บทที่ 3

ความเป็นมาของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนของประเทศไทยและต่างประเทศ

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศไทยและต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งการศึกษาแนวคิดกระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนของประเทศไทยและต่างประเทศนี้ จะทำให้ทราบได้ว่าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายต่างประเทศซึ่งได้นำมาศึกษานี้ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปในแนวทางเดียวกันกับที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 บัญญัติไว้หรือไม่อย่างไร และถึงมีความแตกต่างกันในหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ ทั้งสามารถนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนตามกฎหมายมีความเป็นธรรมต่อผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นผู้ถูกเวนคืน ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืน ภาครัฐในฐานะที่เป็นผู้ใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ดังนั้นในการศึกษาจะมุ่งเน้นในประเทศที่เริ่มต้นแนวคิดในเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินและมีระบบการถือครองที่ดินเป็นแนวทางการศึกษา ดังนี้

3.1 ความเป็นมาและแนวความคิดการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย

เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอันจำเป็นในกิจการสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น อันจะก่อให้เกิดการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ รัฐจึงมีความจำเป็นใช้วิธีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้ได้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน เพื่อใช้ในการดำเนินการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ ในประเทศไทยมีกฎหมายแม่บทกลางซึ่งใช้บังคับเป็นการทั่วไปในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มา

ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

3.1.1 ความหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

การเวนคืน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้นิยามความหมายของคำว่า “เวนคืน” ไว้ว่า บังคับเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นตามเงื่อนไขแห่งพระราชบัญญัตินี้[1] ต่อมาเมื่อมีการประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และมีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 แล้ว ก็ได้มีการบัญญัตินิยามความหมายของคำว่า “เวนคืน” ขึ้นมาใหม่ว่า “เวนคืน” หมายความว่า การให้ได้มาซึ่งที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่มิใช่ของรัฐ ตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ แต่ไม่รวมถึงการให้ได้มาโดยวิธีการซื้อขายตามมาตรา 33 วรรคสอง มาตรา 34 มาตรา 35 และหมวด 4 การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยวิธีการซื้อขาย[2]

การเวนคืน ตามพจนานุกรมไม่ได้บัญัติความหมายของคำนี้ไว้ แต่เมื่อพิจารณาแยกคำออกแล้วจะได้ความหมายดังนี้ คือ คำว่า “เวน” ตามพจนานุกรม แปลว่า การยกให้มอบให้ ส่วนคำว่า “คืน” แปลว่า เอากลับหรือส่งกลับ ดังนั้น เมื่อแปลรวมกันแล้วตามพจนานุกรมก็มีความหมายว่า “การที่เคยเอาของที่เคยยกให้กลับคืนมา” เนื่องจากสมัยก่อนที่ดินต่าง ๆ เป็นของพระมหากษัตริย์ และพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ยกให้ประชาชนครอบครอง เมื่อพระองค์ต้องการใช้ประโยชน์ก็สามารถที่จะเรียกคืนจากประชาชนเสียเมื่อไรก็ได้

ดังนั้น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ คือ การที่รัฐได้บังคับซื้อที่ดินจากประชาชน แต่การดำเนินการเวนคืนดังกล่าว จะต้องดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะนำเอาที่ดินนั้นๆ

---

[1] พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“เวนคืน” หมายความว่า บังคับเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นตามเงื่อนไขแห่งพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

[2] พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“เวนคืน” หมายความว่า การให้ได้มาซึ่งที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่มิใช่ของรัฐ ตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ แต่ไม่รวมถึงการให้ได้มาโดยวิธีการซื้อขายตามมาตรา 33 วรรคสอง มาตรา 34 มาตรา 35 และหมวด 4 การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยวิธีการซื้อขาย

ฯลฯ ฯลฯ

มาใช้ในกิจการสาธารณูปโภค ซึ่งอำนาจในการยึดคืนนี้ G.F.Garner ได้แบ่งแยกที่มาของอำนาจดังกล่าวเป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้[3]

1) อำนาจนำมา (Power to acquire)

อำนาจดังกล่าวนี้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการขอคืนที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น หรือการร่วมมือของเจ้าหน้าที่ทั้งสองตามพระราชบัญญัติเวนคืน แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจดังกล่าวนี้ จะต้องมีการระบุไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีวัตถุประสงค์เพื่อจะนำที่ดินที่ยึดไปใช้ทำประโยชน์ในกิจการอะไร

2) อำนาจที่จะใช้ที่ดินที่ไหนก็ได้ (Authority to acquire the particularland)

