูงขึ้นหรือลดลงตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่รัฐใช้ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อยู่ในปัจจุบันมีปัญหาก่อเกิดขึ้นอย่างไร เนื่องจากมาตรา 21 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 ได้บัญญัติไว้เป็นเงื่อนไขว่า การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นตามวรรคสอง หรือราคาลดลงตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งในทางปฏิบัติมีปัญหาก่อเกิดขึ้นเป็นอย่างมากในการคำนวณเงินค่าทดแทนตามบทบัญญัติมาตราดังกล่าว โดยมีที่มาจากสาเหตุหลายประการด้วยกัน ดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาจากบทบัญญัติของกฎหมาย

ตามมาตรา 21 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 บัญญัติว่า การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นตามวรรคสอง หรือราคาลดลงตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา

จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าว ทำให้การมีตีความว่า คำว่า “พระราชกฤษฎีกา” ตามบทบัญญัติดังกล่าว หมายถึง พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน โดยในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะต้องบัญญัติวิธีการคำนวณอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาสูงขึ้นหรือลดลงไว้เป็นการเฉพาะ หรือจะต้องมีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่ขึ้นมา ทำให้หลายหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการเวนคืนเกิดความสับสนในการตีความตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าว

อย่างไรก็ดี ต่อมาเมื่อได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ.2537 ขึ้น ดังนั้น คำว่า “พระราชกฤษฎีกา” ในมาตรา 21 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จึงเป็นกรณีที่จะต้องมีการตราพระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่ขึ้นมา แต่พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ.2537 ที่ตราขึ้นมากลับมีผลบังคับใช้ได้ไม่นาน เนื่องจากต่อมาได้มีการตราพระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ.2537 พ.ศ.2538 ขึ้นในปีพ.ศ.2538 โดยให้เหตุผลประกอบการออกพระราชกฤษฎีกายกเลิกว่า หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ.2537 มีความไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมต่อผู้เวนคืน เพราะอาจทำให้ผู้ถูกเวนคืนไม่รับเงินค่าทดแทนเลย การที่รัฐได้ตราพระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ.2537 พ.ศ.2538 โดยไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีคำนวณราคาอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาสูงขึ้นหรือลดลงขึ้นมาใหม่ เมื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 21 วรรคสี่ อันเป็นกฎหมายแม่บทกำหนดให้การกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาสูงขึ้นหรือลดลงให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกา ดังนั้น รัฐต้องมีหน้าที่ตราพระราชกฤษฎีกาซึ่งเป็นกฎหมายลูกบทออกมารองรับบทบัญญัติของกฎหมายตามกฎหมายแม่บท เพื่อให้เป็นไปตามหลักความเสมอภาค

ผู้เขียนเห็นว่า ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนั้น รัฐควรจะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เหลือจากการ

เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใหม่ขึ้นมา เพื่อให้เกิดความเสมอภาคระหว่างผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ด้วยกัน ไม่ว่าจะถูกเวนคืนโดยโครงการใดของรัฐหรือถูกเวนคืนในท้องที่ใด เพราะเมื่อมีหลักเกณฑ์วิธีการคำนวณราคาอสังหาริมทรัพย์ที่สูงขึ้นหรือลดลงในพระราชกฤษฎีกาชัดเจนแล้ว การกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนในกรณีดังกล่าวจะเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ถูกต้อง เหมาะสม และเป็นธรรม ซึ่งสอดคล้องกับหลักการให้ความเสมอภาคแก่ผู้อยู่ใต้การปกครอง กล่าวคือ เมื่อมีบทกฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองที่จะออกกฎข้อบังคับวางระเบียบเป็นการทั่วไปแล้ว ฝ่ายปกครองจะงดเว้น ไม่ออกกฎข้อบังคับเช่นนั้น และจะพิจารณาออกคำสั่งเฉพาะกรณีเป็นรายๆ ไปไม่ได้ เช่นเดียวกับกรณีที่พระราชบัญญัติให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองที่จะออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ โดยวางระเบียบไว้ล่วงหน้าสำหรับใช้บังคับแก่บุคคลทั่วไป ฝ่ายปกครองจะงดเว้น ไม่ออกพระราชกฤษฎีกาไม่ได้ เพราะการที่กฎหมายบังคับให้ฝ่ายปกครองออกระเบียบไว้ล่วงหน้าเพื่อบังคับแก่กรณีที่เพิ่งเกิดมีขึ้นเป็นการทั่วไปนั้นย่อมเป็นหลักประกันเป็นอย่างดีที่จะให้ความเสมอภาคแก่บุคคลในทางกฎหมาย ดังนั้น หากฝ่ายปกครองงดเว้น ไม่ออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อใช้บังคับเป็นการทั่วไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ย่อมไม่ให้หลักประกันเพียงพอแก่ผู้อยู่ใต้ปกครอง เพราะฝ่ายปกครองอาจวินิจฉัยสั่งการในเรื่องหนึ่งแตกต่างจากอีกเรื่องหนึ่งทั้งๆ ที่มีลักษณะอย่างเดียวกันก็ได้ นอกจากนี้ หากมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขึ้นแล้ว ฝ่ายปกครองก็ไม่อาจใช้ดุลพินิจกำหนดเงินค่าทดแทนที่ไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืนได้ อีกทั้ง ยังจะทำให้เกิดความชัดเจนแก่หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจเวนคืนในการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และจะเป็นมาตรฐานในการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนของรัฐมนตรีที่มีหน้าที่ในการวินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทน และเป็นบรรทัดฐานในการวินิจฉัยกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนของศาลด้วย

เมื่อพิจารณาพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. 2537 แล้วเห็นว่า พระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่สูงขึ้นหรือลดลง โดยคำนวณจากราคาผลต่างของราคาอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนซึ่งเป็นราคาก่อนที่จะได้รับผลกระทบจากการเวนคืนหรือจากการงานหรือกิจการที่ทำไปในการเวนคืนกับราคาหลังจากที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวแล้ว โดยให้ค่านึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์อื่นที่มีลักษณะ รูปร่าง หรือขนาดคล้ายคลึงกัน และมีทำเลที่ตั้งใกล้เคียงกับอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน แต่ไม่ได้ให้ค่านึงถึงราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียม

ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม รวมถึงเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน อันเป็น หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (3) และ (5) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า หากมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของ อสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนฉบับใหม่ขึ้นมาควรเพิ่มหลักเกณฑ์การคำนวณราคา อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน โดยให้คำนึงถึงราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม รวมถึงเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน อันเป็นหลักเกณฑ์ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ให้ครบถ้วน อีกทั้ง เมื่อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาสูงขึ้นก็ต้องเอาราคาที่สูงขึ้นนั้น หักออกจากเงินค่าทดแทนที่ดินเพียงอย่างเดียว ส่วนค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างและต้นไม้ที่มีราคา ลดลงนั้นควรจะให้ได้รับเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามเดิม โดยไม่ต้องนำราคา ที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทนต้นไม้และสิ่งปลูกสร้าง (หมายความว่า แม้จะหักค่าทดแทน ที่ดินจนหมด แต่ผู้ถูกเวนคืนก็ยังจะได้รับเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างและต้นไม้) นอกจากนี้ ในส่วน ของการคำนวณราคาที่ลดลงของที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนตามมาตรา 21 วรรคสาม แห่ง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นั้น ผู้เขียนเห็นว่า ข้อ 6 ของ คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 290/2541 ลงวันที่ 19 มิถุนายน 2541 เรื่อง แนวทางเกณฑ์การพิจารณา เงินค่าทดแทนตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดลักษณะของที่ดินส่วนที่เหลือที่มีราคาลดลง เช่น ความลึกของที่ดินที่เหลือน้อยจนไม่เหมาะ แก่การก่อสร้างอาคารให้ได้ประโยชน์สูงสุดตามศักยภาพของที่ดินก่อนการเวนคืน รูปร่าง แปลงที่ดินเปลี่ยนแปลงไป ก่อนการเวนคืนที่ดินติดถนนหรือซอยแต่ภายหลังจากเวนคืนทำให้ที่ดิน ไม่ติดถนน หรือเป็นการเวนคืนที่ดินเพื่อนำไปก่อสร้างเป็นทางด่วนยกระดับทางหลวงพิเศษ ระหว่างเมืองที่ห้ามเชื่อมทาง สร้างบ่อบำบัดน้ำเสีย สร้างที่ทิ้งขยะหรือสารพิษ หรือสร้างท่าอากาศยาน เป็นต้น ให้กำหนดเงินค่าทดแทนเพิ่มเติมให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ดังนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า หลักเกณฑ์ การคำนวณราคาที่ดินส่วนที่เหลือที่มีราคาลดลงตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 290/2540 ดังกล่าว สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการคำนวณที่ดินส่วนที่เหลือที่มีราคา ลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนของพระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่ได้

อย่างไรก็ดี เมื่อได้ศึกษากฎหมายเวนคืนของต่างประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศ อังกฤษ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศออสเตรเลียแล้ว ในกรณีที่ที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนที่มีมูลค่าลดลง โดยเฉพาะในส่วนของประเทศฝรั่งเศส ได้มีการกำหนดเงินค่าทดแทนความเสียหายทางจิตใจ (dommage moral) ให้แก่ผู้ถูกเวนคืน และ

มีการกำหนดเงินค่าทดแทนให้กรณีการเวนคืนทำให้สุนทรียภาพของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่ มีคุณค่าน้อยลง ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวในประเทศไทยไม่มีกำหนดไว้ ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อมีการเวนคืน แล้วนอกจากราคาที่ดินของผู้ถูกเวนคืนจะมีราคาลดลง หากการเวนคืนทำให้สุนทรียภาพของที่ดิน มีคุณค่าลดลง เช่น เดิม บ้านของผู้ถูกเวนคืนสามารถมองเห็นทิวทัศน์ของพระธาตุคอกยสุเทพ แต่ต่อมา ได้มีโครงการเวนคืนเพื่อก่อสร้างสะพานข้ามแยกบริเวณสนามบิน ซึ่งหากสะพานก่อสร้าง แล้วเสร็จจะส่งผลให้สะพานมาบดบังทัศนียภาพของผู้ถูกเวนคืนจนทำให้ผู้ถูกเวนคืนไม่สามารถมองเห็นพระธาตุคอกยสุเทพได้อีกต่อไป กรณีเช่นนี้เป็นกรณีที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับความเสียหาย ทางด้านจิตใจเนื่องจากสุนทรียภาพของที่ดินมีคุณค่าลดลง สมควรที่จะกำหนดเงินค่าทดแทนจากความเสียหายทางจิตใจให้แก่ผู้ถูกเวนคืนเหมือนกับกรณีของประเทศฝรั่งเศส เพื่อให้ครอบคลุม ความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนให้มากที่สุด

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการขาดการรับฟังความคิดเห็นของผู้ถูกเวนคืน

ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายไทยนั้นเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ถูกเวนคืนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นน้อยมาก ตั้งแต่ในชั้นการเริ่มดำเนินโครงการ ก็มีได้ให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นว่าเห็นด้วยกับโครงการที่ก่อให้เกิดการเวนคืนนั้น หรือไม่ ต่อมาเมื่อมีการกำหนดเงินค่าทดแทนก็มีได้ให้ผู้ถูกเวนคืนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย แม้จะมีผู้แทนสภาท้องถิ่นเข้าร่วมในการเป็นคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นก็ตาม แต่ก็ไม่อาจเป็นปากเป็นเสียงแทนประชาชนได้ทั้งหมด และมีข้อความเห็นของประชาชนที่อยู่ในท้องที่ที่ถูกเวนคืนที่แท้จริง

ผู้เขียนเห็นว่า ข้อดีของการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเวนคืนและผู้ถูกเวนคืน คือ จะทำให้ทราบแนวโครงการเวนคืนก่อนที่จะดำเนินการเวนคืนว่า รัฐมีโครงการเวนคืนในท้องที่ใด และจะนำไปจัดทำบริการสาธารณะประเภทใด โดยจะสามารถวิเคราะห์เปรียบเทียบเพื่อหาเส้นทางเวนคืนที่เหมาะสมที่สุด และก่อให้เกิดผลกระทบต่อสาธารณะชนและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด อีกทั้ง การเปิดโอกาสให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนยังจะเป็นช่องทางให้โอกาสแก่ผู้ถูกเวนคืนในการชี้แจงถึงความเสียหายที่แท้จริงให้แก่ผู้ที่มีอำนาจเวนคืนได้ทราบเพื่อที่จะได้นำข้อมูลไปใช้ประกอบในการกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ผู้ถูกเวนคืนควรจะได้รับให้เหมาะสมและเป็นธรรมมากที่สุด โดยเฉพาะกรณีการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือที่มีราคาคลงนั้น หากผู้ถูกเวนคืนได้มีโอกาสชี้แจงต่อผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการพิจารณาแนวโครงการเวนคืนได้ว่า ผลกระทบจากโครงการเวนคืนจะทำให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเป็นพิเศษ เช่น โครงการเวนคืนเพื่อก่อสร้างสนามบิน ซึ่งก่อให้เกิด

เสียงดังรบกวนการอยู่อาศัยโดยปกติสุข หรือโครงการเวนคืนเพื่อสร้างโรงงานกำจัดขยะ ซึ่งทำให้มูลค่าทรัพย์สินของผู้ถูกเวนคืนเสื่อมมูลค่าหรือเสื่อมราคาลง กรณีดังกล่าวถือได้ว่า เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนทำให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับความเดือดร้อนเสียหายเป็นพิเศษ ดังนั้น หากผู้ถูกเวนคืนได้มีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงดังกล่าว อาจขอให้เปลี่ยนแนวโครงการเวนคืนเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาดังกล่าวได้ หรือหากไม่สามารถเปลี่ยนแนวโครงการเวนคืนได้ การชี้แจงดังกล่าว อาจเป็นข้อมูลให้รัฐในการกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนในกรณีที่อยู่อาศัยหรือทรัพย์สินที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาลดลงได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น ในขณะที่ในประเทศฝรั่งเศสได้จัดให้มีการไต่สวนสาธารณะเพื่อรับฟังความคิดเห็นของสาธารณชนเพื่อแสดงความคิดเห็นในโครงการเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะ และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของเจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน โดยเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนมีสิทธิแสดงข้อคิดเห็นและโต้แย้งเกี่ยวกับการกำหนดแปลงที่ดินที่จะเวนคืนได้ โดยแจ้งความคิดเห็นดังกล่าวให้ผู้ดำเนินการหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นทราบเป็นหนังสือเพื่อพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องดังกล่าวต่อไป ในกรณีที่ผู้ดำเนินการหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและเจ้าหน้าที่เวนคืนเห็นว่าควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงแนวเขตเวนคืนซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นที่เจ้าของมิได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น เจ้าหน้าที่เวนคืนจะต้องจัดให้บุคคลดังกล่าวได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น และนำเสนอผู้ดำเนินการหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นเพื่อพิจารณาให้ความเห็นต่อไป คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นจะต้องเสนอข้อสรุปขอบเขตอสังหาริมทรัพย์ที่จำเป็นต้องถูกเวนคืนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อประกาศพื้นที่ที่จะถูกเวนคืน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถใช้ดุลพินิจในการไม่ประกาศการเวนคืนที่ดินแปลงใดที่เห็นว่าไม่จำเป็นในการเวนคืน หรือประกาศเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพิ่มเติมจากเดิมที่กำหนดไว้ เช่นเดียวกับประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่กระบวนการพิจารณาใช้อำนาจเวนคืนจะเริ่มต้นจากการกำหนดให้มีวันไต่สวนเพื่อรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนทั้งหมด โดยจะมีหนังสือแจ้งวันไต่สวนให้คู่กรณีทราบเพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงต่างๆ

อย่างไรก็ดี ประเทศไทยได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 โดยระเบียบดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐประชาชน รวมตลอดทั้งเป็นแนวทางในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการโครงการของรัฐอย่างกว้างขวาง โดยก่อนที่จะเริ่มดำเนินการโครงการของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลแก่ประชาชน อย่างน้อยจะต้องประกอบด้วย เหตุผลและความจำเป็น และ

วัตถุประสงค์ของโครงการ สารสำคัญของโครงการ ผู้ดำเนินการสถานที่ที่จะดำเนินการ ขั้นตอน และระยะเวลาดำเนินการ ผลผลิตและผลลัพธ์ของโครงการ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชน ที่อยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพอยู่ในสถานที่ที่จะดำเนินโครงการและพื้นที่ใกล้เคียง และประชาชน ทั่วไป รวมทั้งมาตรการป้องกัน แก้ไข เยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น จากผลกระทบดังกล่าว รวมถึงประมาณการใช้จ่ายในการดำเนินโครงการด้วย โดยในการรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานของรัฐมุ่งให้ประชาชนมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับ โครงการของรัฐ และรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อโครงการนั้นๆ รวมตลอดทั้ง ความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนด้วย การรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชนทำได้โดยวิธีการสัมภาษณ์ การเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ ทางโทรศัพท์ หรือโทรสาร การเปิดโอกาสให้ประชาชนมารับข้อมูลและแสดงความคิดเห็น ต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการ การสนทนากลุ่มย่อย หรืออาจทำโดยวิธีการประชุมหารือ ซึ่งอาจทำได้โดยการทำประชาพิจารณ์ การอภิปรายสาธารณะ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การประชุมเชิงปฏิบัติการ การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย หรือวิธีอื่นที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด แต่หลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบดังกล่าวใช้เป็นแนวทางในการให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการดำเนินการ โครงการของรัฐอันเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจหรือสังคมที่มีผลกระทบ อย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชน ท้องถิ่นเท่านั้น ไม่รวมถึงการดำเนินการโครงการที่เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ผู้เขียนเห็นว่า ในการแก้ไขปัญหาลักษณะเกี่ยวกับการขาดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนควรมี การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 อันเป็นกฎหมายกลาง ที่เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยการจัดให้มีการไต่สวนหรือให้โอกาสแก่ผู้ถูกเวนคืน ได้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐานก่อนที่จะดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เช่นเดียวกับกับการไต่สวน สาธารณะของประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และนำหลักเกณฑ์และ วิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชนพ.ศ. 2548 มาใช้เป็นแนวทางในการรับฟังความคิดเห็นของผู้ถูกเวนคืน

4.3 ปัญหาของหน่วยงานที่มีอำนาจเวนคืนในการกำหนดเงินค่าทดแทน

ในปัจจุบัน หน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น รวมทั้งรัฐวิสาหกิจต่างๆ ล้วนมีอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชน ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใดๆ อันเป็นสาธารณประโยชน์ที่อยู่ใน

อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้นๆ ได้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าหน่วยงานราชการทุกหน่วยงานที่ทำการเวนคืนจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 ฉบับเดียวกันก็ตาม ก็ยังปรากฏว่า หน่วยงานแต่ละแห่งมีการปฏิบัติงานและมีความเห็นในการตีความตามบทบัญญัติที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

1) การทางพิเศษแห่งประเทศไทย

การทางพิเศษแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 (เรื่อง การจัดตั้งการทางพิเศษแห่งประเทศไทย) เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2515 เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการสร้างทางพิเศษ และในการดำเนินงานที่เกี่ยวกับการสร้างทางพิเศษนี้เอง ทำให้มีความจำเป็นต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชน ซึ่งตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ได้ให้อำนาจการทางพิเศษแห่งประเทศไทยไว้ในข้อ 23 ซึ่งการสร้างทางพิเศษในทุกโครงการของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยนี้ จะมีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนก่อน เมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนใช้บังคับแล้วระยะหนึ่ง การทางพิเศษแห่งประเทศไทยก็จะขออนุมัติคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดให้การเวนคืนนั้นเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน ซึ่งทำให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยมีอำนาจเข้าไปรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ขนย้ายทรัพย์สิน และวางเงินค่าทดแทนแก่เจ้าของที่ดินบางรายที่ไม่อาจตกลงขายให้แก่การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ต่อจากนั้นจึงตราเป็นพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยระบุรายชื่อเจ้าของที่ดินเฉพาะรายที่ไม่ตกลงขายที่ดินให้กับการทางพิเศษแห่งประเทศไทย

หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยนั้น ก่อนที่มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 การทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้กำหนดค่าทดแทนที่ดิน โดยกำหนดให้ราคาเดียวกันกับราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ที่ประกาศใช้ในวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ประกาศใช้บังคับ ซึ่งการกำหนดราคาและจำนวนเงินค่าทดแทนนี้ การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจะขอให้กรมที่ดินส่งราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ที่ใช้ในวันที่ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดิน และตรวจสอบว่าที่ดินแปลงที่ถูกเวนคืนนั้นอยู่ในบล็อกโซนที่เท่าใด แล้วจึงกำหนดราคาให้ตามอัตราเดียวกับบัญชีประเมินทุนทรัพย์นั้น

แต่หลังจากมีประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 ซึ่งบัญญัติให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา 18 มาตรา 21 มาตรา 22 และมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

ดังนั้น ในการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดิน การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจึงต้องขอความร่วมมือจากสำนักกลางประเมินทรัพย์สิน กรมที่ดิน เพื่อขอให้จัดส่งราคาเป็นรายแปลง ส่วนท้องที่ใดที่ยังไม่มีการประเมินเป็นรายแปลง การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจะขอให้กรมที่ดินประเมินราคาที่ดินให้เป็นกรณีพิเศษ

นอกจากนี้ หลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 ที่ให้ทำการกำหนดเงินค่าทดแทนโดยคำนึงถึงอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาสูงขึ้นหรือลดลงด้วย โดยการคำนวณให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกานั้น ในเรื่องนี้ การทางพิเศษแห่งประเทศไทยมีความเห็นแบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า คำว่า “พระราชกฤษฎีกา” ตามมาตรา 21 วรรคสี่ หมายความว่าถึงพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเท่านั้น ดังนั้น หากต้องการให้กำหนดเงินค่าทดแทน โดยคำนึงถึงอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาสูงขึ้นหรือลดลง จะต้องกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากฝ่ายนี้เห็นว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 บัญญัติให้มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเท่านั้น มิได้บัญญัติให้ต้องมีการออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อการอื่นแต่อย่างใด ดังนั้น หากต้องการให้มีหลักเกณฑ์หรือวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์จะต้องกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า คำว่า “พระราชกฤษฎีกา” ตามมาตรา 21 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 หมายความว่าถึงพระราชกฤษฎีกาที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน ซึ่งจะต้องมีการออกเป็นกฎหมายเฉพาะอีกฉบับหนึ่ง เมื่อในปัจจุบันยังไม่มีพระราชกฤษฎีกาเพื่อการนี้ การกำหนดเงินค่าทดแทนจึงนำมาตรา 21 วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 มาคำนึงถึงไม่ได้

อย่างไรก็ดี การทางพิเศษแห่งประเทศไทยไม่คำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 ยกตัวอย่างเช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5013/2540 ระหว่าง พลตำรวจตรี อัสนี มกรานนท์ โจทก์ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย จำเลย คดีนี้จำเลยฎีกาว่า ตามมาตรา 21 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 ที่บัญญัติว่า การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคา

สูงขึ้นตามวรรคสอง หรือราคาตกลงตามมาตราวรรคสาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาแต่ในขณะนี้ยังไม่มีกรออกพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ศาลอุทธรณ์จึงไม่มีอำนาจกำหนดเงินค่าทดแทนราคาที่ลดลงให้แก่โจทก์ได้ เห็นว่า มาตรา 21 ทวิ วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2535 กำหนดหลักการไว้ว่า ถ้าการเวนคืนทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลือมีราคาสูงขึ้นให้เอาราคาที่สูงขึ้นหักออกจากค่าทดแทน หรือทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลือมีราคาตกลงให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะส่วนที่ลดลงด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม ดังนั้น ถ้าไม่กำหนดเงินค่าทดแทนเฉพาะส่วนที่ราคาตกลงให้ ก็ย่อมไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนหรือโจทก์ ซึ่งขัดต่อหลักการสำคัญดังกล่าว ส่วนบทบัญญัติมาตรา 21 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นั้น เป็นเพียงวิธีการที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการตามมาตรา 21 วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 เท่านั้น แม้ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณออกมาใช้บังคับ ก็หาใช่เหตุที่จะทำให้ไม่สามารถนำหลักการสำคัญดังกล่าวมาใช้บังคับได้ไม่ หากได้ความว่า ที่ดินของโจทก์ส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาตกลง ศาลย่อมมีอำนาจกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับราคาที่ลดลงให้แก่โจทก์ได้ ฎีกาของจำเลยฟังไม่ขึ้น เมื่อที่ดินส่วนที่เหลือของโจทก์มีเนื้อที่ 167 ตารางวา ปรังเป็นสี่เหลี่ยมคางหมู ด้านทิศตะวันตกของที่ดินเปลี่ยนสภาพจากเดิมซึ่งมีส่วนกว้าง 32.60 ตารางเมตร ดิถถนนซอยโรงน้ำแข็งกลายเป็นดิถทางพิเศษ แม้ทางพิเศษนี้เป็นทางยกระดับสูงจากพื้นไม่ต่ำกว่า 8 เมตรก็ตาม แต่พื้นดินด้านล่างของทางพิเศษช่วงดังกล่าว ก็ไม่ปรากฏว่ามีกรก่อสร้างเชื่อมถนนกับถนนซอยโรงน้ำแข็งเพื่อเป็นทางเข้าออกของที่โจทก์ที่เหลือจากการเวนคืนที่จะได้มีทางเข้าออกทางด้านถนนสาทรและถนนเซ็นต์หลุยส์ซอย 3 ดังเดิม อีกทั้งทางพิเศษยกระดับดังกล่าวเป็นทางสัญจรของรถยนต์จำนวนมาก เมื่อผ่านบริเวณโดยรอบทำให้บริเวณนั้นมีมลภาวะทางด้านเสียง ฝุ่นละออง และควันจากท่อไอเสียรถยนต์เพิ่มขึ้นตามมาด้วย ดังนั้น การเวนคืนเพื่อสร้างทางพิเศษของจำเลยทำให้สภาพและทำเลของที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนของโจทก์เปลี่ยนไปจากเดิมในทางที่ไม่ดี ดังนั้น การที่ศาลล่างทั้งสองกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินของโจทก์ส่วนที่เหลือจากการเวนคืนว่ามีราคาตกลงตารางวาละ 40,000 บาท ซึ่งเป็นจำนวนไม่ถึงหนึ่งในสามของราคาที่ดินของโจทก์ที่ถูกเวนคืนที่จำเลยกำหนดให้นั้น จึงเป็นราคาที่สมเหตุสมผลกับสภาพและทำเลที่ดินของโจทก์ที่เหลือจากการถูกเวนคืนแล้ว

2) กรมทางหลวง

กรมทางหลวงมีอำนาจหน้าที่ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 (กฎหมายเกี่ยวกับทางหลวง) ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2515 และในการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงแต่เดิมจะมีขั้นตอนการดำเนินการตามประกาศคณะปฏิวัติ

ฉบับดังกล่าว แต่ในปัจจุบันจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 ซึ่งในการก่อสร้างหรือขยายทางหลวงของกรมทางหลวงจะแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะคือ

1. เพื่อก่อสร้างบูรณะปรับปรุงไปตามเส้นทางเดิม ทั้งทางที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมทางหลวงเอง และทางที่กรมทางหลวงได้รับมอบจากส่วนราชการอื่น เมื่อกรมทางหลวงมีแผนในการบูรณะปรับปรุงก็สามารถเข้าไปดำเนินการตามแนวทางเดิมได้ทันที แต่ในการบูรณะปรับปรุงทางนั้น ส่วนใหญ่จำเป็นต้องขยายเขตทางหรือปรับแนวทางให้ได้มาตรฐานควบคู่ไปด้วย ทั้งนี้ เพื่อความปลอดภัยสำหรับผู้ใช้งานและเหตุผลทางวิศวกรรม จึงได้ดำเนินการจัดกรรมสิทธิ์ให้ได้เขตทางโดยวิธีการตกลงซื้อขายกับราษฎรได้เป็นส่วนมาก อย่างไรก็ตาม ใดๆก็ดี กรมทางหลวงจะเสนอขอออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนไปพร้อมกับแผนการก่อสร้างทุกสายทาง

2. เพื่อก่อสร้างทางหลวงตามแนวเส้นทางใหม่ เมื่อกรมทางหลวงดำเนินการสำรวจแนวทางที่จะสร้างเสร็จเรียบร้อยแล้ว จะดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนทันที และในระหว่างรอพระราชกฤษฎีกาฯ ประกาศใช้บังคับเพื่อมิให้เกิดปัญหาติดขัดในการก่อสร้าง กรมทางหลวงจะดำเนินการตกลงซื้อขายกับเจ้าของตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปก่อน

หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ของกรมทางหลวงก่อนมีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน กรมทางหลวงได้กำหนดค่าทดแทนที่ดินโดยพิจารณาว่าระหว่างราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมกับราคาอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตราไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ ราคาใดสูงกว่ากันก็จะกำหนดเงินค่าทดแทนให้ตามราคาที่สูงกว่านั้น แต่หลังจากที่มีการประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 แล้ว การพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนจะพิจารณาหลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 ทั้งมาตราซึ่งกรมทางหลวงมีความเห็นว่า ราคามาตรา 21 (1) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 หมายความว่า ราคาจดทะเบียนซื้อขายในท้องตลาดที่มีอยู่ในวันพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ โดยจะขอให้กรมที่ดินตรวจสอบว่า ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาหรือในระหว่างก่อนหรือหลังนั้น ที่ดินบริเวณที่อยู่ภายในแนวเขตที่จะเวนคืนนี้มีการจดทะเบียนซื้อขายกันในราคาใด แต่ถ้าปรากฏว่า ไม่มีการซื้อขายกันก็จะนำราคาตามอนุมาตราอื่นๆ มาพิจารณาต่อไป ส่วนราคาตามมาตรา 21 (2) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตราไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ และมาตรา 21 (3) ราคาประเมินทุนทรัพย์

เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม จะใช้ราคาตามที่ประกาศใช้อยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังเช่นที่เคยปฏิบัติมาแต่เดิมอีกต่อไป ส่วนมาตรา 21 (4) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้นก็จะคำนึงถึงสภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ตามที่เป็นอยู่ในวันที่คณะกรรมการมีมติกำหนด

ส่วนหลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ที่ให้กำหนดเงินค่าทดแทน โดยคำนึงถึงอสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่มีราคาสูงขึ้นหรือมีราคาลดลง โดยการคำนวณตามหลักเกณฑ์วิธีการกำหนดในพระราชกฤษฎีกานั้น กรมทางหลวงยังไม่เคยมีการนำบทบัญญัตินี้มาใช้พิจารณาประกอบในการกำหนดเงินค่าทดแทน เนื่องจากเห็นว่า ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณเงินค่าทดแทนในกรณีดังกล่าว

1) กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครเป็นราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งดำเนินการตามระเบียบการบริหารราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการต่างๆ ภายในเขตกรุงเทพมหานคร และในการดำเนินกิจการบางอย่างนี้ ทำให้มีความจำเป็นต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ที่ผ่านมา การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของกรุงเทพมหานครจะเป็นการเวนคืนเพื่อสร้างทาง สร้างที่กักเก็บน้ำเพื่อป้องกันน้ำท่วม และการสร้างบ่อบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น นับตั้งแต่ประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา กรุงเทพมหานคร ได้ดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนมาแล้วหลายฉบับ และเมื่อพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดินมีผลใช้บังคับแล้วระยะหนึ่ง กรุงเทพมหานครจะขออนุมัติคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดให้การเวนคืนนั้นเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน สำหรับผู้ถูกเวนคืนที่ยินยอมรับเงินค่าทดแทนเบื้องต้น จะยอมตกลงราคาค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์หรือไม่ก็ตาม เมื่อได้นำที่ดินไปจดทะเบียนเวนคืนแล้ว ถือว่า การเวนคืนรายนั้นแล้วเสร็จ ไม่จำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติเวนคืนอีก แต่ในรายที่ไม่ยอมนำที่ดินไปจดทะเบียนแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนถือว่า สิทธิครอบครองตกมาเป็นของรัฐแล้ว เจ้าหน้าที่เวนคืนมีสิทธิใช้สอยอสังหาริมทรัพย์นั้นได้ แต่กรรมสิทธิ์ยังไม่ตกมาเป็นของรัฐ จึงจำเป็นต้องตราเป็นพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตกมาเป็นของรัฐ จึงถือได้ว่า การดำเนินการเวนคืนสามารถดำเนินการได้เสร็จสิ้นแล้ว

หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนของกรุงเทพมหานครก่อนมีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ นั้น กรุงเทพมหานคร ได้กำหนดค่าทดแทนที่ดินให้ในราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ประกาศใช้อยู่

ในวันพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดินใช้บังคับ และจะหักค่าความเจริญของที่ดินส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนออกจากค่าทดแทนด้วย แต่หลังจากที่มีการประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 แล้ว การกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินจะใช้วิธีสอบถามราคาซื้อขายจากกรมที่ดิน แต่ในปัจจุบัน กรุงเทพมหานคร ได้มีการว่าจ้างบริษัทเอกชนมาช่วยในการสำรวจและประเมินราคาทรัพย์สินเป็นรายแปลง เพื่อแก้ปัญหากรณีขาดแคลนเจ้าหน้าที่และอุปกรณ์ที่ทันสมัยในการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์นั้น