อำนาจดังกล่าวนี้เป็นอำนาจประการสำคัญ ดังนั้น โดยลำพังตามพระราชบัญญัติเวนคืนอย่างเดียว ไม่พอที่จะยึดที่ดินของเอกชนมาใช้ในกิจการสาธารณประโยชน์ได้ แต่จะต้องมีการแสดงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจตามกฎหมายในการแทรกแซง และสิ่งนี้นักกฎหมายเรียกว่า “ขั้นตอนการบังคับซื้อ” ขั้นตอนดังกล่าวเป็นขั้นตอนอำนาจที่ใช้ร่วมกับอำนาจแทรกแซงของรัฐมนตรีเพื่อที่จะเอาที่ดินที่ต้องการมาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ

3) การประเมินเงินค่าชดเชยที่สามารถจ่ายได้ (Assessment of the compensation payable)

การเวนคืนเป็นการที่รัฐใช้อำนาจยึดที่ดินของเอกชนโดยการบังคับซื้อ ดังนั้น แม้ว่าหลายครั้งที่เจ้าของที่ดินต้องเสียที่ดินไปโดยไม่ยินยอมในขั้นตอนการบังคับซื้อ โดยรัฐบาลมีอำนาจที่จะพิจารณาค่าเสียหายที่สมควรที่เอกชนจะได้รับ ซึ่งรัฐจำต้องจ่ายจริง แต่ถ้าเจ้าของที่ดินไม่ยอมรับจำนวนเงินที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเสนอให้ ก็สามารถปฏิเสธข้อเสนอดังกล่าวและเรียกร้องจำนวนเงินที่เหมาะสมได้

4) กฎหมายว่าด้วยการยึดกรรมสิทธิ์ (Acquisition of legal title)

อำนาจในการยึดที่ดินของเอกชนมาเป็นของรัฐ จะกระทำได้โดยการตรากฎหมายเกี่ยวกับการยึดเพื่อป้องกันต่อต้านและการปฏิเสธที่จะส่งมอบของเจ้าของที่ดิน

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การเวนคืนเป็นการบังคับซื้อ ดังนั้น เอกชนผู้ถูกเวนคืนจึงไม่สามารถที่จะขัดขวางการดำเนินการดังกล่าวของรัฐได้ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการของรัฐก็จะต้องกระทำโดยการตราเป็นบทบัญญัติกฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติ เนื่องจากถือว่าเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิที่สำคัญขั้นมูลฐานของประชาชนอย่างมาก แต่อย่างไรก็ตาม รัฐไม่สามารถที่จะใช้อำนาจดังกล่าวไปกระทบสิทธิของเอกชนมากเกินไป เนื่องจากหลักการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลได้เกิดขึ้นมาเป็นเวลานานแล้ว ดังนั้น การเวนคืน

---

[3] J.F. Garner. (1979). ***Administrative Law.*** London: Butterworths. pp.253-255.

อสังหาริมทรัพย์เพื่อสาธารณประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ รัฐจึงจำเป็นต้องชดใช้เงินค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่เอกชนตามหลักการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน เมื่อเป็นเช่นนี้ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน รัฐก็ต้องดำเนินการตราเป็นกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติเพื่อให้กฎหมายดังกล่าวผ่านการพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งถือเป็นตัวแทนของประชาชน รัฐจะดำเนินการการเวนคืนโดยใช้อำนาจมหาชนทั่วไป โดยไม่มีการตราเป็นกฎหมายไม่ได้ นอกจากนี้การที่รัฐจำต้องจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เอกชนที่ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อันเป็นการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นอีกด้วย

3.1.2 วิวัฒนาการของสิทธิในที่ดินของประเทศไทย

ในสมัยตอนต้นกรุงรัตนโกสินทร์ ประเทศไทยมีการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศอย่างกว้างขวาง ทำให้เศรษฐกิจขยายตัวเจริญรุ่งเรืองมาก ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อระบบการผลิตแบบเดิมที่ผลิตเพื่อยังชีพมาสู่การผลิตเพื่อการค้า เริ่มเกิดค่านิยมในเรื่องทรัพย์สิน เกิดการก่อตัวของชนชั้นนายทุน เริ่มมีการกว้านซื้อที่ดินเป็นจำนวนมากจากพวกนายทุน ในสมัยรัชกาลที่ 3 เมื่อพระองค์ได้ทรงอ้างหลักกฎหมายว่า “พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินทั้งสิ้นแต่ผู้เดียว” จึงได้ไปยึดหรือเวนคืนที่ดินของราษฎรมาใช้ในการสร้างวัด โดยพระองค์มักพระราชทานที่ดินแปลงอื่นให้กับราษฎรเป็นการแลกเปลี่ยน มิได้เอาที่ดินของราษฎรมาเปล่า ๆ เหมือนอย่างในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัชกาลที่ 4 ระบบเศรษฐกิจของประเทศเกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่ภายหลังจากที่ได้มีการทำสัญญาทางพระราชไมตรีกับประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเดนมาร์ก เป็นต้น รัฐบาลยอมให้ชาวต่างชาติมีสิทธิซื้อที่ดินได้ในเขตที่กำหนดให้ และเมื่อมีการขุดคลองและตัดถนนมากขึ้นทำให้ที่ดินมีราคาสูงขึ้น จึงได้มีประกาศเรื่องจำนำแนะขายฝากที่ดิน โดยบัญญัติว่าการซื้อขายจะถือเป็นเด็ดขาดได้ต่อเมื่อเจ้าของเดิมยอมมอบโฉนดตราแดงให้แก่ผู้ซื้อ แสดงให้เห็นว่า เริ่มมีการยอมรับสิทธิของเอกชนที่ดินเพิ่มมากขึ้น มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน แม้จะมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการเก็บภาษีก็ตาม แต่ก็อาจใช้แสดงสิทธิในที่ดินได้ในทางอ้อม[4]