ส่วนหลักเกณฑ์ตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 นั้น ในกรณีที่อยู่อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่ราคาสูงขึ้น ก็จะเอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน แต่ไม่ให้ถือว่า ราคาอสังหาริมทรัพย์ที่วิเศษขึ้นนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทน เพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายกลับต้องจ่ายเงินให้อีก ทั้งนี้ เพราะกรุงเทพมหานครเห็นว่า การเวนคืนมาเพื่อสร้างหรือขยายถนนจะทำให้ราคาที่ดินส่วนที่เหลืออยู่มีราคาสูงขึ้นเสมอ ส่วนหลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 วรรคสาม ที่ว่า ให้กำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาตกลงนั้น กรุงเทพมหานครนำมาคิดประกอบการพิจารณาค่าทดแทนให้ด้วย ถึงแม้ว่า ขณะที่ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนใช้บังคับก็ตาม แต่กรุงเทพมหานครก็ยังให้นำมาตรา 21 วรรคสองและวรรคสาม มาใช้พิจารณาประกอบด้วยเสมอ ดังแนวคำพิพากษาศาลฎีกาดังต่อไปนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5293/2539 หากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือของโจทก์มีราคาสูงขึ้น จะต้องเอาราคาที่สูงขึ้นนั้นมาหักออกจากเงินค่าทดแทนที่จะต้องจ่ายให้แก่โจทก์ และแม้ในขณะที่ที่ดินของโจทก์ถูกเวนคืนยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนตามมาตรา 21 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 บัญญัติไว้ ออกใช้บังคับ ก็ต้องอาศัยหลักเกณฑ์หรือมาตรการที่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคมเป็นส่วนรวมใช้ก่อน หากมีใช้ต้องคำนวณราคาที่สูงขึ้นของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน และไม่ต้องนำมาหักออกจากค่าทดแทนที่จะต้องจ่ายให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนและไม่ต้องนำมาหักออกจากค่าทดแทนที่จะต้องจ่ายให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนไม่ เพราะจะทำให้มาตรา 21 วรรคสองซึ่งเป็นหลักการเบื้องต้นไม่มีผลใช้บังคับ ส่วนมาตรา 5 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. 2537 มีผลเพียงทำให้หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคานั้นไม่มีผลย้อนหลังไปใช้บังคับแก่ที่ดินที่ถูกเวนคืนก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

มีผลใช้บังคับเท่านั้น เมื่อราคาที่ดินของโจทก์ส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาสูงขึ้นเป็นจำนวนมากกว่าเงินค่าทดแทนที่โจทก์มีสิทธิได้รับ จำเลยทั้งสามจึงไม่จ่ายค่าทดแทนแก่โจทก์

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9055/2539 ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดให้เอาราคาที่สูงขึ้นของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนอันเนื่องมาจากการงานหรือกิจการอย่างใดที่ทำไปในการเวนคืนนำไปหักออกจากเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนได้ การพิจารณาว่าที่ดินส่วนใดเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการดำเนินการเวนคืนซึ่งมีราคาสูงขึ้นหรือไม่ ต้องพิจารณาในขณะที่เริ่มต้นของการกำหนดแนวเขตที่ดินที่จะถูกเวนคืนมีผลใช้บังคับ คือ วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะถูกเวนคืนมีผลใช้บังคับ ในกรณีที่มีการออกพระราชกฤษฎีกาประเภทดังกล่าวแต่หากเป็นกรณีที่มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยไม่ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาที่วันนั้น คือ วันที่ออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั่นเอง ดังนั้น การพิจารณาว่าที่ดินของโจทก์มีที่ดินเหลือจากการดำเนินการเวนคืนหรือไม่ ต้องพิจารณาถึงจำนวนเนื้อที่ทั้งหมดของโจทก์ในขณะที่มีอยู่ในขณะที่มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลสุรวงศ์ พ.ศ. 2511 มีผลใช้บังคับคือ วันที่ 16 ตุลาคม 2511 แม้ภายหลังโจทก์ได้โอนขายที่ดินในส่วนที่มีได้ อยู่ในแนวเขตเวนคืนให้แก่ผู้อื่นไปแล้ว ก่อนที่คณะกรรมการฯ จะกำหนดค่าทดแทนให้แก่โจทก์ก็ตาม ก็ต้องถือว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่เหลือจากการเวนคืน และนำราคาที่เพิ่มสูงขึ้นของที่ดินส่วนที่เหลือจากการดำเนินการเวนคืนเนื่องมาจากการเวนคืนเพื่อตัดถนนและทำระบบระบายน้ำมาหักออกจากค่าทดแทนสำหรับที่ดินของโจทก์ที่ถูกเวนคืนได้ มิฉะนั้นแล้ว ย่อมเป็นช่องทางให้เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนหลีกเลี่ยงบทบังคับของบัญญัติแห่งกฎหมายได้ ซึ่งเป็นการแปลความไม่สอดคล้องกับสามัญสำนึกและความเป็นธรรม เมื่อปรากฏว่าที่ดินของโจทก์ที่เหลือนี้เป็นเนื้อที่มากสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ดีกว่าเดิม เพราะติดกับถนนที่จะก่อสร้างเนื่องจากการเวนคืน ซึ่งเป็นถนนที่จะใช้เป็นทางสัญจรกว้าง 60 เมตรเป็นถนนขนาดใหญ่ ราคาข้อมสูงขึ้นกว่าเดิมมาก แม้ที่ดินของโจทก์ที่เหลือจากการเวนคืนมีอัตราส่วนของราคาต่อตารางวาสูงขึ้นเพียงหนึ่งในสี่ของที่ดินของโจทก์ที่ถูกเวนคืน ราคาที่ดินของโจทก์ที่เหลือก็มีราคาสูงขึ้นเท่ากับจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดินของโจทก์ที่ถูกเวนคืนแล้ว จำเลยที่ 3 และจำเลยที่ 4 จึงไม่ต้องจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินของโจทก์ที่ถูกเวนคืน

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 25/2540 เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มุ่งประสงค์ให้มีการนำเอาราคาที่ดินที่สูงขึ้นนั้นมาหักออกจากค่าทดแทนได้ตามมาตรา 21 วรรคสอง ดังนั้น แม้จะยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 21 วรรคสี่ ออกมาใช้บังคับก็ตาม เมื่อได้

ความว่า ที่ดินของโจทก์ส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาสูงขึ้น จำเลยทั้งสองย่อมมีสิทธิที่จะนำราคาที่ดินที่สูงขึ้นมาหักลบกับเงินค่าทดแทนที่จะต้องจ่ายให้แก่โจทก์ได้

4) หน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทย

กระทรวงมหาดไทยมีหน่วยงานในสังกัดที่จะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ อยู่เสมอ ดังนั้น จึงได้วางแนวทางการกำหนดเงินค่าทดแทนตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ขึ้นมา เพื่อให้หน่วยงานในสังกัดได้ถือปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน คือ คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 290/2541 ลงวันที่ 19 มิถุนายน 2541 เรื่อง แนวทางเกณฑ์การพิจารณาเงินค่าทดแทน ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แม้ว่าคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นตามมาตรา 9 คณะกรรมการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามมาตรา 23 และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 25 จะเป็นองค์กรอิสระ ไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งก็ตาม แต่ก็สามารถนำแนวทางดังกล่าวมาเป็นแนวปฏิบัติได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย ดังนี้

1) การหาราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนให้พิจารณาจาก

(1) ราคาที่ผู้ซื้อขายแจ้งไว้ที่กรมที่ดินในบริเวณใกล้เคียงก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ

(2) รายการจดทะเบียนจำนองอาคารพร้อมที่ดินจากธนาคารและสถาบันการเงิน

(3) ราคาเสนอขายในท้องตลาดในบริเวณใกล้เคียง และศึกษาวิจัยอัตราการลดราคาของตลาดแต่ละประเภทมาประกอบการพิจารณาด้วย

(4) ราคาขายที่ดิน หรือราคาขายที่ดินพร้อมอาคารในโครงการจัดสรรใกล้เคียงแล้วคำนวณย้อนกลับเพื่อให้ทราบราคาที่ดินเดิม

(5) หลีกเลียงราคาซื้อขายที่เกิดขึ้นก่อนพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ หรือที่ดินแปลงที่ถูกเวนคืนและทำสัญญาในราคาที่สูงกว่าปกติ

(6) เมื่อกรมที่ดินได้จัดทำฐานข้อมูลราคาซื้อขายอย่างต่อเนื่องให้นำมาประกอบการพิจารณา

2) การใช้ราคาปานกลางภาษีบำรุงท้องที่ หากจะนำราคาปานกลางเพื่อเก็บภาษีบำรุงท้องที่ที่กำหนดไว้มาใช้ ต้องคำนวณให้ได้ราคาที่เป็นจริงเสียก่อน

¹ คำอธิบายพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (น.134). เล่มเดิม.

3) การใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(1) ให้ใช้บัญชีราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ใช้อยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ หรือในวันที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นมีมติกำหนด แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่ามาประกอบการพิจารณา

(2) หากที่ดินแปลงใดไม่มีราคาประเมินตาม (1) ให้ใช้ราคาประเมินของที่ดินแปลงใกล้เคียงที่มีสภาพและทำเลที่ตั้งคล้ายคลึงกันมากที่สุดในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ หรือในวันที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นมีมติกำหนด แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่ามาประกอบการพิจารณา

(3) ถ้าในที่ดินแปลงเดียวกันถูกกำหนดราคาประเมินไว้หลายราคาต่างกันให้คำนวณราคาแต่ละส่วน แล้วนำมาคิดเป็นราคาเฉลี่ยต่อตารางวา ก่อน จึงจะกำหนดค่าทดแทนเพื่อการเวนคืน

4) การพิจารณาสภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์

(1) ให้เปรียบเทียบสภาพและที่ตั้งของที่ดินที่ใช้อ้างอิงกับที่ดินแปลงที่ถูกเวนคืน โดยพิจารณาปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อราคาที่ดิน เช่น ความกว้างของถนน หรือชอยลักษณะ ระยะทางจากถนนสายหลัก การใช้ประโยชน์ที่ดิน การถมดิน หรือข้อมูลอื่นๆ เพื่อปรับราคาให้เป็นธรรม

(2) ที่ดินที่ถูกเวนคืนต้องใช้สภาพและทำเลที่ตั้งในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ เช่น ก่อนเวนคืนสภาพเป็นที่ดินแปลงเดียวกัน แต่หลังเวนคืนได้ซื้อที่ดินแปลงหลังมาเพิ่มอีก 1 แปลง จะต้องประเมินราคาแยกเป็นคนละเจ้าของ

(3) ที่ดินที่ถูกขูดหน้าดินภายหลังวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับต้องถือสภาพในวันที่หน่วยราชการจ่ายเงินค่าทดแทน

(4) ที่ดินที่มีภาระจำยอมและมีค่าตอบแทนให้คำนวณหักออกจากค่าตอบแทนตามส่วน

(5) ที่ดินที่ใช้เป็นทางส่วนบุคคลให้กำหนดราคาร้อยละห้าสิบของที่ดินข้างเคียง

(6) ถนนหรือชอยที่ทำขึ้นหลังจากพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับให้ถือว่าไม่มีถนน

(7) ที่ดินหลายแปลงเป็นเจ้าของเดียวกันติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันให้ถือเสมือนเป็นที่ดินแปลงเดียวกัน

5) การพิจารณาเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน หลักเกณฑ์พิจารณาเหตุผลและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน กรณีการเวนคืนเพื่อสาธารณูปโภคให้จ่ายค่าทดแทนสูงสุดตามที่

กฎหมายกำหนด แต่กรณีการเวนคืนเพื่อประโยชน์ของรัฐอย่างอื่นที่มีการให้สัมปทานอาจกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมโดยขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

6) การคำนวณราคาที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนตามมาตรา 21 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

ก. ที่ดินส่วนที่เหลือมีราคาลดลง เช่น

(1) ความลึกของที่ดินที่เหลือน้อยจนไม่เหมาะแก่ก่อสร้างอาคารให้ได้ประโยชน์สูงสุดตามศักยภาพของที่ดินก่อนการเวนคืน เช่น น้อยกว่า 20 เมตร สำหรับอาคารพาณิชย์ หรือน้อยกว่า 40 เมตร สำหรับที่อยู่อาศัย

(2) รูปร่างแปลงที่ดินเปลี่ยนแปลงจากสี่เหลี่ยมเป็นสามเหลี่ยม สี่เหลี่ยมคางหมู เป็นต้น

(3) ก่อนการเวนคืนที่ดินติดถนนหรือซอยอยู่แล้ว

ข. ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาลดลง เช่น ที่ดินเหลือจากการเวนคืนเพื่อการทำงานหรือกิจการ ดังนี้

(1) การสร้างทางด่วนยกระดับ

(2) การสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองที่ห้ามเชื่อมทาง

(3) การสร้างบ่อบำบัดน้ำเสีย

(4) การสร้างที่ทิ้งขยะหรือสารพิษ

(5) การสร้างท่าอากาศยาน

ค. ถ้าที่ดินที่ใช้อยู่อาศัยหรือประกอบกิจการโดยชอบด้วยกฎหมายถูกเวนคืนบางส่วน ทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือแยกจากกันเป็นสองส่วน อันทำให้เกิดความไม่สะดวกแก่การประกอบกิจการที่ดำเนินการอยู่ในขณะเวนคืน ให้กำหนดค่าทดแทนโดยคำนวณจากเงินค่าใช้จ่ายเกิดความไม่สะดวกนั้น

ง. หากปรากฏว่ารูปร่างแปลงที่ดินก่อนการเวนคืนเป็นสี่เหลี่ยมผืนผ้าถูกเวนคืนบางส่วนส่วนที่เหลือเป็นรูปสามเหลี่ยม หรือสี่เหลี่ยมคางหมู ที่มีความลึกของที่ดินโดยเฉลี่ยมากกว่า 20 เมตรหรือ 40 เมตร แล้วแต่กรณี ให้ที่ดินส่วนที่เหลือราคาลดลงไม่เกินร้อยละ 25 หรือร้อยละ 12.5 ตามลำดับ

7) การกำหนดค่าทดแทนความเสียหายตามมาตรา 21 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

กรณีถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย อยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขายหรือกิจการอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนและบุคคลดังกล่าว

ได้รับความเสียหาย เนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้จ่ายค่าความเสียหายตาม มาตรา 21 วรรคท้าย และให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดค่าความเสียหาย อันเนื่องมาจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์เพิ่มอีก แต่ต้องไม่เกินร้อยละสิบของค่าทดแทน สิ่งปลูกสร้าง

8) การกำหนดค่าทดแทนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างและค่าทดแทนให้กับผู้เช่า โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง

เพื่อให้การกำหนดค่าทดแทนในส่วนของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างและค่าทดแทนความเสียหายของผู้เช่าที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่เช่า ถูกต้องและเป็นธรรมยิ่งขึ้น ดังนั้น การกำหนดค่าทดแทนในส่วนนี้ให้ใช้หลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนตามข้อ 1 ประกอบการ พิจารณาร่วมกันกับวิธีการกำหนดค่าทดแทน ดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดค่าทดแทนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง ให้จ่ายค่าทดแทนตามสภาพและ ด้วยความเป็นธรรม

(2) การกำหนดค่าทดแทนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเวนคืนบางส่วน นอกจาก กำหนดค่าทดแทนส่วนที่ถูกเวนคืนแล้ว ต้องกำหนดค่าทดแทนในส่วนที่ต้องบูรณะ ซ่อมแซม ปรับปรุงโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเวนคืน และส่วนที่เกี่ยวข้องให้สามารถอยู่อาศัยได้ตาม สภาพด้วย

(3) การกำหนดค่าทดแทนให้ผู้เช่า ซึ่งได้ทำสัญญาเช่าไว้ต่ำกว่าค่าเช่าตามปกติใน ท้องตลาด เพราะได้ชำระค่าได้สิทธิการเช่าให้แก่ผู้ให้เช่าแล้วให้กำหนดค่าทดแทนให้ผู้เช่าเท่ากับค่า เช่าตามปกติในท้องตลาดในส่วนระยะเวลาที่เช่าเหลือตลอดสัญญาเช่า

แม้กระทรวงมหาดไทยจะได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 290/2541 ลงวันที่ 19 มิถุนายน 2541 วางหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อเป็นแนวทางให้หน่วยงานในสังกัด กระทรวงมหาดไทยและกรุงเทพมหานครได้นำไปปฏิบัติในการกำหนดราคาค่าทดแทนการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ โดยมุ่งหวังจะให้แนวทางดังกล่าวเป็นแนวทางที่ช่วยแก้ปัญหาในการกำหนด เงินค่าทดแทนก็ตาม แม้ว่ากระทรวงมหาดไทยจะได้กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางเกี่ยวกับการ กำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนเพื่อให้หน่วยงานในสังกัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้เป็นแนวทางเดียวกันก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาความไม่พอใจในการกำหนดราคา ค่าทดแทนได้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ในสังกัดยังไม่มีความรู้ ความเข้าใจในหลักเกณฑ์การกำหนด เงินค่าทดแทนอย่างแท้จริง และไม่ได้นำหลักเกณฑ์ไปใช้กับทุกราย บางรายมีการยกเว้นไม่นำ หลักเกณฑ์มาใช้กับผู้ถูกเวนคืนทุกโครงการ ทั้งๆที่เป็นหน่วยงานเวนคืนเดียวกัน ดังนั้น การกำหนด