ในสมัยรัชกาลที่ 5 กรมโยธาธิการหรือสุขาภิบาลสั่งให้บรรดาประชาชนที่อยู่ในเขตที่จะถูกตัดถนน รื้อถอนโรงเรือนของตนภายในกำหนดเวลา โดยไม่ได้รับเงินค่าชดเชยเลย แต่ใน พ.ศ. 2442 เมื่อมีการตัดถนนราชดำเนินและถนนเทวียุรยาตร ทรงมีพระราชดำริว่า การปฏิบัติแต่ก่อนไม่ได้เป็นธรรมเนียมอันดีและต้องด้วยความชอบธรรม เพราะทำให้เจ้าของที่ดินบางรายได้ประโยชน์บางรายเสียประโยชน์ จึงเปลี่ยนแปลงระเบียบการจัดที่สร้างถนนใหม่

---

[4] ยืนหยัด ใจสมุทร. (2544). ***คำอธิบายพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์*** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 6-12.

ให้กรมโยธาธิการซื้อบรรดาที่ดินที่ต้องตัดถนนกับบรรดาที่ดินริมถนนในท้องที่ตำบลก่อนล่วงมาแล้วหนึ่งปี ถ้าเจ้าพนักงานและเจ้าของที่ดินริมถนนที่ได้ขายให้กับเจ้าพนักงานมีโอกาสได้คืนตามราคาทุนเงินสร้างสองปี ต่อมา ในสมัยรัชกาลที่ 5 พระองค์ได้ทรงวางหลักเกณฑ์ในการเวนคืนว่าการเวนคืนที่ดินของเอกชนนั้นจะต้องปฏิบัติตามประกาศกรมโยธาธิการ ลงวันที่ 13 มกราคม ร.ศ. 110 ซึ่งการเวนคืนตามประกาศนี้จะต้องจ่ายเงินสำหรับค่ารื้อถอนและค่าที่ดินสำหรับเอกชนผู้เป็นเจ้าของด้วย

ในสมัยรัชกาลที่ 6 จึงเริ่มมีการรวบรวมข้อบังคับในการกำหนดค่าชดเชยให้แก่เจ้าของที่ดินให้เป็นระเบียบแบบแผนเดียวกัน และมีการออกพระราชบัญญัติจัดวางทางรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2464 ขึ้นเพื่อใช้ในการสร้างทางรถไฟและการก่อสร้างทางหลวงด้วย โดยได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินค่าชดเชยว่า เงินค่าทำขวัญที่จะจ่ายให้แก่เจ้าของที่ดิน ให้กำหนดตามราคาที่ซื้อขายกันในท้องตลาด ในวันที่ออกประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน โดยมีกรรมการจัดซื้อที่ดิน 3 คน เป็นผู้ไกล่เกลี่ยให้ตกลงเรื่องราคากับผู้ถูกเวนคืนก่อน หากตกลงกันไม่ได้ให้จัดตั้งอนุญาโตตุลาการขึ้นมาตัดสิน นอกนี้ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า ทางการจะเข้าครอบครองที่ดินได้ต่อเมื่อได้ใช้เงินหรือวางเงินค่าทำขวัญแล้วเท่านั้น ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย

ในสมัยรัชกาลที่ 7 สภาผู้แทนราษฎรได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 ออกมาใช้เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการสาธารณูปโภคทั่วไป ไม่เฉพาะเพื่อกิจการใดกิจการหนึ่งดังแต่ก่อน แม้จะเป็นการเปลี่ยนหลักการเดิมซึ่งเคยถือว่าที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจจะเรียกกลับคืนได้เสมอตามแต่จะมีพระราชประสงค์โดยอำนาจออกกฎหมายเวนคืนได้ตกมาเป็นของสภาผู้แทนราษฎรแล้วก็ตาม แต่ร่องรอยแนวความคิดเดิมก็ยังคงหลงเหลืออยู่ เพราะได้มีคำนำคำว่า “เวนคืน” มาใช้ในลักษณะนี้เป็นครั้งแรก อันแสดงความหมายว่าราษฎรได้เวนคืนที่ดินแก่รัฐบาล เพื่อที่รัฐบาลจะได้นำที่ดินนั้นไปดำเนินกิจการสาธารณูปโภคตามวัตถุประสงค์ในฐานะที่รัฐบาลเป็นเจ้าของที่ดินนั้นอยู่แต่เดิม โดยที่ราษฎรมีสิทธิรับเงิน “ค่าทำขวัญ” เป็นการชดเชยที่ดินที่ต้องเวนคืนแก่รัฐบาล อย่างไรก็ตาม เมื่อมีพระราชบัญญัติเวนคืน ฯ ออกมากำหนดหลักเกณฑ์ไว้เป็นที่แน่นอนตายตัวแล้ว ย่อมเป็นหลักประกันแก่ราษฎรว่ารัฐบาลจะไม่บังคับเอาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ไปโดยอำเภอใจเช่นแต่ก่อน อย่างน้อยจะต้องเอาไปเพื่อกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์และราษฎรยังมีสิทธิได้รับค่าคำขวัญมาเป็นการทดแทนไม่ได้สูญเสียไปโดยมิได้สิ่งใดตอบแทนกลับมา ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 247 ออกมาใช้ได้ 21 ปี รัฐบาล

จอมพล ป.พิบูลสงคราม ก็ได้ออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 มาใช้แทนฉบับเดิม

มีเหตุผลว่าฉบับเดิมใช้มานานแล้ว สมควรปรับปรุงเหมาะสมกับกาลสมัยประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495 ก็ได้บัญญัติเกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐจะกระทำมิได้เว้นแต่จำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือประโยชน์อย่างอื่นของรัฐ และต้องชดใช้ค่าทดแทนอันเป็นธรรมให้แก่เจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการโอนกรรมสิทธิ์นั้น และมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ได้นำถ้อยคำในรัฐธรรมนูญมาบัญญัติไว้ว่า อสังหาริมทรัพย์ซึ่งรัฐต้องการเพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือประโยชน์ของรัฐอย่างอื่นนั้น เมื่อมิได้มีการตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้เวนคืนตามบทบัญญัตินี้ แม้มาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว จะมิได้กล่าวถึงการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้โดยเฉพาะ แต่กล่าวถึงการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐ ซึ่งครอบคลุมไปถึงทรัพย์สินทุกประเภททั้งสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 ที่ตราออกมาใหม่ก็ยังใช้คำว่า “เวนคืน” เช่นเดิม ซึ่งถือเป็นการเดินตามแนวความคิดที่มีมาตั้งแต่โบราณว่าที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ แต่เปลี่ยนถ้อยคำจาก “ค่าทำขวัญ” มาเป็น “ค่าทดแทน” ตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม เมื่อมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 ได้กำหนดให้นำราคาปานกลางของที่ดินซึ่งตีราคาเพื่อประโยชน์แห่งการเสียภาษีบำรุงท้องที่ สภาพและทำเลของทรัพย์สินที่ต้องเวนคืน มาพิจารณาในการกำหนดค่าทดแทนด้วย แม้รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้วก็ตาม หน่วยงานของรัฐบาลบางหน่วยงานก็ยังมีกฎหมายเวนคืนของตัวเองมาใช้บังคับทำให้หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาใช้บังคับ ซึ่งในมาตรา 5 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดว่า ถ้ามิได้ตกลงเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ และในวรรคสอง กำหนดว่า ในกรณีที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนในกฎหมายอื่นโดยเฉพาะแล้ว ถ้าจะต้องดำเนินการเวนคืนเพื่อกิจการตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะมีมติให้ดำเนินการเวนคืนตามพระราชบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้แทนก็ได้ ซึ่งแสดงว่า แม้หน่วยงานของรัฐจะมีกฎหมาย

เวนคืนของตนเองได้ดังกล่าวมาแล้ว แต่หากจะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งจะต้องผ่านกระบวนการขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนทุกครั้งคณะรัฐมนตรี ย่อมจะต้องให้ดำเนินการเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่ใช้ได้เป็นการทั่วไปและเป็นธรรมกว่ากฎหมายฉบับอื่น

3.1.3 กฎหมายที่ให้อำนาจรัฐในการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

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

กฎหมายถือเป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐกับประชาชนเพื่อเป็นเกณฑ์ในการใช้อำนาจรัฐขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐ เช่น กฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันเป็นข้อตกลงและกติกาในการใช้สิทธิต่อกันในฐานะเอกชน กฎหมายอาญาเป็นข้อตกลงร่วมกันของประชาชนเพื่อป้องกันมิให้มีการละเมิดต่อกันทางกายภาพ ต่อทรัพย์สินและเสรีภาพ และกฎหมายมหาชนเป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐกับเอกชนว่ารัฐสามารถใช้อำนาจรัฐอันเป็นของประชาชนได้ในขอบเขตใดและประชาชนจะต้องถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพอย่างไรบ้าง[5]

1) รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นทั้งเครื่องมือในการจำกัดสิทธิเสรีภาพ และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ดังนั้น กฎหมายต่าง ๆ จะต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เมื่อกฎหมายลำดับรองเกิดจากการใช้อำนาจของรัฐธรรมนูญเนื้อหาของกฎหมายจะต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทซึ่งให้อำนาจในการตรากฎหมายขึ้นมิได้ รวมทั้งกระบวนการตรากฎหมายก็ต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชนไว้ 2 ลักษณะ[6] คือ บัญญัติรับรองไว้อย่างสัมบูรณ์ กล่าวคือ โดยไม่มีเงื่อนไขหรือข้อจำกัดใด ๆ และบัญญัติรับรองไว้อย่างสัมพัทธ์ กล่าวคือ รัฐสงวนไว้ซึ่งอำนาจในอันที่จะจำกัดการใช้สิทธิหรือ

---

[5] สมคิด เลิศไพฑูรย์ และ กล้า สมุทวณิช. (2546). ***รายงานการวิจัยการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยศาลรัฐธรรมนูญ.*** ศูนย์ศึกษาพัฒนาประชาธิปไตย. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 15.

[6] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). ***สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ.*** กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 49-50.

เสรีภาพนั้น ๆ ภายหลังได้ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นกรณีของสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้จำกัดได้โดยผลของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 37 วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันสมควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น

วรรคสี่ บัญญัติว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้กระทำเพียงเท่าที่จำเป็นต้องใช้เพื่อการที่บัญญัติไว้ในวรรคสาม เว้นแต่เป็นการเวนคืนเพื่อนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามที่กฎหมายบัญญัติ

วรรคห้า กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ให้ชัดแจ้ง ถ้ามิได้ใช้ประโยชน์เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือมีอสังหาริมทรัพย์เหลือจากการใช้ประโยชน์ และเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืน ให้คืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

วรรคหก ระยะเวลาการขอคืนและการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มิได้ใช้ประโยชน์หรือที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

วรรคเจ็ด การตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยระบุเจาะจงอสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามความจำเป็น มิให้ถือว่าเป็นการขัดต่อมาตรา 26 วรรคสอง

จากบทบัญญัติดังกล่าวอาจพิเคราะห์การใช้สิทธิ สภาพบังคับ และข้อจำกัดของสิทธิและเสรีภาพของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ดังนี้[7]

(1) การใช้สิทธิ สิทธิในการที่จะไม่ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นสิทธิที่ปลอดจากการแทรกแซงของรัฐ

(2) สภาพบังคับของสิทธิและเสรีภาพ เป็นหลักว่ารัฐจะต้องไม่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชน หรือหากเวนคืนก็ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมาย และให้ค่าตอบแทนที่เป็นธรรม หากไม่ใช้อสังหาริมทรัพย์นั้น ก็ต้องคืนแก่เจ้าของหรือทายาท

---

[7] สมคิด เลิศไพฑูรย์ และ กล้า สมุทวณิช. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5. หน้า 63-64.

(3) ข้อจำกัดของสิทธิและเสรีภาพ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะทำได้ต่อเมื่ออาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีเงื่อนไขเฉพาะในกรณีต่อไปนี้ การอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

2) พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายกลางที่บัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งปฏิบัติตาม และโดยที่กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในเรื่องทรัพย์สิน รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะสามารถกระทำได้แต่โดยการอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น

มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 บัญญัติว่า เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งที่ดินเพื่อการอันจำเป็นในกิจการสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น เมื่อมิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่นให้เวนคืนตามหมวดนี้

ประโยชน์สาธารณะตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงการผังเมือง การส่งเสริมและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตร การปฏิรูปที่ดิน การจัดรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ การอุตสาหกรรม และการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะมีผลเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลก็ต่อเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง ซึ่งตามมาตรา 37 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย...” ดังนั้น ตามระบบกฎหมายไทยจึงกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบในการบังคับโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการตราพระราชบัญญัติเวนคืนในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งมีผลเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ดังนั้น การตราพระราชบัญญัติเวนคืนฯ ดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่กำหนดไว้ในมาตรา 26 วรรคหนึ่ง[8] ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

---

[8] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 26 การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อ