เงินค่าทดแทนตามคำสั่งดังกล่าวจึงไม่เป็นธรรม เพราะจะใช้บังคับแก่หน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น อีกทั้ง คำสั่งดังกล่าวได้กำหนดแต่หลักเกณฑ์การคำนวณอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เหลือจากการเวนคืนที่มีราคาลดลงเท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดวิธีการคำนวณอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาสูงขึ้น ในขณะที่กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย กลับนำมาตรา 21 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 มาใช้บังคับ

ผู้เขียนเห็นว่า ปัญหาจากแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานทั้ง 3 แห่งดังกล่าว มักจะเกิดจากการกำหนดเงินค่าทดแทน ซึ่งคณะกรรมการกำหนดเงินค่าทดแทน ส่วนใหญ่จะกำหนดเงินค่าทดแทนโดยอาศัยราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของกรรมที่ดินเป็นหลัก โดยไม่ค่อยได้คำนึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด สภาพทำเลที่ตั้งของที่ดิน รวมถึงเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน อีกทั้ง หากผลจากการเวนคืนแล้วทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือมีราคาสูงขึ้น กรุงเทพมหานครยังได้หักค่าความเจริญออก จนบางครั้งทำให้ไม่ได้รับเงินค่าทดแทนจากการที่ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เลย แต่ในทางกลับกัน กรณีที่ถูกเวนคืนแล้วทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนมีราคาลดลง หน่วยงานมักไม่ค่อยกำหนดเงินค่าทดแทนในส่วนนี้ให้กับผู้ถูกเวนคืน ประกอบกับ หน่วยงานยังขาดเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาทรัพย์สินและเจ้าหน้าที่ที่จะทำการสำรวจข้อมูลซึ่งส่งผลให้การกำหนดเงินค่าทดแทนของหน่วยงานต่างๆ ล่าช้า ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ที่ถูกเวนคืน และในแต่ละหน่วยงานก็มีวิธีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาอสังหาริมทรัพย์แตกต่างกันอันเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค ในขณะที่ประเทศฝรั่งเศส เจ้าหน้าที่เวนคืนจะเป็นบุคคลผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในด้านของการประเมินราคาทรัพย์สินและเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนตั้งแต่ในขั้นตอนจ่ายเงินค่าทดแทนเบื้องต้นให้แก่ผู้ถูกเวนคืน สำหรับในประเทศสหรัฐอเมริกาถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติทั่วไปในแต่ละมลรัฐที่กำหนดให้การประเมินราคาค่าเสียหายจากการเวนคืนกระทำโดยนักประเมินราคาทรัพย์สิน โดยเฉพาะ คือ Value General's Office และหน่วยงานผู้เวนคืนจะมอบหมายให้ Value General's Office ทำหน้าที่ประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อกำหนดจำนวนค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืน และผู้ถูกเวนคืนสามารถจ้างผู้ประเมินราคาเอกชนเพื่อประเมินราคาเปรียบเทียบกับราคาที่หน่วยงานกำหนดให้ได้ โดยผู้ถูกเวนคืนเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายให้ตามราคาที่กำหนด ดังนั้น แนวทางการแก้ไขปัญหาในกรณีดังกล่าว จึงควรเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่เวนคืนที่มีหน้าที่ในการสำรวจโครงการให้มากขึ้น และควรมีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ให้มีความเชี่ยวชาญในเรื่องของการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ซึ่ง ณ ปัจจุบัน ประเทศไทยมีการรวมตัวของผู้ประกอบการวิชาชีพ

ประเมินราคาทรัพย์สินภาคเอกชน ประกอบด้วย สมาคมผู้ประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทย (The Valuers Association of Thailand : VAT) และสมาคมนักประเมินราคาอิสระไทย (Thai Valuers Association :TVA) โดยทั้งสองสมาคมมีหลักสูตรการฝึกอบรมเกี่ยวกับการเป็นนักประเมินราคาทรัพย์สิน ดังนั้น หน่วยงานที่มีอำนาจเวนคืนสามารถส่งเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของตนไปฝึกอบรมกับสมาคมทั้งสองดังกล่าวเพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ หรืออาจให้ผู้ถูกเวนคืนสามารถจ้างผู้ประเมินราคาภาคเอกชนมาพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนเพื่อเปรียบเทียบราคาที่หน่วยงานผู้เวนคืนกำหนดได้เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกาที่สามารถจ้างผู้ประเมินราคาเอกชนเพื่อประเมินราคาเปรียบเทียบกับราคาที่หน่วยงานกำหนดให้ได้

4.4 ปัญหาที่เกิดจากองค์กรที่กำหนดเงินค่าทดแทน

องค์กรที่มีอำนาจกำหนดค่าทดแทนถือเป็นกลไกสำคัญที่จะสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืน เนื่องจากเป็นผู้นำหลักเกณฑ์ตามกฎหมายมาใช้ในทางปฏิบัติและการกำหนดค่าทดแทนขององค์กรเหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน โดยตรง ประกอบกับ การกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เกิดความเป็นธรรมนั้น ไม่เพียงแต่จะต้องอาศัยหลักเกณฑ์ตามกฎหมายเท่านั้น แต่ยังต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์การประเมินราคาทรัพย์สินอีกด้วย และดูเหมือนว่า หลักเกณฑ์การประเมินราคาทรัพย์สินนี้จะมีความสำคัญยิ่งกว่าหลักเกณฑ์ตามกฎหมายเสียอีก เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยเฉพาะในส่วนของค่าทดแทนนั้น เป็นกฎหมายที่ต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาทรัพย์สินมาพิจารณาเพื่อสร้างหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนตามกฎหมายขึ้น ดังนั้น องค์กรที่จะมาทำหน้าที่ดังกล่าวซึ่งเป็นผู้ใช้เกณฑ์ตามกฎหมายย่อมจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในด้านการประเมินราคาทรัพย์สินเป็นอย่างดี เมื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดให้มีคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติแล้วแต่กรณี และศาล เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการกำหนดเงินค่าทดแทนจากการถูกเวนคืน แต่เดิมศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้แก่ ศาลยุติธรรม แต่ต่อมาเมื่อศาลปกครองได้จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การฟ้องขอเงินค่าทดแทนจากการถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ในบางกรณีการใช้ดุลพินิจในการกำหนดค่าทดแทนตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 บางหลักเกณฑ์ก็ไม่ได้นำมาพิจารณาอย่างครบถ้วนให้ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงทำให้ค่าทดแทนที่กำหนดให้ผู้ถูกเวนคืนมีราคาต่ำกว่าราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดมาก และไม่ปฏิบัติตามหลักการของค่าทดแทนที่เป็นธรรมซึ่งมุ่งประสงค์ให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับค่าทดแทนที่มีจำนวนเหมาะสมและเพียงพอ (equivalent reinstatement) เพื่อโดยความเสียหายที่แท้จริงที่ได้รับจากการเวนคืน ซึ่งการกำหนดให้การพิจารณาเงินค่าทดแทนออกเป็นสามระดับก็เพื่อให้องค์กรแต่ละลำดับชั้นทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรในระดับต่างว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดและสร้างความชอบธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืนหรือไม่ ซึ่งหลักการดังกล่าวคล้ายคลึงกับหลักการกำหนดเงินค่าทดแทนของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีวิธีพิจารณาเงินค่าทดแทนโดยให้เริ่มต้นจากวิธีการเจรจาตกลงกับเจ้าของที่ดินก่อน หลังจากนั้นจะมีวิธีการประเมินค่าทดแทนโดยคณะกรรมการ และหากผู้ถูกเวนคืนยังคงไม่พอใจในเงินค่าทดแทนที่ได้รับก็ให้มีวิธีการกำหนดเงินค่าทดแทนโดยศาล

ผู้เขียนเห็นว่า การประเมินราคาค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะต้องอาศัยผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาเข้ามาทำหน้าที่กำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนดังที่ปฏิบัติอยู่ในต่างประเทศ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากองค์กรที่มีอำนาจกำหนดค่าทดแทนในต่างประเทศแล้ว มีแนวคิดสำคัญอย่างหนึ่งว่า การกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นหากจะให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนแล้ว ไม่อาจอาศัยเฉพาะความรู้ความสามารถด้านกฎหมายเท่านั้น แต่ยังต้องอาศัยความรู้ด้านการประเมินราคาทรัพย์สินเข้ามาประกอบเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดจำนวนค่าทดแทนที่เป็นธรรมอีกด้วย ดังนั้น องค์กรที่มีอำนาจกำหนดค่าทดแทนในต่างประเทศจึงต้องประกอบไปด้วยบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาทรัพย์สินเข้าร่วมในการพิจารณาค่าทดแทน ส่งผลให้การกำหนดเงินค่าทดแทนสร้างความเป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับของผู้ถูกเวนคืนในทุกลำดับชั้นของการพิจารณา ทำให้การฟ้องคดีเกี่ยวกับค่าทดแทนน้อยลงตามไปด้วย ในกรณีของประเทศฝรั่งเศสนั้นมีหน่วยงานกลางทำหน้าที่ประเมินราคาทรัพย์สิน และกำหนดให้ศาลยุติธรรมแผนกคดีเวนคืน ซึ่งมีผู้พิพากษาที่มีความเชี่ยวชาญเรื่องการเวนคืนและการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ประจำจังหวัด จังหวัดละหนึ่งคน เป็นผู้พิจารณาค่าทดแทน นอกจากนี้ ในการพิจารณาคดีศาลจะให้นotarีพิบัติและผู้เชี่ยวชาญด้านอสังหาริมทรัพย์เป็นผู้ให้ข้อคิดเห็นในการประเมินราคาทรัพย์สินยื่นต่อคู่กรณี ก่อนวันนัดพิจารณาอีกด้วย ส่วนกรณีของประเทศอังกฤษ การระงับข้อพิพาทคดีเวนคืนเป็นไปตาม The Land Tribunal Act 1949 โดยมี Land Tribunal เป็นผู้พิจารณาคดี ซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญ

ด้านกฎหมาย ผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาทรัพย์สิน ส่วนประเทศออสเตรเลียมีการตั้งสำนักงานกลางประเมินมูลค่าทรัพย์สินขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดเงินค่าทดแทน หากเจ้าของที่ดินไม่ยอมรับเงินค่าทดแทนอาัยยื่นเรื่องคัดค้านต่อศาลที่ดินและสิ่งแวดลอมให้ผู้พิจารณาว่าจะกำหนดเงินค่าทดแทนให้ใหม่หรือไม่ ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรปรับปรุงรูปแบบองค์กรที่มีอำนาจกำหนดค่าทดแทนเสียใหม่เพื่อให้อำนาจหน้าที่ของผู้ที่มีวิชาชีพด้านการประเมินราคาทรัพย์สินเข้ามาเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวเป็นการเฉพาะ โดยอาจจัดตั้งเป็นหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ในการประเมินราคาทรัพย์สิน โดยเฉพาะเช่นเดียวกับของประเทศฝรั่งเศสและประเทศออสเตรเลีย หรือจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งที่มีความรู้ความสามารถเพื่อทำหน้าที่ในการประเมินราคาทรัพย์สิน เช่นเดียวกับ Land Tribunal ของประเทศอังกฤษ เป็นต้น ซึ่งองค์ประกอบของหน่วยงานกลาง หรือคณะกรรมการที่จะทำหน้าที่ในการประเมินราคาทรัพย์สิน อย่างน้อยจะต้องประกอบไปด้วยบุคคลที่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาทรัพย์สิน บุคคลที่มีความรู้ทางด้านกฎหมาย ตัวแทนของหน่วยงานที่มีอำนาจเวนคืน และตัวแทนของชุมชนในบริเวณพื้นที่ที่จะถูกเวนคืน เป็นต้น เพื่อให้การประเมินราคาทรัพย์สินของภาครัฐที่มีความถูกต้องแม่นยำมากที่สุด และจะเป็นหลักประกันได้ว่า เงินค่าทดแทนที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับนั้นย่อมมีความเป็นธรรม และเพียงพอในการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ถูกเวนคืน

อย่างไรก็ตาม แม้จะได้มีการจัดตั้งองค์กรด้านการประเมินทรัพย์สินเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในเบื้องต้นแล้ว ก็ควรที่จะคงหลักการให้ผู้ถูกเวนคืนสามารถอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เอาไว้ เนื่องจากการประเมินราคาทรัพย์สินนั้น แม้จะทำโดยผู้ที่มีความเชี่ยวชาญแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติการสำรวจข้อเท็จจริงของที่ดินแปลงที่ถูกเวนคืนเป็นรายแปลงในพื้นที่จริงนั้น ไม่สามารถกระทำได้ทั้งหมด เนื่องจากข้อจำกัดด้านระยะเวลาตามกฎหมาย ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า การกำหนดเงินค่าทดแทนโดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ นั้นเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่จะช่วยสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืนได้ ด้วยเหตุผลที่ว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปสำรวจรายละเอียดข้อเท็จจริงเฉพาะแปลงที่ผู้ถูกเวนคืนอุทธรณ์อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งจะเป็นการช่วยตรวจสอบราคาค่าทดแทนให้เหมาะสมและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น อีกทั้ง หากผู้ถูกเวนคืนพอใจในผลการพิจารณาเงินค่าทดแทนของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทน ย่อมส่งผลให้ลดปริมาณคดีเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่จะขึ้นมาสู่ศาลได้อีกด้วย

สำหรับประเทศไทย ศาลปกครองเป็นผู้มีหน้าที่ในการพิจารณาคำหนดเงินค่าทดแทนในกรณีที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ไม่พอใจในผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรี ซึ่งในการพิจารณาคดีเวนคืนของศาลปกครองนั้น ได้มีการจัดตั้งองค์คณะที่ทำหน้าที่พิจารณา

พิพาทภาคีเวนคืนไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งหลักการจัดตั้งองค์คณะเวนคืนดังกล่าวสอดคล้องกับกรณีของประเทศฝรั่งเศสที่มีศาลยุติธรรมแผนกคดีเวนคืนที่ประกอบด้วยผู้พิพากษาที่มีความเชี่ยวชาญเรื่องการเวนคืนและการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์เป็นผู้พิจารณากำหนดเงินค่าทดแทน อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ต้องกำหนดค่าทดแทนหลายรายการ เช่น ค่าทดแทนที่ดิน ค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้าง และค่าทดแทนต้นไม้ เป็นต้น ศาลอาจใช้ระยะเวลาในการแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องของความเสียหายเป็นเวลานานตามข้อ 50 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 บัญญัติว่า ในการพิจารณาพิพาทภาคี ศาลมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ในการนี้ศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่น นอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีที่ปรากฏในคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ หรือคำให้การเพิ่มเติมในการแสวงหาข้อเท็จจริงเช่นว่านั้น ศาลอาจดำเนินการตามที่กำหนดในส่วนนี้หรือตามที่ศาลเห็นสมควร ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อให้การแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับค่าเสียหายจากการถูกเวนคืนเป็นไปด้วยความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น ศาลควรจัดให้มีพยานผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินทรัพย์สินเป็นการเฉพาะในการเสนอความเห็นต่อศาลเพื่อประกอบการพิจารณาการกำหนดเงินค่าทดแทนที่เหมาะสม

นอกจากนี้ ยังพบปัญหาที่เกิดจากแนวคำพิพากษาของศาลที่แตกต่างกันระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลปกครอง เดิมประเทศไทยมีระบบศาลเดี่ยว ซึ่งมีศาลยุติธรรมเพียงศาลเดียวที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพาทอารรถคดี การจะนำคดีไปฟ้องศาลได้นั้นจะต้องมีการโต้แย้งสิทธิตามมาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งก่อน ในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ก็เช่นเดียวกัน จะต้องปรากฏว่ามีการโต้แย้งสิทธิเกิดขึ้น ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องที่ถูกเวนคืนไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนที่ได้รับ โดยเห็นว่าเป็นการกำหนดค่าทดแทนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้กำหนดให้ใช้สิทธิทางศาลได้ โดยศาลสามารถพิจารณาว่าค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นหรือที่รัฐมนตรีกำหนดให้ชอบด้วยกฎหมาย มีความเหมาะสมและเป็นธรรมหรือไม่ หากศาลเห็นว่า การกำหนดเงินค่าทดแทนไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรม ศาลก็มีอำนาจกำหนดค่าทดแทนให้ใหม่ได้ ต่อมาเมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น คดีพิพาทเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงได้อยู่ภายใต้การพิจารณาพิพาทของศาลปกครอง แต่ผู้ถูกเวนคืนต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงจะเป็น

ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

หลักกฎหมายและเหตุผลที่ศาลยุติธรรมและศาลปกครองนำมาใช้ในการกำหนดเงินค่าทดแทนนั้นมีความคล้ายคลึงกัน เนื่องจากมีกฎหมายกำหนดไว้ว่า ผู้ถูกเวนคืนต้องใช้หลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 มาประกอบการพิจารณาในการกำหนดเงินค่าทดแทน ศาลซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ จึงต้องพิจารณาว่า การกำหนดเงินค่าทดแทนดังกล่าวได้กำหนดโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ หากไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองก็สามารถกำหนดค่าทดแทนให้ใหม่ได้ ส่วนการพิจารณาว่า จำนวนเงินค่าทดแทนเท่าใด จึงจะเป็นจำนวนที่เหมาะสมและเป็นธรรมทั้งแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคมนั้น ทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองก็จะมี การพิจารณาที่คล้ายคลึงกัน โดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 แต่อย่างไรก็ดี ในขณะที่มีการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนตามมาตรา 21 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองได้มีแนวคำพิพากษาแตกต่างกัน ทั้งที่ เป็นกรณีที่มีการเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่แขวงสุวรรณคีรี ในปี พ.ศ. 2516 เช่นเดียวกัน ดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5301/2539 วัตถุประสงค์พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่แขวงสุวรรณคีรี พ.ศ. 2516 ก็เพื่อประโยชน์ของรัฐในการสร้างทางและปรับปรุงระบบระบายน้ำสำหรับกรุงเทพมหานคร จำเลยที่ 1 มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการทำให้มีและการบำรุงรักษาทางบกทางน้ำและทางระบายน้ำ โดยมีจำเลยที่ 2 เป็นผู้แทนซึ่งมีอำนาจหน้าที่บริหารราชการทั้งปวงของจำเลยที่ 1 การดำเนินการของจำเลยที่ 2 ในฐานะเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ จึงเป็นการดำเนินการของจำเลยที่ 1 โจทก์ในฐานะผู้ถูกเวนคืนจึงมีอำนาจฟ้องจำเลยที่ 1 ได้

การที่จำเลยทั้งสองไม่ดำเนินการกำหนดค่าทดแทนภายในเวลาอันสมควรแก่โจทก์ ปล่อยให้ระยะเวลาผ่านไปนานกว่า 20 ปี เป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามครรลองของรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย และทำให้โจทก์ขาดโอกาสที่จะนำเอาเงินค่าทดแทนที่ดินของโจทก์ไปซื้อที่ดินแปลงใหม่ที่มีราคาใกล้เคียงหรือสูงกว่าที่ดินของโจทก์ที่ถูกเวนคืนไม่มากนักได้ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ ดังนั้น การที่จะกำหนดค่าทดแทนของโจทก์ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) - (4) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 โดยเอาราคาที่ซื้อขาย

กันตามปกติในท้องตลาดประกอบราคาที่มีการตราไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ ประกอบราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ประกอบสภาพและที่ตั้งของที่ดินของโจทก์ในปีที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติกำหนดเขตที่ดิน ในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลสุรวงศ์ฯ พ.ศ. 2511 อย่างกรณีปกปิดยอมไม่เป็นธรรมแก่โจทก์ ต้องใช้วันที่เดิมฐานที่ตั้งสำหรับราคาอสังหาริมทรัพย์เปลี่ยนจากวันใช้พระราชกฤษฎีกา เป็นปี พ.ศ. 2531 อันเป็นปีที่มีการเริ่มดำเนินการเพื่อจ่ายค่าทดแทนใหม่

มาตรา 21 วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เป็นบทบัญญัติที่เป็นหลักการในการสนับสนุนให้การเวนคืนเป็นไปด้วยความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคมโดยสมบูรณ์ และในวรรคนี้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาอสังหาริมทรัพย์ที่สูงขึ้นเพื่อนำมาหักออกจากเงินค่าทดแทนให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาฯ ดังกล่าวออกมาใช้บังคับ ก็ไม่ใช่กรณีที่จะทำให้หลักการตามมาตรา 21 วรรคสอง และวรรคสามใช้ไม่ได้ เมื่อปรากฏว่าที่ดินส่วนที่เหลือของโจทก์มีราคาสูงขึ้นเพราะการเวนคืนแล้ว ก็ยอมนำราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทนที่โจทก์ได้รับไว้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6720/2539 มาตรา 21 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้กำหนดเป็นหลักการไว้ว่า ถ้าการเวนคืนรายได้ทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนนั้นมีราคาสูงขึ้นก็ให้นำเอาราคาที่สูงขึ้นหักออกจากเงินค่าทดแทนที่จะต้องจ่ายให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ส่วนวรรคสี่กำหนดถึงวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นของอสังหาริมทรัพย์ตามมาตราสองว่าให้ใช้หลักเกณฑ์ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา แต่หากในขณะที่ดินไม่มีพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 21 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ออกใช้บังคับ ก็ต้องอาศัยหลักเกณฑ์ที่เห็นว่าเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคมมาใช้ หากไม่ต้องนำราคาที่สูงขึ้นมาหักออกจากค่าทดแทนไม่

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9055/2539 ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดให้เอาราคาที่สูงขึ้นของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนอันเนื่องมาจากการงานหรือกิจการอย่างใดที่ทำไปในการเวนคืนนำไปหักออกจากเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนได้ การพิจารณาว่าที่ดินส่วนใดเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการดำเนินการเวนคืนซึ่งมีราคาสูงขึ้นหรือไม่ ต้องพิจารณาในขณะเริ่มต้นของการกำหนดแนวเขตที่ดินที่จะถูกเวนคืน มีผลใช้บังคับ คือ วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะถูกเวนคืนมีผลใช้บังคับ ในกรณีที่มีการออกพระราชกฤษฎีกาประเภทดังกล่าวแต่หากเป็นกรณีที่มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยไม่ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาที่วันนั้น คือ

วันที่ออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั่นเอง ดังนั้น การพิจารณาว่าที่ดินของโจทก์ มีที่ดินเหลือจากการดำเนินการเวนคืนหรือไม่ ต้องพิจารณาถึงจำนวนเนื้อที่ทั้งหมดของโจทก์ ในขณะที่มีอยู่ในขณะที่มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่ตำบลสุรวงศ์ พ.ศ. 2511 มีผลใช้บังคับคือ วันที่ 16 ตุลาคม 2511 แม้ภายหลังโจทก์ได้ออนขายที่ดินในส่วนที่มีใ้ค้อยู่ในแนวเขตเวนคืนให้แก่ผู้อื่นไปแล้ว ก่อนที่คณะกรรมการฯ จะกำหนดค่าทดแทนให้แก่โจทก์ก็ตาม ก็ต้องถือว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่เหลือจากการเวนคืน และนำราคา ที่เพิ่มสูงขึ้นของที่ดินส่วนที่เหลือจากการดำเนินการเวนคืนเนื่องมาจากการเวนคืนเพื่อตัดถนนและ ทำระบบระบายน้ำมาหักออกจากค่าทดแทนสำหรับที่ดินของโจทก์ที่ถูกเวนคืนได้ มิฉะนั้นแล้ว ย่อมเป็นช่องทางให้เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนหลีกเลี่ยงบทบังคับของบัญญัติแห่งกฎหมายได้ ซึ่งเป็นการแปลความไม่สอดคล้องกับสามัญสำนึกและความเป็นธรรม เมื่อปรากฏว่าที่ดินของโจทก์ ที่เหลือนี้มีเนื้อที่เป็นจำนวนมากสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ดีกว่าเดิม เพราะติดกับถนนที่จะ ก่อสร้างเนื่องจากการเวนคืนซึ่งเป็นถนนที่จะใช้เป็นทางสัญจรกว้าง 60 เมตรเป็นถนนขนาดใหญ่ ราคาย่อมสูงขึ้นกว่าเดิมมาก แม้ที่ดินของโจทก์ที่เหลือจากการเวนคืนมีอัตราส่วนของราคาต่อ ตารางวาสูงขึ้นเพียงหนึ่งในสี่ของที่ดินของโจทก์ที่ถูกเวนคืน ราคาที่ดินของโจทก์ที่เหลือก็มีราคา สูงขึ้นเท่ากับจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดินของโจทก์ที่ถูกเวนคืนแล้ว จำเลยที่ 3 และจำเลยที่ 4 จึงไม่ต้องจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินของโจทก์ที่ถูกเวนคืน

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 25/2540 เจตนาารมณ์ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 มุ่งประสงค์ให้มีการนำเอาราคาที่ดินที่สูงขึ้นนั้นมาหักออกจาก ค่าทดแทนได้ตามมาตรา 21 วรรคสอง ดังนั้น แม้จะยังไม่มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 21 วรรคสี่ ออกมาใช้บังคับก็ตาม เมื่อได้ความว่า ที่ดินของโจทก์ส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาสูงขึ้น จำเลยทั้งสองย่อมมีสิทธิที่จะนำราคาที่ดิน ที่สูงขึ้นมาหักลบกับเงินค่าทดแทนที่จะต้องจ่ายให้แก่โจทก์ได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.134/2552 โดยผลของมาตรา 36 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ที่บัญญัติให้ การเวนคืนและ การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ได้ปฏิบัติไปแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ ใช้บังคับให้เป็นอันใช้ได้ แต่การดำเนินการต่อไปให้ดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น การดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่แขวงสุรวงศ์ฯ พ.ศ. 2516 ที่ยัง ดำเนินการไม่แล้วเสร็จ ภายหลังจากที่มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ใช้บังคับแล้วนั้น จะต้องดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต่อไปตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

โดยการพิจารณากำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี (ที่ยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จ) จึงต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 การที่รัฐใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนจึงถือได้ว่า เป็นกรณีที่เอกชนผู้ถูกเวนคืนต้องเสียสละเป็นพิเศษยิ่งกว่าผู้อื่นในสังคมหลักแห่งความเสมอภาคอันเป็นหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปจึงเรียกร้องให้รัฐต้องเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วยการชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม และการเวนคืนเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลซึ่งมีการรับรองไว้โดยรัฐธรรมนูญที่มีความรุนแรงมากที่สุดถึงขนาดปราศกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคลนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้วางข้อจำกัดแห่งการใช้อำนาจไว้เพื่อเป็นหลักประกันแก่เอกชนว่ารัฐจะไม่ใช้อำนาจโดยพลการ หากแต่ต้องใช้เมื่อเกิดความจำเป็นและเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตและเงื่อนไขที่กำหนดตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้กำหนดขอบเขตและเงื่อนไขของการใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนไว้ด้วยกันสองประการคือ (1) ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และ (2) ต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันสมควร ส่วนหลักเกณฑ์วิธีการและขั้นตอนในการเวนคืนก็จะเป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ดังนั้น เมื่อมาตรา 21 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันกำหนดให้ถ้าการเวนคืนได้กระทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน แต่ไม่ให้ถือว่าราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ทวีขึ้นนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทนเพื่อจะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย กลับต้องใช้เงินให้อีก และวรรคสี่ กำหนดว่าการคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดที่ราคาสูงขึ้นตามวรรคสองหรือลดลงตามวรรคสามให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา จึงเห็นได้ว่า การที่จะเอาราคาที่สูงขึ้นของที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนหักออกจากเงินค่าทดแทนได้นั้น จะต้องปรากฏว่ามีพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนออกใช้บังคับในขณะนั้นด้วย เพราะจะได้มีผลทำให้การใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีความเป็นธรรม โปร่งใส และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้ถูกเวนคืน ด้วยเหตุนี้ เมื่อไม่ปรากฏว่ามีพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์วิธีการคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นหรือลดลงออกใช้บังคับในขณะนั้น คณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาและจำนวนเงินค่าทดแทนฯ หรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) จึงไม่มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวตามที่เห็นสมควรได้ ประกอบกับข้อเท็จจริงปรากฏว่า โครงการระบบระบายน้ำและถนนสายเลียบบดลองช่องนนทรีดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2506 และได้มีการตรา พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่แขวงสุรวงศ์ฯ ในปี พ.ศ. 2516 และได้ดำเนินการก่อสร้างตั้งแต่ พ.ศ. 2536 แล้วเสร็จปลายปี พ.ศ. 2538 อันจะเห็นได้ว่า ระยะเวลาตั้งแต่เริ่มโครงการจนแล้วเสร็จ

โครงการนั้นเป็นการใช้ระยะเวลาก่อสร้างที่นานมาก และกว่าที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะได้รับประโยชน์จากความเจริญดังกล่าวก็ต้องใช้เวลานานพอสมควร ซึ่งถ้าใช้หลักเกณฑ์ในการหักค่าความเจริญกับผู้ฟ้องคดีทั้งสองเนื่องจากเห็นว่าการเวนคืนดังกล่าวทำให้ที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนของผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีราคาสูงขึ้น ก็ย่อมเป็นการเยียวยาความเสียหายให้กับผู้ฟ้องคดีทั้งสองในฐานะผู้ถูกเวนคืนล่าช้าเกินไปและไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดีทั้งสอง และย่อมเป็นการขัดเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นนำที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนที่ดินแปลงแรกซึ่งมีจำนวน 2 งาน 82 ตารางวา เมื่อคิดตามราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ที่ประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 14 มิถุนายน 2534 มีราคาตารางวาละ 30,000 บาท คิดเป็นเงิน 8,460,000 บาท และนำเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนแปลงที่สองซึ่งมีเนื้อที่ดิน 2 งาน 10 ตารางวา คิดเป็นเงิน 6,300,000 บาท โดยนำราคาที่สูงขึ้นหักออกจากเงินค่าทดแทน ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนอีก จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 389/2552 บทบัญญัติมาตรา 41 วรรคหนึ่ง และ มาตรา 42 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่รัฐได้ให้การรับรองคุ้มครองไว้โดยรัฐธรรมนูญ โดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่อยู่ภายใต้ขอบเขตและเงื่อนไขสองประการ คือ (1) ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และ (2) ต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันสมควร ส่วนหลักเกณฑ์วิธีการและขั้นตอนในการเวนคืนจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งภายใต้การใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญจึงย่อมอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยที่มาตรา 21 วรรคสองและวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้ การนำราคาที่สูงขึ้นของที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนหักออกจากเงินค่าทดแทน ต้องคำนวณตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา เมื่อไม่ปรากฏว่ามีพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์วิธีการคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นหรือลดลงออกใช้บังคับในขณะนั้น คณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาและจำนวนเงินค่าทดแทนฯ หรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) จึงไม่มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวตามที่เห็นสมควรได้ การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาว่า เจ้าหน้าที่เวนคืนและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 จึงมีอำนาจที่จะนำราคาที่ดินของผู้ฟ้องคดีส่วนที่เหลือจากการเวนคืนที่มีราคาสูงขึ้นหักออกจากเงินค่าทดแทน โดยดำเนินการตามมาตรา 21 วรรคสองและวรรคสาม ตามหลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติที่สมควรจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ข้อเท็จจริงปรากฏว่า โครงการระบบระบายน้ำและถนนสายเลียบบคลองช่องนนทรีดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2506 และได้มีการตรา

พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่แขวงสุวรรณคีรี ในปี พ.ศ. 2516 และได้ดำเนินการก่อสร้างตั้งแต่ พ.ศ. 2536 แล้วเสร็จปลายปี พ.ศ. 2538 ซึ่งปัจจุบัน คือ ถนนนราธิวาสราชนครินทร์ เป็นโครงการที่ใช้ระยะเวลาก่อสร้าง ที่นานมากกว่าที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับประโยชน์จากความเจริญดังกล่าว ซึ่งถ้าใช้หลักเกณฑ์ ในการหักค่าความเจริญกับผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเห็นว่าการเวนคืนดังกล่าวทำให้ที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนของผู้ฟ้องคดีมีราคาสูงขึ้น ก็ย่อมเป็นการเยียวยาความเสียหายให้กับผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ถูกเวนคืนล่าช้าเกินไปและไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดี และขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การที่ศาลปกครองชั้นต้นนำที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนซึ่งมีจำนวน 1 งาน 98 ตารางวา เมื่อคิดตามราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ที่ประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 14 มิถุนายน 2534 มีราคาตารางวาละ 50,000 บาท คิดเป็นเงิน 9,900,000 บาท และนำเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน ซึ่งมีเนื้อที่ดิน 2 งาน 21 ตารางวา คิดเป็นเงิน 11,050,000 บาท โดยนำราคาที่สูงขึ้นหักออกจากเงินค่าทดแทน และผู้ฟ้องคดียังมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนอีก 3,130,000 บาท นั้น จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดี

ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อได้พิจารณาคำพิพากษาของศาลฎีกาและศาลปกครองสูงสุดแล้ว เห็นได้ว่า แนวคำพิพากษาของศาลฎีกาให้นำเอาราคาที่ดินที่สูงขึ้นนั้นมาหักออกจากค่าทดแทนได้ตามมาตรา 21 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ดังนั้น แม้จะยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 21 วรรคสี่ ออกมาใช้บังคับก็ตาม เมื่อได้ความว่า ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาสูงขึ้น ก็ย่อมมีสิทธิที่จะนำราคาที่ดินที่สูงขึ้นมาหักลบกับเงินค่าทดแทนที่จะต้องจ่ายให้ได้ ดังนั้น หากมีค่าความเจริญมากกว่าเงินค่าทดแทนที่กำหนดให้ เจ้าของอสังหาริมทรัพย์อาจจะไม่ได้รับเงินค่าทดแทนเลย ทั้งที่อสังหาริมทรัพย์ถูกเวนคืน แต่ในขณะที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ระยะเวลาตั้งแต่เริ่มโครงการจนแล้วเสร็จโครงการนั้นเป็นการใช้ระยะเวลาก่อสร้างที่นานมาก และกว่าที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์จะได้รับประโยชน์จากความเจริญดังกล่าวก็ต้องใช้ระยะเวลานานพอสมควร ซึ่งถ้าใช้หลักเกณฑ์ในการหักค่าความเจริญเนื่องจากเห็นว่าการเวนคืนดังกล่าวทำให้ที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาสูงขึ้น ก็ย่อมเป็นการเยียวยาความเสียหายให้กับผู้ถูกเวนคืนล่าช้าเกินไปและไม่เป็นธรรม จึงเป็นการขัดเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด เพราะเป็นการประกันความเป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มากกว่าแนวคำพิพากษาของศาลฎีกา

4.5 ปัญหาความเสมอภาคและความชอบธรรมในการจ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

1. กรณีบุคคลที่ไม่ถูกเวนคืนแต่ได้รับความเสียหายสืบเนื่องจากการเวนคืน

ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะกิจการของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น ไม่ว่าบุคคลใดก็ตามได้รับความเสียหายจากการเวนคืน บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในระยะเวลาอันควร อย่างไรก็ตาม มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้กำหนดให้จ่ายเงินค่าทดแทนเพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนเป็นหลัก โดยไม่ได้คำนึงถึงบุคคลอื่นที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนด้วย ดังจะเห็นได้จากมาตรา 18 ได้กำหนดประเภทความเสียหายของบุคคลผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนเอาไว้ แต่กึ่งมุ่งเน้นเฉพาะกรณีเจ้าของที่ดินถูกเวนคืน หรือบุคคลอื่นซึ่งไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนแต่เป็นผู้ที่ใช้สิทธิในที่ดินที่ถูกเวนคืน และได้จ่ายค่าทดแทนในการใช้สิทธิดังกล่าวให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนแล้ว เช่น ผู้เช่า และเจ้าของที่ดินที่มีสิทธิใช้ทาง วางท่อน้ำ สายไฟฟ้าผ่านที่ดินที่ถูกเวนคืน เป็นต้น ส่วนกรณีเจ้าของที่ดินที่มีได้ถูกเวนคืนนั้น กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไม่ได้กำหนดสิทธิในการได้รับค่าทดแทนไว้แต่อย่างใด ซึ่งในทางปฏิบัติผ่านมาการพิจารณาของศาลใช้บทบัญญัติมาตรา 420 มาตรา 421 และมาตรา 1337 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาเทียบเคียงกับกรณีดังกล่าว กล่าวคือ ผู้เสียหายที่จะมีสิทธิได้รับค่าทดแทนก็ต่อเมื่อรัฐได้กระทำละเมิดต่อเอกชน ถ้าหากการกระทำดังกล่าวไม่เป็นการกระทำละเมิดแล้ว ผู้เสียหายก็จะไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า ในกฎหมายปกครองนั้น หลักความรับผิดชอบที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความผิดไม่อาจนำมาใช้ได้ในทุกกรณี เนื่องจากรัฐไม่ได้อยู่ในสถานะที่เท่าเทียมกับเอกชน แต่มีอำนาจที่จะกระทำการใดๆ ก็ได้เพื่อประโยชน์สาธารณะ หากผลประโยชน์ของรัฐขัดแย้งกับผลประโยชน์ของเอกชน ผลประโยชน์ของรัฐย่อมอยู่เหนือกว่าผลประโยชน์ของเอกชน ดังนั้น การที่จะกำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบชดเชยความเสียหายให้แก่เอกชนหรือไม่นั้น ควรพิจารณาว่าเป็นการสมควรหรือไม่ที่จะให้เอกชนคนใดคนหนึ่งต้องรับภาระที่เกิดจากการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะของรัฐ ทั้งนี้ เพราะกฎหมายมหาชนจำเป็นจะต้องคำนึงถึงการบริการสาธารณะ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องพยายามประสาน

ผลประโยชน์ระหว่างรัฐและเอกชนเข้าด้วยกัน อย่างไรก็ตาม เมื่อการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มิใช่การกระทำละเมิดของรัฐ แต่เป็นความรับผิดชอบอื่นของรัฐ หากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดแล้ว แม้จะไม่ใช่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ก็ตาม หน่วยงานของรัฐก็ควรจ่ายเงินชดเชยค่าเสียหายให้แก่บุคคลผู้นั้นด้วย หากบุคคลผู้นั้นสามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการเวนคืนตามโครงการของรัฐ

จากการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศในประเด็นดังกล่าวพบว่า ในประเทศฝรั่งเศสได้บัญญัติให้รัฐต้องรับผิดชอบในกรณีที่เกิดความเสียหายที่เกิดขึ้นจากงานโยธาสาธารณะ ซึ่งงานโยธาสาธารณะนั้นในบางกรณีหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบโดยปราศจากการกระทำผิด เช่น ความเสียหายอย่างถาวรที่เกิดขึ้นแก่ผู้อาศัยอยู่ใกล้เคียงกับการก่อสร้างสาธารณูปโภคที่ไม่มีลักษณะเป็นอันตรายในตัวเอง การทำให้อาคารเสื่อมราคาจากการก่อสร้างทางด่วนใกล้เคียง ส่วนเป็นกรณีที่เกิดสิทธิได้รับเงินค่าชดเชยเมื่อมีลักษณะที่เป็นความไม่สะดวกเกินกว่าปกติของผู้อาศัยอยู่ใกล้เคียง ส่วนในประเทศอังกฤษ การพิจารณาคำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินข้างเคียงที่ไม่ได้ถูกเวนคืนมีหลักการคล้ายคลึงกับการให้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดประเภท Public Nuisance การดำเนินบริการสาธารณะตามปกติของรัฐซึ่งมีผลเป็นการรบกวนสิทธิในการใช้สอยทรัพย์สินของเอกชน โดยความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นไม่จำกัดเฉพาะความเสียหายทางกายภาพที่เกิดขึ้นกับตัวทรัพย์สินเท่านั้น ยังหมายรวมถึง การทำให้อาคารของทรัพย์สินนั้นต้องลดน้อยถอยลงด้วย เช่น ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ที่ดินข้างเคียงซึ่งมีสาเหตุมาจากควัน เสียงดัง และความสั่นสะเทือน เป็นต้น ซึ่งมีผลเป็นการทำให้ที่ดินนั้นไม่เหมาะสมแก่การอยู่อาศัยต่อไป หรือก่อให้เกิดภัยอันตรายในที่ดินนั้น โดยความเสียหายที่เกิดแก่เจ้าของที่ดินข้างเคียงนั้นเป็นผลมาจากการดำเนินการสาธารณะของรัฐ ส่วนกรณีของประเทศเยอรมันนั้น ค่าทดแทนความเสียหายซึ่งเป็นผลข้างเคียงที่เกิดจากการล่วงล้ำสิทธิในทรัพย์สิน โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายซึ่งถือเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ในประเทศเยอรมันเกิดจากการพัฒนาโดยศาลยุติธรรมเพื่ออุดช่องว่างที่เกิดขึ้นในระบบกฎหมายความรับผิดชอบของรัฐเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้กับเอกชนผู้ได้รับความเสียหาย โดยการกระทำดังกล่าวเป็นผลข้างเคียงที่เกิดจากการล่วงล้ำในทรัพย์สินซึ่งถือเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และมักเกิดจากการกระทำทางกายภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบในทรัพย์สินของเอกชนโดยมิได้เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อแต่อย่างใด ดังนั้น รัฐย่อมมีหน้าที่ต้องชดเชยค่าทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น

ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดเงินค่าทดแทนค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ไม่ถูกเวนคืนแต่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนนั้น ควรถือเป็นหลักความรับผิดชอบของรัฐเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการ

เพื่อคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะกรณีที่เมื่อการเวนคืนแล้ว ทำให้ที่ดินมีมูลค่าลดลง แม้จะไม่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานที่มีหน้าที่เวนคืนต้องชดใช้เงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายก็ตาม แต่หากพิสูจน์ได้ว่า ที่ดินมีมูลค่าลดลงจริงก็งานที่จะกำหนดเงินค่าทดแทนให้เช่นเดียวกับหลักการให้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดประเภท Public Nuisance ของประเทศอังกฤษ นอกจากนี้ ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นไม่ควรจำกัดเฉพาะความเสียหายทางกายภาพที่เกี่ยวกับตัวทรัพย์สินเท่านั้น น่าจะหมายความรวมถึงการทำให้มูลค่าของทรัพย์สินนั้นต้องลดน้อยถอยลงด้วยซึ่งส่งผลให้ที่ดินนั้นไม่เหมาะสมแก่การอยู่อาศัยอีกต่อไป ซึ่งเป็นหลักการตามกฎหมายเวนคืนของประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อประเทศไทยยังไม่มีหลักเกณฑ์กำหนดเงินค่าทดแทนไว้ในกรณีดังกล่าว จึงน่าที่จะมีการแก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์กำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ โดยเพิ่มหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ที่ไม่ถูกเวนคืนแต่ที่ดินมีมูลค่าลดลงไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

2. บุคคลที่ไม่ถูกเวนคืนแต่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืน

การกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะเกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคมได้นั้น มีอาจพิจารณาเฉพาะความเป็นธรรมในแง่การชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนเท่านั้น เพราะในอีกแง่หนึ่ง การเวนคืนยังสร้างประโยชน์ให้กับกลุ่มบุคคลที่ไม่ถูกเวนคืนอีกด้วย ซึ่งบุคคลกลุ่มดังกล่าวมิใช่ผู้ที่ต้องยอมเสียสละเป็นพิเศษเพื่อประโยชน์มหาชนในทางตรงกันข้าม บุคคลกลุ่มดังกล่าวกลับจะเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการเสียสละเป็นพิเศษของผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งได้รับประโยชน์จากการลงทุนของรัฐด้วย เนื่องจากการลงทุนก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคต่างๆ ย่อมเป็นปัจจัยสนับสนุนสำคัญที่ทำให้ที่ดินมีสภาพทำเลที่เปลี่ยนแปลงไปมีราคาสูงขึ้น ซึ่งหากไม่มีปัจจัยจากภาครัฐแล้ว ที่ดินแห่งนั้นย่อมไม่อาจพัฒนาคุณค่าโดยตนเองได้ ดังนั้น กลุ่มบุคคลที่ได้รับประโยชน์นี้จึงควรต้องนำรายได้ส่วนหนึ่งเพิ่มขึ้นเนื่องจากทรัพย์สินที่ครอบครองมีราคาสูงขึ้นกลับคืนสู่รัฐเพื่อเป็นการเรียกคืนผลการลงทุนของรัฐ แม้การจัดทำบริการสาธารณะจะถือเป็นภารกิจของรัฐ แต่การที่รัฐจะสามารถจัดทำภารกิจให้สำเร็จลุล่วงได้นั้นต้องอาศัยความร่วมมือหรือความเสียสละจากบุคคลกลุ่มหนึ่งที่ต้องยอมสละทรัพย์สินของตนเพื่อประโยชน์ของมหาชน โดยที่บุคคลกลุ่มนี้ไม่ได้รับประโยชน์ใดกลับคืนมาเป็นพิเศษ แม้จะกล่าวได้ว่า การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ ประชาชนทั้งหลายย่อมได้ใช้ประโยชน์ในการบริการสาธารณะนั้น โดยเท่าเทียมกัน แต่บุคคลที่จะได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่รัฐจัดทำมากที่สุดก็คือ บุคคลที่มีที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอยู่ในละแวกนั้นเท่านั้น ดังนั้น เพื่อให้เกิดการประสานประโยชน์ที่เอกชนกลุ่มหนึ่งได้รับให้สมดุลกับการที่บุคคลกลุ่มหนึ่งต้องยอมเสียสละประโยชน์ของตนเป็นพิเศษ ซึ่งประโยชน์ที่เสียสละนั้นไม่เพียงเกิดประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไป

เท่านั้น ยังสร้างผลประโยชน์เป็นพิเศษให้แก่กลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะด้วย รัฐจึงควรมีมาตรการบางอย่างเพื่อเรียกเก็บประโยชน์จากบุคคลเหล่านี้เพื่อเป็นการชดเชยการลงทุนการลงทุนของภาครัฐ เพื่อนำรายได้พิเศษประเภทนี้มาใช้ในทางที่จะเป็นประโยชน์หรือบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนในโครงการนั้นๆ

สำหรับแนวคิดการเรียกประโยชน์กลับคืนจากบุคคลที่ได้รับประโยชน์จากการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา มีหลักการสำคัญคือ เมื่อรัฐได้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ ผลจากการจัดทำบริการสาธารณะนั้นย่อมเป็นประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไป อย่างไรก็ตาม ย่อมมีบุคคลกลุ่มหนึ่งที่ได้รับประโยชน์จากการจัดทำบริการสาธารณะนั้นเป็นพิเศษ ซึ่งได้แก่ บุคคลอันเป็นเจ้าของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่อยู่อาศัยในย่านโครงการนั้นๆ โดยที่ที่ดินของบุคคลเหล่านี้มีสภาพทำเลเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม และมีมูลค่าสูงขึ้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นผลมาจากการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐทั้งสิ้น และเมื่อมูลค่าที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้นนี้ เจ้าของที่ดินควรต้องมีส่วนช่วยรับภาระโดยการเสียภาษี หรือค่าธรรมเนียม หรือค่าตอบแทนในรูปแบบอื่นกลับคืนสู่ภาครัฐเพื่อเป็นการชดเชยงบประมาณการลงทุนของภาครัฐ ตลอดจนเป็นการแบ่งเบาความเสียหายที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการที่ต้องยอมเสียผลประโยชน์ของตนเพื่อสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นด้วย

ผู้เขียนเห็นว่า สมควรที่จะนำแนวคิดให้มีการเรียกประโยชน์กลับคืนจากบุคคลที่ไม่ถูกเวนคืนแต่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืนด้วย โดยนำมามาตรการ Value Capture ของประเทศอเมริกามาปรับใช้ เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืน แม้ว่าการจัดทำบริการสาธารณะจะถือเป็นภารกิจของรัฐ ซึ่งประชาชนทั้งหลายย่อมได้ใช้ประโยชน์ในการบริการสาธารณะนั้น โดยเท่าเทียมกัน แต่บุคคลที่จะได้รับประโยชน์จากการบริการสาธารณะที่รัฐจัดทำมากที่สุดคือ บุคคลที่มีที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอยู่ในละแวกนั้นเท่านั้น และประโยชน์ที่กลุ่มคนเหล่านี้ได้รับเป็นพิเศษนั้นนอกจากจะเกิดจากปัจจัยสนับสนุนจากภาครัฐแล้ว ยังมีที่มาจาก การเสียสละเป็นพิเศษของบุคคลที่ถูกเวนคืนอีกด้วย ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ก็มีหลักการให้รัฐเรียกผลประโยชน์กลับคืนจากผู้ถูกเวนคืนได้ ในกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาสูงขึ้น รัฐต้องหักมูลค่าที่สูงขึ้นนั้นออกจากเงินค่าทดแทน ดังนั้น แม้เป็นกรณีผู้ถูกเวนคืนเองหากปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้รับประโยชน์จากการเวนคืน กฎหมายยังกำหนดให้ผู้ถูกเวนคืนไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนเกินกว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง เพื่อให้เกิดความเสมอภาคและความชอบธรรมในการจ่ายเงินค่าทดแทนให้กับผู้ถูกเวนคืนและสังคม จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ที่ไม่ถูกเวนคืนแต่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืนสมควรที่จะร่วมรับภาระในส่วนนี้ด้วย

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นกลไกที่เป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น การจัดสร้างสาธารณูปโภค และบริการพื้นฐานต่างๆ ของรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจเวนคืนเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สินของเอกชนซึ่งมีผลเท่ากับเป็นการยกเว้นหลักสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลย่อมได้รับการคุ้มครอง การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงต้องมีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดโดยเงื่อนไขประการหนึ่งที่จะทำให้การใช้อำนาจเวนคืนเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย หลักการสำคัญของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ คือ ต้องมีการชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืน เพื่อเป็นการเยียวยาความเสียหายที่รัฐได้ก่อให้เกิดขึ้นแก่ทรัพย์สินของเอกชน โดยถือได้ว่าผู้ถูกเวนคืนนั้นเป็นผู้ที่ต้องยอมเสียสละทรัพย์สินของตนเป็นพิเศษเพื่อประโยชน์ส่วนรวม การเสียสละเป็นพิเศษนั้นจึงควรต้องได้รับการทดแทนที่เหมาะสมและเพียงพอ (equivalent reinstatement) นอกจากนี้ การได้รับค่าทดแทนที่เหมาะสมและเพียงพอหรือค่าทดแทนที่เป็นธรรมนั้น ยังมีความหมายว่า ผู้ถูกเวนคืนนั้นจะต้องได้รับค่าทดแทนความเสียหายไม่น้อยกว่าและไม่เกินความเสียหายที่แท้จริงที่ได้รับด้วย จึงมีปัญหาค่าที่จะต้องพิจารณาว่าหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนตามมาตรา 21 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มีความชัดเจน ถูกต้อง เหมาะสม หรือไม่ เพียงใด อีกทั้ง หลักเกณฑ์ดังกล่าวได้เยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนมากน้อย เพียงใด ประกอบกับหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไม่เข้าใจและตีความบทบัญญัติดังกล่าวแตกต่างกัน เนื่องจากบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มีความไม่ชัดเจน และไม่ได้มีการแก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน

จากการศึกษาของผู้เขียนพบว่า ปัญหาในการกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์กรณีการพิจารณาเงินค่าทดแทนส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาสูงขึ้นหรือลดลงมีปัญหา ดังต่อไปนี้

5.1.1 ปัญหาจากบทบัญญัติของกฎหมาย เนื่องจากไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์วิธีการคำนวณอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาสูงขึ้นหรือลดลงออกมาใช้บังคับให้สอดคล้อง

กับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เนื่องจากพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ.2537 ที่ตราขึ้นมากลับมีผลบังคับใช้ได้ไม่นาน และในปัจจุบันก็ยังไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นมาใหม่จึงเป็นปัญหาในทางปฏิบัติว่า หน่วยงานที่มีอำนาจเวนคืนจะกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาสูงขึ้นหรือลดลงโดยอาศัยหลักเกณฑ์ใดที่จะทำให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับเงินค่าทดแทนที่เหมาะสมและเป็นธรรมมากที่สุด

5.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการขาดการรับฟังความคิดเห็นของผู้ถูกเวนคืน เนื่องจากในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายไทยนั้นเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ถูกเวนคืนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นน้อยมาก ตั้งแต่ในขั้นการเริ่มดำเนินโครงการก็มีได้ให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นว่าเห็นด้วยกับโครงการที่ก่อให้เกิดการเวนคืนนั้นหรือไม่ ต่อมาเมื่อมีการกำหนดเงินค่าทดแทนก็มีได้ให้ผู้ถูกเวนคืนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย แม้จะมีผู้แทนสภาท้องถิ่นเข้าร่วมในการเป็นคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นก็ตาม แต่ก็ไม่อาจเป็นปากเป็นเสียงแทนประชาชนได้ทั้งหมด และมีใช้ความคิดเห็นของประชาชนที่อยู่ในท้องที่ที่ถูกเวนคืนที่แท้จริง

5.1.3 ปัญหาของหน่วยงานที่มีอำนาจเวนคืนในการกำหนดเงินค่าทดแทนในปัจจุบันหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น รวมทั้งรัฐวิสาหกิจต่างๆ ล้วนมีอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชน ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใดๆ อันเป็นสาธารณประโยชน์ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้นๆ ได้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าหน่วยงานราชการทุกหน่วยงานที่ทำการเวนคืนจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 ฉบับเดียวกันก็ตาม ก็ยังปรากฏว่าหน่วยงานแต่ละแห่งยังคงมีการปฏิบัติงานและมีความเห็นในการตีความตามบทบัญญัติที่แตกต่างกันออกไป อันเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค นอกจากนี้ ยังพบปัญหาจากแนวทางปฏิบัติของหน่วยงาน ซึ่งคณะกรรมการกำหนดเงินค่าทดแทน ส่วนใหญ่จะกำหนดเงินค่าทดแทนโดยอาศัยราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของกรรมที่ดินเป็นหลัก โดยไม่ค่อยได้คำนึงราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด สภาพทำเลที่ตั้งของที่ดิน รวมถึงเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน แต่หากผลจากการเวนคืนแล้วทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือมีราคาสูงขึ้น บางหน่วยงานได้หักค่าความเจริญออก จนบางครั้งทำให้ผู้ถูกเวนคืนไม่ได้รับเงินค่าทดแทนจากการที่ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เลย แต่ในทางกลับกัน กรณีที่ถูกเวนคืนแล้วทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนมีราคาลดลง หน่วยงานมักไม่ค่อยกำหนดเงินค่าทดแทนในส่วนนี้ให้กับผู้ถูกเวนคืน ประกอบกับ หน่วยงานยังขาดเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมิน

ราคาทรัพย์สินและเจ้าหน้าที่ที่จะทำการสำรวจข้อมูลซึ่งส่งผลให้การกำหนดเงินค่าทดแทนของหน่วยงานต่างๆ ค่าเช่า ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ที่ถูกเวนคืน

5.1.4 ปัญหาที่เกิดจากองค์กรที่กำหนดเงินค่าทดแทน ซึ่งการกำหนดเงินค่าทดแทนที่เหมาะสมและเป็นธรรมให้ผู้ถูกเวนคืนนั้น เป็นเรื่องทางเทคนิคซึ่งต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาทรัพย์สิน แต่เมื่อพิจารณาองค์กรที่มีอำนาจกำหนดเงินค่าทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว พบว่า แต่งตั้งมาจากตำแหน่งราชการเป็นส่วนใหญ่ และไม่ได้เป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการประเมินราคาทรัพย์สิน จึงไม่สามารถนำหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนตามที่กฎหมายกำหนดไว้มาพิจารณาอย่างครบถ้วนและถูกต้องตามหลักวิชาการ และการกำหนดให้มีการพิจารณาเงินค่าทดแทนออกเป็นสามระดับ คือ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น คณะกรรมการผู้พิจารณาอุทธรณ์และศาล แม้ว่าจะมีข้อดีตรงที่จะมีองค์กรในระดับที่สูงกว่าทำหน้าที่ตรวจสอบการกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้เวนคืนก็ตาม แต่ก็มีข้อเสียตรงที่ ระยะเวลาการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนจะใช้เวลาานาน และผู้ถูกเวนคืนจะได้รับเงินค่าทดแทนที่ล่าช้า

5.1.5 ปัญหาความเสมอภาคและความชอบธรรมในการจ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มี 2 กรณีคือ กรณีบุคคลที่ไม่ถูกเวนคืนแต่ได้รับความเสียหายสืบเนื่องจากการเวนคืน กล่าวคือ เมื่อการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มิใช่การกระทำละเมิดของรัฐ แต่เป็นความรับผิดชอบอื่นของรัฐ หากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดแล้ว แม้จะไม่ใช่มูลนิธิได้รับเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ก็ตาม หน่วยงานของรัฐก็ควรจ่ายเงินชดเชยค่าเสียหายให้แก่บุคคลผู้นั้นด้วย หากบุคคลผู้นั้นสามารถพิสูจน์ได้ว่า เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการเวนคืนตามโครงการของรัฐและกรณีบุคคลที่ไม่ถูกเวนคืนแต่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืน กล่าวคือ การเวนคืนในบางพื้นที่บางโครงการได้สร้างประโยชน์ให้กับกลุ่มบุคคลที่ไม่ถูกเวนคืน ซึ่งบุคคลกลุ่มดังกล่าวมิใช่ผู้ที่ต้องยอมเสียสละเป็นพิเศษเพื่อประโยชน์มหาชน ในทางตรงกันข้าม บุคคลกลุ่มดังกล่าวกลับจะเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการเสียสละเป็นพิเศษของผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งได้รับประโยชน์จากการลงทุนของรัฐด้วย เนื่องจากการลงทุนก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคต่างๆ ย่อมเป็นปัจจัยสนับสนุนสำคัญที่ทำให้ที่ดินมีสภาพทำเลที่เปลี่ยนแปลงไป มีราคาสูงขึ้น ซึ่งหากไม่มีปัจจัยจากภาครัฐแล้วที่ดินแห่งนั้นย่อมไม่อาจพัฒนาคุณค่าโดยตนเองได้

5.2 ข้อเสนอแนะ

เมื่อได้ศึกษาหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศแล้ว จึงเสนอแนะมาตรการที่เหมาะสมเกี่ยวกับค่าทดแทน ดังนี้

5.2.1 ปัญหาจากบทบัญญัติของกฎหมายเนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มีผลใช้บังคับมานานแล้ว และไม่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์วิธีการคำนวณอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาสูงขึ้นหรือลดลงฉบับใหม่ออกมาเพื่อรองรับกฎหมายแม่บท ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐควรจะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เหลือจากการเวนคืนฉบับใหม่ขึ้นมา โดยหากมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนฉบับใหม่ขึ้นมา ควรเพิ่มหลักเกณฑ์การคำนวณราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน โดยให้คำนึงถึงราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม รวมถึงเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน อันเป็นหลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ให้ครบถ้วน อีกทั้ง เมื่อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาสูงขึ้นก็ต้องเอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทนที่ดินเพียงอย่างเดียว ส่วนค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างและต้นไม้ที่มีราคาลดลงนั้นควรจะให้ได้รับเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามเดิม โดยไม่ต้องนำราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทนต้นไม้และสิ่งปลูกสร้าง ในส่วนของการคำนวณราคาที่ลดลงของที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนตามมาตรา 21 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นั้น ผู้เขียนเห็นว่า ให้นำหลักเกณฑ์ตามข้อ 6 ของคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 290/2541 ลงวันที่ 19 มิถุนายน 2541 เรื่อง แนวทางเกณฑ์การพิจารณาเงินค่าทดแทนตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาใช้ในการพิจารณาค่า และหากการเวนคืนทำให้สุนทรียภาพของที่ดินมีคุณค่าลดลง ผู้ถูกเวนคืนได้รับความเสียหายทางด้านจิตใจเนื่องจากสุนทรียภาพของที่ดินมีคุณค่าด้อยลงสมควรที่จะกำหนดเงินค่าทดแทนจากความเสียหายทางจิตใจให้แก่ผู้ถูกเวนคืนด้วย

5.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการขาดการรับฟังความคิดเห็นของผู้ถูกเวนคืน แนวทางแก้ไข คือ ควรมีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 อันเป็นกฎหมายกลางที่เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยการจัดให้มีการไต่สวนหรือให้โอกาสแก่ผู้ถูกเวนคืน ได้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐานก่อนที่จะดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และนำหลักเกณฑ์

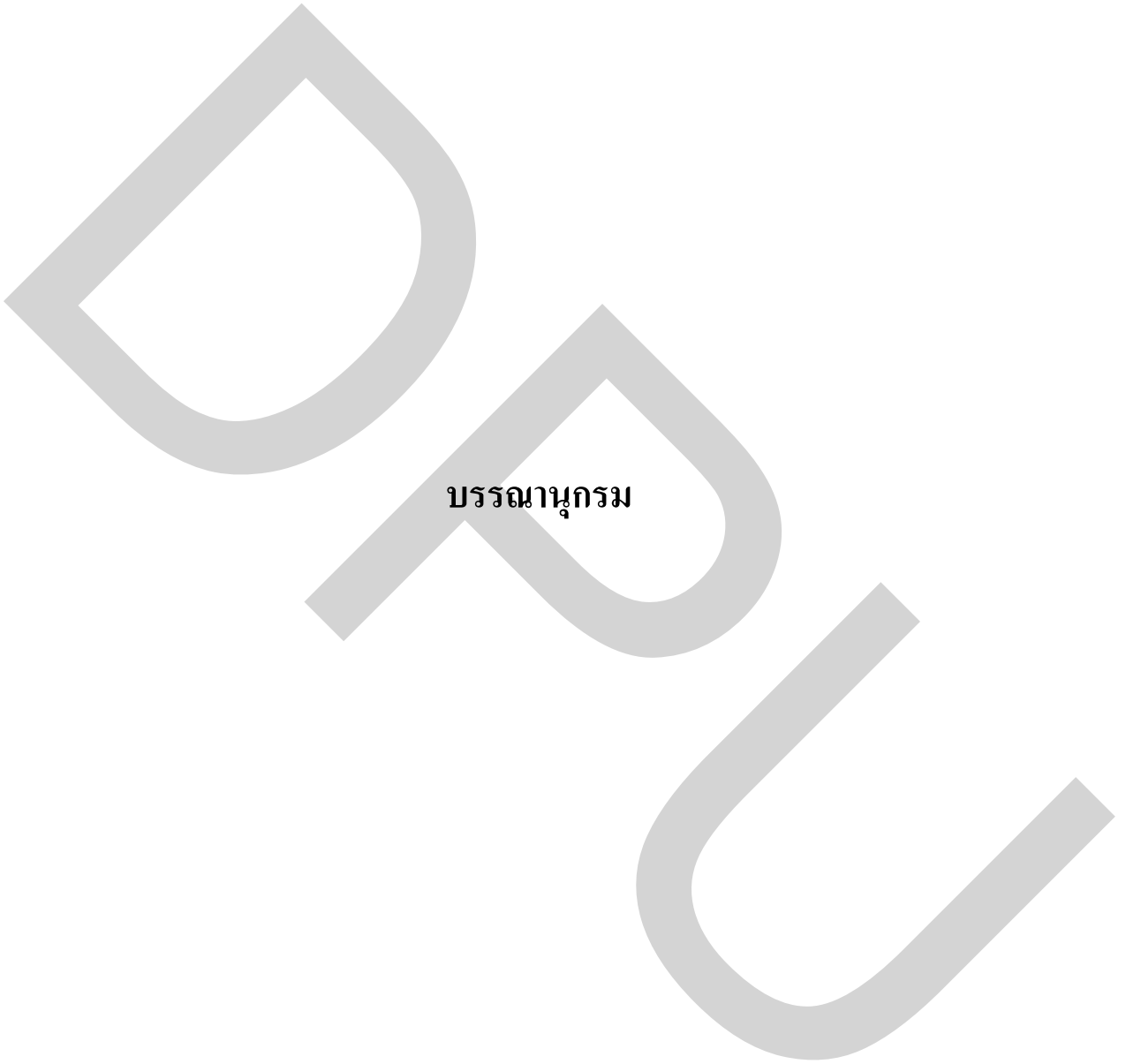
และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนพ.ศ. 2548 มาใช้เป็นแนวทางในการรับฟังความคิดเห็นของผู้ถูกเวนคืน

5.2.3 ปัญหาของหน่วยงานที่มีอำนาจเวนคืนมักจะเกิดจากการกำหนดเงินค่าทดแทน โดยจะกำหนดเงินค่าทดแทนโดยอาศัยราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของกรรมที่ดินเป็นหลัก โดยไม่ค่อยได้คำนึงราคาซื้อขายกันตามปกติ ในท้องตลาด สภาพทำเลที่ตั้งของที่ดิน รวมถึงเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ประกอบกับหน่วยงานยังขาดเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาทรัพย์สินและเจ้าหน้าที่ที่จะทำการสำรวจข้อมูลซึ่งส่งผลให้การกำหนดเงินค่าทดแทนของหน่วยงานต่างๆ ลำช้า และในแต่ละหน่วยงานก็มีวิธีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาอสังหาริมทรัพย์แตกต่างกัน ดังนั้น จึงควรเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่เวนคืนที่มีหน้าที่ในการสำรวจโครงการให้มากขึ้น และควรมีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ให้มีความเชี่ยวชาญในเรื่องของการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ซึ่ง ณ ปัจจุบัน ประเทศไทยมีการรวมตัวของผู้ประกอบการวิชาชีพประเมินราคาทรัพย์สินภาคเอกชน ประกอบด้วย สมาคมผู้ประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทย (The Valuers Association of Thailand : VAT) และสมาคมนักประเมินราคาอิสระไทย (Thai Valuers Association :TVA) โดยทั้งสองสมาคมมีหลักสูตรการฝึกอบรมเกี่ยวกับการเป็นนักประเมินราคาทรัพย์สิน ดังนั้น หน่วยงานที่มีอำนาจเวนคืนสามารถส่งเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของตนไปฝึกอบรมกับสมาคมทั้งสองดังกล่าวเพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ หรืออาจให้ผู้ถูกเวนคืนสามารถจ้างผู้ประเมินราคาภาคเอกชนมาพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนเพื่อเปรียบเทียบราคาที่ดินหน่วยงานผู้เวนคืนกำหนดได้

5.2.4 ปัญหาที่เกิดจากองค์กรที่กำหนดเงินค่าทดแทน ในบางกรณีการใช้ดุลพินิจในการกำหนดค่าทดแทนตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 บางหลักเกณฑ์ก็ไม่ได้นำมาพิจารณาอย่างครบถ้วนให้ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงทำให้ค่าทดแทนที่กำหนดให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับไม่เป็นไปตามหลักการของค่าทดแทนที่เป็นธรรมซึ่งมุ่งประสงค์ให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับค่าทดแทนที่มีจำนวนเหมาะสมและเพียงพอ แนวทางการแก้ไขปัญหานี้ จึงต้องมีการประเมินราคาค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านการประเมินราคา ซึ่งอาจจัดตั้งเป็นหน่วยงานกลาง หรือคณะกรรมการที่มีความรู้ความสามารถเพื่อทำหน้าที่ในการประเมินราคาทรัพย์สิน ซึ่งอย่างน้อยจะต้องประกอบไปด้วยบุคคลที่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาทรัพย์สิน บุคคลที่มีความรู้ทางด้านกฎหมาย ตัวแทนของหน่วยงานที่มีอำนาจเวนคืน และตัวแทนของชุมชนในบริเวณพื้นที่ที่จะถูกเวนคืน เป็นต้น เพื่อให้การประเมินราคาทรัพย์สินของภาครัฐที่มีความถูกต้องแม่นยำมากที่สุด และจะเป็นหลักประกันได้ว่า เงินค่าทดแทนที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับนั้นย่อมมีความเป็นธรรม และเพียงพอในการ

เยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ส่วนปัญหาในการกำหนดเงินค่าทดแทนในชั้นศาล เนื่องจากหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ไม่ชัดเจนทำให้ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาลก็ยังคงต้องอิงหลักเกณฑ์ตามกฎหมายดังกล่าว ประกอบกับ ศาลไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญในการประเมินมูลค่าทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน ดังนั้น ในกรณีที่มีการเวนคืนมีความซับซ้อนในเรื่องของการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน ศาลควรตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับราคาทรัพย์สินที่ต้องถูกเวนคืนดังกล่าวเพื่อให้เสนอความเห็นต่อศาล เพื่อประกอบการพิจารณาในการกำหนดเงินค่าทดแทนที่เหมาะสมต่อไป เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคมมากขึ้น

5.2.5 ปัญหาที่เกิดจากความเสมอภาคและความเป็นธรรม กรณีที่ผู้ไม่ถูกเวนคืนแต่ได้รับความเสียหายจากโครงการเวนคืนของรัฐนั้น ศาลไทยเองไม่ได้กำหนดให้บุคคลดังกล่าวได้รับเงินค่าทดแทน แต่เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ถือเป็นความรับผิดชอบของผู้อื่นของรัฐ ดังนั้น บุคคลที่ได้รับความเสียหายย่อมมีสิทธิได้รับค่าทดแทนด้วย ส่วนกรณีที่บุคคลไม่ถูกเวนคืนแต่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืน ควรให้รัฐสามารถเรียกผลประโยชน์กลับคืนได้ โดยอาจทำในรูปของการเสียภาษี เป็นต้น



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2542). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.
- _____. *ความเป็นมาและปรัชญากฎหมายมหาชน. เอกสารประกอบการฝึกอบรม*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- _____. *ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองและสัญญาทางปกครองตามแนวคิดของฝรั่งเศส. เอกสาร โครงการฝึกอบรมนิติกรหลักสูตรสัญญาทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- ชรินทร์ สันประเสริฐ. (2530). *หลักการและแนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. วารสารนิติศาสตร์ศรีปทุม 2*, 106-108.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2540). *สัญญาทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2542). *บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2531). *ทฤษฎีกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- _____. (2538). *กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2535). *คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเยอรมัน*. กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์.
- _____. (2538). *กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเยอรมัน*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- ประมุข สุวรรณสร. (2517). *ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์*. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.
- ประยูร กาญจนกุล. *คำบรรยายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประเสริฐมาตรา, ชุน. (2478). *กฎหมายปกครอง*. พระนคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง.
- ประพันธ์ ทรัพย์แสง. (2526). *การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. วารสารศิลปพาหะ*, 52-53.
- พลศักดิ์ จิรไกรศิริ. (ม.ป.ป.). *ความคิดทางการเมืองเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.
- ภาสกร ชุนหอุไร. (ม.ป.ป.). *คำอธิบายกฎหมายที่ดิน*. กรุงเทพฯ: แสงสุทธิการพิมพ์.

- โกคิน พลกุล. (2528). *ปัญหาชั้นสูงทางกฎหมายมหาชน 2 : คดีปกครองฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมชิตราช. (2534). *เอกสารการสอนวิชากฎหมายกับการเปลี่ยนแปลงสังคม* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมชิตราช.
- ยืนหยัด ใจสมุทร. (2544). *คำอธิบายพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- ขงยุทธ อนุกุล. (2546, พฤษภาคม-สิงหาคม). *หลักกฎหมายฝรั่งเศสเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์*. วารสารวิชาการศาลปกครอง, 3(163).
- ร.แลงกาด์. (2526). *ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- รังสิกร อุปพงศ์. (2531). *ทฤษฎีการบริการสาธารณะในฝรั่งเศส*. วารสารนิติศาสตร์, 18, 39-40.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. *ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน* (รายงานผลการวิจัย). สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2543). *เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน : มาตรา 29 ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย*. วารสารนิติศาสตร์, 30(2). 187-193.
- ศิริ เกวลินศฤงคาร์. (2531). *คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดินพร้อมกฎกระทรวงและระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ*. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- ศุภเชษฐ์ คุสุวรรณ. (2540). *ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย*. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.
- สมยศ เชื้อไทย. (2536). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สมยศ เชื้อไทย. (2533). *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง 1*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุวรรณ มหิตเดชกุล. (ม.ป.ป.). *การกำหนดเงินทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์*.
- เสนีย์ ปราโมช. (2514). *กฎหมายลักษณะทรัพย์สิน*. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ
- สงขลา วิชัยทัตะ. *กระบวนการเวนคืนตามกฎหมายต่างประเทศ*. วารสารกฎหมายปกครอง, 19(9).
- สงขลา วิชัยทัตะ และคณะ. *การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์* (รายงานผลการวิจัย). สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ และกล้า สมทวนิช. *การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยศาลรัฐธรรมนูญ* (รายงานผลการวิจัย). ศูนย์ศึกษาพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส (รายงานผลการวิจัย). สำนักงานศาลปกครอง.

สวัสดิ์ ศรีถัมภ์ และสุรศักดิ์ มณีศรี. รัฐธรรมนูญประเทศไทยปีใด รัฐธรรมนูญประเทศสังคมนิยม.

เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ :

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักงานศาลปกครอง. เอกสารประกอบการฝึกอบรมตุลาการศาลภูมิภาค ครั้งที่ 2/2547 เรื่อง

สัญญาทางปกครองและพัสดุ. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.

สำนักงานศาลปกครอง. (2550). คดีปกครองเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.

อิสระ นิติพัฒนทรัพย์. (2529). กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: กิ่งจันทร์การพิมพ์.

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. (2538). กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกับการจำกัดกรรมสิทธิ์.

ใน อาจารย์บัญชา หนังสือรวมบทความทางวิชาการ เพื่อเป็นอนุสรณ์แด่ศาสตราจารย์

ไพโรจน์ ชัยนาม. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

วิทยานิพนธ์

ก้อง สีวะเกื้อ. (2537). ปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ : ศึกษาเฉพาะกรณีผลจากการใช้ทรัพย์

ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ :

มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

โกเมท กาญจนขจิต. (2547). ปัญหาองค์กรที่กำหนดเงินค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

ชไมพร อำไพจิตร. (2552). ปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น :

ศึกษาเฉพาะกรณีอุทธรณ์ค่าทดแทน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ :

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

นัฐกานต์ ขำยัง. (2550). ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

บุญธรรม วิเศษลา. (2539). ปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ : ศึกษาเฉพาะกรณีกระบวนการ

บังคับซื้อขายตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

- บุรินทร์ ทองประไพ. (2545). ปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ : ศึกษาเฉพาะกรณีการกำหนดค่าทดแทนของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ปาน แดงประเสริฐ. (2538). ปัญหาค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ : ศึกษากรณีเฉพาะการอุทธรณ์เกี่ยวกับเงินค่าทดแทน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- พงษ์ศักดิ์ สมใจ. (2530). ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทน : ศึกษาเฉพาะกรณีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงของกรมทางหลวง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พัชรวิไล ต้นประวัตติ. (2548). แนวทางในการกำหนดเงินค่าทดแทนที่เหมาะสมสำหรับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พิทยา เพ็ญประชุม. (2543). มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ : ศึกษาเฉพาะกรณีการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- พินิจ ชีระชาติ. (2541). ปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ : ศึกษาเฉพาะกรณีราคาตลาด (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วิจิต คงรัตนชาติ. (2542). ปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ : ศึกษาเฉพาะกรณีการเวนคืนสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วิริยะ นามศิริพงษ์พันธ์. (2524). ที่ดินที่มีหนังสือสำคัญที่เอกชนไม่มีกรรมสิทธิ์ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศุภเชษฐ์ คุสุวรรณ. (2540). ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อุษา ศรีทอง. (2545). การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลปกครอง : ศึกษาเฉพาะกรณีคดีเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักความเสมอภาค. สืบค้นเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2556, จาก
<http://www.pub-law.net>

ภาษาต่างประเทศ

BOOKS

Andre's de Laubadere. (1985). *Traite de Droit Administrative*. Paris: Lidrairie Generalc de Droit
 it de Jurisprudence.

Andrew Baum and Gary Sams. (1977). *Statutory valuation*. (3 rd edition). London: International
 Thomson Business.

A.W. Bradly. (1979). *Constitutional and administrative Law*. Cambridge: Edinburgh.

David Widdicombe and Victor Moore. (1975). *A General Survey of England Law, in
 compensation for Compulsory Purchase: Acomparative Study*. London: The United
 Kingdom National Committee of Comparative Law.

Gunnar Folk Suhuppert. (n.d.) *The Right to Property*.

Jean-Marie Auby, Robert Ducos-Ader. (1908). (Quatrieme edition') *Droit administrative
 l'expropriation pour cause d'utilite' publique l'urbanisme et la construction*.

J.F.Garner. (1975). *Compensation for the Compulsory Acquisition of Land*. London: The United
 Kingdom National Committee of Comparative Law.

Joseph P. Longo. (n.d.). *The Concept of Property and The Concept of compensation on
 Compulsory Acquistion of Land*.

Jushun Williams. (1948). *Williams on real property*. London: Butterworth.

Keith Davies. (1984). *Law of Compulsory Purchase and Compensation*. London: Butterworth & Co..

Lewis Orgel. (1953). *Valuation Under The Law of Eminent Domain*. The Michie Company. Law Publishers
 Charlottesville Va.

Sackman Van Bruny and Russel D. Van Brunt. (1950). *Nichols on Eminent Domain*. Metthew and Bender
 & Company Incorporated

Vinding Kruse. (1939). *The right of property*. London: Oxford University Press.

ARTICLES

American Jurisprudence. (1966). (Second Edition, Volume 26). New York: Lawyers Cooperative Publishing

Black's Law Dictionary. (1979). (Forth Edition). St.Paul Minn: West.

Halsury's Law of England. *Supra note 14*, para 232.

Salmond. *Jurisprudence*. (Forth Edition Chapter 12).



ภาคผนวก





หน้า ๔๕

เล่ม ๑๑๑ ตอนที่ ๑๐ ก

ราชกิจจานุเบกษา

๒๕ มีนาคม ๒๕๓๗



พระราชกฤษฎีกา

กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลง
ของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน

พ.ศ. ๒๕๓๗

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๗

เป็นปีที่ ๔๙ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้
ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหา
ริทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๗๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา
๒๑ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จึงทรงพระกรุณา
โปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชกฤษฎีกานี้เรียกว่า “พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ
คำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. ๒๕๓๗”

มาตรา ๒ พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา
เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนที่สูงขึ้นหรือลดลง เนื่องจากการ
เวนคืนหรือจากการงานหรือกิจการที่ทำไปในการเวนคืนซึ่งจะต้องนำมาหักออกจากค่าทดแทนตามมาตรา



๒๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ หรือซึ่งจะต้องกำหนดค่าทดแทนให้แก่เฉพาะส่วนที่เหลืออันมีราคาลดลงตามมาตรา ๒๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ นั้น ให้คำนวณจากราคาสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนของเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น

ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่สูงขึ้นหรือลดลงตามวรรคหนึ่งได้แก่ผลต่างของราคาสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนซึ่งเป็นราคาก่อนที่จะได้รับผลกระทบจากการเวนคืนหรือจากการงานหรือกิจการที่เข้าไปในการเวนคืนกับราคาหลังจากที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวแล้ว ทั้งนี้ ให้คำนวณราคาในวันที่ได้มีการกำหนดราคาเบื้องต้นในกรณีที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนหรือในวันที่ได้มีการกำหนดค่าทดแทนในกรณีที่มีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยไม่มี การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเป็นเกณฑ์

มาตรา ๕ เพื่อประโยชน์ในการคำนวณราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่สูงขึ้นหรือลดลงตามมาตรา ๓ ให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณดังต่อไปนี้

(๑) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ก่อนที่จะได้รับผลกระทบจากการเวนคืน หรือจากการงานหรือกิจการที่เข้าไปในการเวนคืน ให้คำนวณโดยใช้ราคาซื้อขายตามราคาตลาดของอสังหาริมทรัพย์อื่นที่มีลักษณะ รูปร่าง หรือขนาดคล้ายคลึงกัน และมีทำเลที่ตั้งใกล้เคียงกับอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน และผลกระทบจากการเวนคืนหรือจากการงานหรือกิจการที่เข้าไปในการเวนคืนแต่ไปไม่ถึง

(๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์หลังจากที่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนหรือจากการงานหรือกิจการที่เข้าไปในการเวนคืน ให้คำนวณโดยใช้ราคาซื้อขายตามราคาตลาดของอสังหาริมทรัพย์อื่นที่ถูกเวนคืนบางส่วนที่ตั้งอยู่ใกล้เคียงกันกับอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน และเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่มีลักษณะ รูปร่าง หรือขนาดคล้ายคลึงกัน และมีทำเลที่ตั้งใกล้เคียงกับอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ในกรณีที่ไม่มีอสังหาริมทรัพย์ในลักษณะดังกล่าว ให้คำนวณโดยใช้ราคาซื้อขายตามราคาตลาดของอสังหาริมทรัพย์อื่นที่มีลักษณะ รูปร่าง หรือขนาดคล้ายคลึงกัน และมีทำเลที่ตั้งใกล้เคียงกันอย่างยิ่ง

(๓) ในกรณีที่อสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนติดต่อกับอสังหาริมทรัพย์อื่นของเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายคนเดียวกันกับอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนในวันที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน หรือในวันที่มีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในกรณีที่ไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไว้บังคับไม่ว่าอสังหาริมทรัพย์นั้น จะได้มีการจำหน่ายจ่ายโอนเป็นประการอื่นในภายหลังไปแล้วหรือไม่ก็ตามให้นำมารวมคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงเพื่อหักออกจากค่าทดแทนหรือเพิ่มเติมแล้วแต่กรณีด้วย



(๕) การคำนวณราคาอสังหาริมทรัพย์ที่สูงขึ้นหรือลดลงนอกจากที่กล่าวตาม (๑) (๒) และ (๓) แล้ว ให้คำนึงถึงกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และกฎหมายอื่นที่มีผลกระทบต่อราคาอสังหาริมทรัพย์ที่มีอยู่ในวันที่ได้กำหนดราคาเบื้องต้นในกรณีที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน หรือในวันที่ได้กำหนดค่าทดแทนในกรณีที่มีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนด้วย

มาตรา ๕ หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกานี้ ไม่ใช่บังคับแก่การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน หรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในกรณีที่ไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไว้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ชวน หลีกภัย

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือ โดยที่มาตรา ๒๑ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ บัญญัติว่า หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาสูงขึ้นหรือราคาลดลงนั้น ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้



หน้า ๑

เล่ม ๑๑๒ ตอนที่ ๕๖ ก

ราชกิจจานุเบกษา

๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๘



พระราชกฤษฎีกา

ยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้น
หรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. ๒๕๓๗

พ.ศ. ๒๕๓๘

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๘

เป็นปีที่ ๕๐ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้
ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้น
หรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. ๒๕๓๗

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม
โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ และมาตรา ๒๑
วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จึงทรงพระกรุณา
โปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชกฤษฎีกานี้เรียกว่า “พระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนด
หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน
พ.ศ. ๒๕๓๗ พ.ศ. ๒๕๓๘”

มาตรา ๒ พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา
เป็นต้นไป



หน้า ๒

เล่ม ๑๑๒ ตอนที่ ๔๖ ก

ราชกิจจานุเบกษา

๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๘

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. ๒๕๖๗

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

บรรหาร ศิลปอาชา

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกานี้ คือ เนื่องจากหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. ๒๕๖๗ ไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกเวนคืนเพราะทำให้ผู้ถูกเวนคืนบางรายได้รับค่าทดแทนน้อยลงหรือไม่ได้รับค่าทดแทนเลย และบางรายนอกจากจะไม่ได้รับค่าทดแทนแล้วยังต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรื้อย้ายสิ่งปลูกสร้างและปลูกพืชผลใหม่ เป็นเหตุให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับความเดือดร้อนและทำให้เกิดความล่าช้าและเป็นอุปสรรคในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ สมควรยกเลิกพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ - สกุล	นางสาวेमออสตรา จันทรเกษม
ประวัติการศึกษา	รัฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ.2543 รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ.2547 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ.2549 เนติบัณฑิตไทย รุ่นที่ 61 พ.ศ.2552
ประวัติการทำงาน	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ แผนกคดีสิ่งแวดล้อม สำนักงานศาลปกครองสูงสุด