พุทธศักราช 2560 ที่บัญญัติว่า การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย โดยองค์กรนิติบัญญัติต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับเงื่อนไขต่าง ๆ ตามมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังต่อไปนี้[9]

(1) ความพอสมควรแก่เหตุ เป็นหลักที่มีขึ้นเพื่อจำกัดการใช้อำนาจของรัฐไม่ให้เป็นไปโดยอำเภอใจ ซึ่งมีหลักการย่อยดังต่อไปนี้

1.1 มาตรการองค์กรนิติบัญญัติตราขึ้นเป็นกฎหมายจะต้อง “เหมาะสม” ที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ หลักความเหมาะสมนี้เรียกร้องความสัมพันธ์ระหว่างมาตราการที่รัฐใช้จำกัดหรือลิดลอนสิทธิของประชาชนกับผลที่จะได้รับจากการใช้มาตรการนั้น

1.2 มาตรการองค์กรนิติบัญญัติตราขึ้นหมายนั้นจะต้องเป็นมาตรการที่จำเป็นแก่การดำเนินการเพื่อให้วัตถุประสงค์ที่ต้องการสำเร็จลงได้ กล่าวคือ ในกรณีที่มีมาตรการที่เหมาะสมหลายมาตรการ องค์กรนิติบัญญัติจะต้องเลือกเอามาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุดมาบัญญัติเป็นกฎหมาย

1.3 มาตรการที่องค์กรนิติบัญญัติตราขึ้นในกฎหมายเพื่อใช้บังคับนั้น นอกจากจะเป็นมาตรการที่เหมาะสมและจำเป็นแล้ว จะต้องเป็นมาตรการที่พอสมควรแก่เหตุด้วย หลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบนี้ เรียกร้องให้องค์กรนิติบัญญัติชั่งน้ำหนักประโยชน์ที่มหาชนจะได้รับกับประโยชน์ที่เอกชนจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามมาตรการแห่งกฎหมายที่เหมาะสมและจำเป็น

(2) หลักการคุ้มครองสารัตถะแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น องค์กรนิติบัญญัติไม่อาจตรากฎหมายให้กระทบกระเทือนแก่นหรือสารัตถะของสิทธิและเสรีภาพได้กฎหมายใดที่ตราขึ้นกระทบกระเทือนต่อสารัตถะแห่งสิทธิ กฎหมายนั้นย่อมขัดรัฐธรรมนูญ

หลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

[9] วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2543). “เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย”. ***วารสารนิติศาสตร์***, 30(2), หน้า 187–193.

การตรากฎหมายในลักษณะใด ถือได้ว่ากระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้น อาจต้องพิจารณาระดับความเข้มข้นรุนแรงของกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพและลักษณะของสิทธิและเสรีภาพนั้นเองประกอบกัน เช่น หากกฎหมายเพื่อพิจารณาโดย “เนื้อหา” แล้วมีการกำหนดเงื่อนไขให้บุคคลต้องปฏิบัติตามไว้อย่างเคร่งครัดจนถึงขนาดที่ไม่มีบุคคลใดเป็นผู้ทรงสิทธิในสิทธินั้น ๆ ปฏิบัติตามเงื่อนไขได้เลย กรณีเช่นนี้แม้จะเป็นกฎหมายที่มีลักษณะจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล แต่ก็ย่อมมีผลเท่ากับเป็นการตัด หรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งถือว่า กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพดังได้กล่าวไว้แล้ว[10] อันยังมีผลให้ใช้บังคับมิได้

(3) หลักการอ้างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายใช้กับกฎหมายที่ตราขึ้นภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้บังคับแล้ว และทำให้องค์กรนิติบัญญัติมีหน้าที่ต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องและให้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ในกฎหมาย การฝ่าฝืนไม่ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ส่งผลให้กฎหมายฉบับนั้นขัดรัฐธรรมนูญ

(4) หลักการมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปของกฎหมายและหลักการห้ามตรากฎหมายใช้บังคับเฉพาะกรณีและเฉพาะบุคคล บทบัญญัติของมาตรา 26 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เรียกร้องให้ในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล องค์กรนิติบัญญัติจะต้องตรากฎหมายให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง ทั้งนี้มีเหตุผล 2 ประการ คือ ประการแรก เหตุผลเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ และประการที่สอง เหตุผลในแง่การป้องกันมิให้เกิดเอกสิทธิ์และการเลือกปฏิบัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้กฎหมายซึ่งมีผลในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป เนื่องจากไม่ต้องการให้องค์กรนิติบัญญัติออกคำสั่งทางปกครองเองในรูปแบบของกฎหมาย โดยคำสั่งทางปกครองมุ่งใช้บังคับกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลที่ระบุจำนวนได้แน่นอนกลุ่มหนึ่ง และกับข้อเท็จจริงเฉพาะกรณี ส่วนกฎหมายมุ่งใช้บังคับเป็นการทั่วไปเป็นเครื่องประกันความสม่ำเสมอและความเท่าเทียมกันในผลทางกฎหมายสำหรับข้อเท็จจริงหรือสถานการณ์ที่เหมือนกัน ดังนั้น กฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รับการตราขึ้นโดยไม่มีผลใช้บังคับการทั่วไป แต่มุ่งหมายให้ใช้บังคับเป็นการเฉพาะเจาะจงย่อมถือว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ และใช้บังคับมิได้

---

[10] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 6. หน้า 78.

3) กฎหมายอื่น ๆ ที่ให้รัฐใช้อำนาจในการเวนคืน

นอกจากกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว ยังมีกฎหมายอื่นที่มีบทบัญญัติให้อำนาจหน่วยงานของรัฐดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อวัตถุประสงค์บางประการเป็นการเฉพาะ ได้แก่

1. พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 (มาตรา 23)

2. พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2530 (มาตรา 11)

3. พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2530 (มาตรา 37ทวิ)

4. พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 (มาตรา 35ทวิ)

5. พระราชบัญญัติไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 (มาตรา 35)

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) (ข้อ22 และข้อ 26)

10. พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 (มาตรา 28 (6) มาตรา 43 และมาตรา 44)

11. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (มาตรา 34)

12. พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 (มาตรา 29 มาตรา 33 และมาตรา 38)

13. พระราชบัญญัติการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย 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 (มาตรา15)

18. พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดหาสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการขนส่งมวลชน พ.ศ. 2540 (มาตรา 6) เป็นกรณีที่รัฐต้องการใช้แดนกรรมสิทธิ์ของเอกชนเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการขนส่งโดยไม่จำเป็นต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

19. พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 (มาตรา 32)

20. พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 (มาตรา 57)[11]

ในบรรดากฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจรัฐสามารถเวนคืนทรัพย์สินมาเพื่อใช้ประโยชน์สาธารณะนั้น มีกฎหมายบางฉบับที่มิได้กำหนดขั้นตอนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้เป็นการเฉพาะ แต่ให้นำกฎหมายกลางว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับแทน ได้แก่

1. พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482

มาตรา 23 กำหนดว่า ถ้าจะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการชลประทานส่วนราษฎรให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหริมทรัพย์มาใช้บังคับ

2. พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485

มาตรา 10 ทวิ กำหนดว่าเมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์แก่การชลประทาน ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในหมวดนี้

3. พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494

มาตรา 37 ทวิ กำหนดว่า เมื่อการรถไฟแห่งประเทศไทยมีความจำเป็นต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการสร้างทางรถไฟหรือเพื่อประกอบทางรถไฟ ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่ที่ได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะในหมวดนี้

4. พระราชบัญญัติการพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2496

มาตรา 21 กำหนดว่า เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการผลิต ขยายระบบการผลิต หรือการจำหน่ายพลังงานถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎฆมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

5. พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503

มาตรา 35 กำหนดว่า เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการก่อสร้างโรงผลิตพลังงานไฟฟ้าและระบบการขนส่งพลังงานไฟฟ้า ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

---

[11] นัฐกานต์ ขำยัง. (2550). ***ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์.*** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 28-29.

6. พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511

มาตรา 36 กำหนดว่า เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อได้มาซึ่งแหล่งพลังงานตาม มาตรา 6(2) หรือเพื่อใช้ตามมาตรา 9(4) ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ในการนี้จะออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ดินที่จะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้ และให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม

7. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

มาตรา 34 กำหนดว่า ในการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม

8. พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

มาตรา 43 กำหนดว่า เมื่อได้ประกาศพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองในท้องที่ใดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ซึ่งเอกชนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองและถูกกำหนดในพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะให้เวนคืน ถ้า

เพื่อให้เป็นทางหลวงให้ถือว่าถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงและให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับแก่การเวนคืนโดยอนุโลม ทั้งนี้ เว้นแต่ ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติให้ใช้ผังเมืองโดยเฉพาะ

เพื่อให้ใช้ในการอันเป็นประโยชน์แก่ผังเมืองอย่างอื่นให้ถือว่าถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับแก่การเวนคืนโดยอนุโลม ทั้งนี้ เว้นแต่ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ

9. พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

มาตรา 38 กำหนดว่า เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ประโยชน์ในการจัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรม ให้การนิคมอุตสาหกรรม (กนอ.) มีอำนาจดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้

10. พระราชบัญญัติการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

มาตรา 32 กำหนดว่า เมื่อการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยมีความจำเป็นจะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างท่าอากาศยาน เมื่อมิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์[12]

3.2 การกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศไทย

กลไกที่สำคัญและเป็นเครื่องมือหลักในการจัดทำการอันจำเป็นในกิจการสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น อันจะก่อให้เกิดการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ให้สำเร็จลุล่วง คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ รัฐจะต้องดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อย่างรอบคอบ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนผู้ถูกเวนคืน และในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้ต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนโดยคำนึงประโยชน์สาธารณะและผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน

3.2.1 ขั้นตอนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

1) การเวนคืนโดยมีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน

ในกรณีที่รัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการตามกฎหมายกำหนดไว้ รัฐย่อมมีอำนาจที่จะดำเนินการเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562[13] ในการนี้เมื่อมีความจำเป็นต้องเวนคืนที่ดินเพื่อกิจการตามที่

---

[12] จิรวัฒน์ สุริยะโชติชยางกูล และ อิสร์กุล อุณหเกตุ. (2557). ***โครงการวิเคราะห์กฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530.*** สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา, สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 13-15.

[13] พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

มาตรา 7 เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งที่ดินเพื่อการอันจำเป็นในกิจการสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น หรือเพื่อนำไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อมิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่นให้เวนคืนตามหมวดนี้

กฎหมายกำหนดไว้ และมีความจำเป็นที่จะต้องเข้าสำรวจที่ดินเพื่อให้ทราบถึงที่ดินที่ต้องได้มาโดยแน่ชัด[14] พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 กำหนดให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ซึ่งในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวอย่างน้อยต้องกำหนดรายละเอียด ไว้ดังนี้

(1) วัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน

(2) ระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา

(3) แนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนเท่าที่จำเป็น

(4) ระยะเวลาการเริ่มต้นเข้าสำรวจ

(5) เจ้าหน้าที่เวนคืน

(6) แผนที่หรือแผนผังแสดงแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืน

ประโยชน์สาธารณะตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงการผังเมือง การส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตร การปฏิรูปที่ดิน การจัดรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถาน และแหล่งทางประวัติศาสตร์ การอุตสาหกรรม และการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

[14] มาตรา 8 เมื่อมีความจำเป็นต้องเวนคืนที่ดินตามมาตรา 7 และจำเป็นต้องสำรวจ เพื่อให้ทราบถึงที่ดินที่ต้องได้มาโดยแน่ชัด ให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน โดยในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวอย่างน้อยต้องกำหนดรายละเอียด ดังต่อไปนี้

(1) วัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน

(2) ระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา

(3) แนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนเท่าที่จำเป็น

(4) ระยะเวลาการเริ่มต้นเข้าสำรวจ

(5) เจ้าหน้าที่เวนคืน

(6) แผนที่หรือแผนผังแสดงแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืน

การกำหนดวัตถุประสงค์ตาม (1) จะกำหนดหลายวัตถุประสงค์ตามความจำเป็นก็ได้

ในกรณีมีเหตุจำเป็น จะแก้ไขเพิ่มเติมวัตถุประสงค์ตาม (1) ก็ได้ แต่ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติม และต้องกระทำภายในกำหนดระยะเวลาตาม (2)

ในการจัดทำแผนที่เพื่อกำหนดแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืน ให้กรมที่ดินส่งสำเนาแผนที่ระวางที่ดินที่เกี่ยวข้องให้แก่เจ้าหน้าที่ตามที่เจ้าหน้าที่ร้องขอ โดยให้เจ้าหน้าที่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งปวงที่เรียกเก็บตามประมวลกฎหมายที่ดิน

เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรานี้แล้ว ให้เป็นหน้าที่ของสำนักงบประมาณจัดสรรเงินค่าทดแทนที่จะต้องจ่ายตามพระราชบัญญัตินี้เสนอพร้อมกับการเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาต่อ คณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับแผนการดำเนินการที่เจ้าหน้าที่ได้จัดทำ ระยะเวลาการใช้จ่ายและตามกำลังเงินของแผ่นดิน โดยให้นำเงินนอกงบประมาณหรือเงินรายได้ มาประกอบการพิจารณาด้วย

พระราชกฤษฎีกามีระยะเวลาใช้บังคับเท่าที่จำเป็นเพื่อการสำรวจที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ และการรังวัดที่ดิน แต่ต้องไม่เกิน 5 ปี[15] แต่หากว่าการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ไม่แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาดังกล่าว ยังคงมีความประสงค์ที่จะทำการสำรวจเพื่อให้ทราบถึงอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องได้มาต่อไป ให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่ล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 60 วัน ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกานั้นจะสิ้นผลใช้บังคับ ทั้งนี้หากการดำเนินการสำรวจเพื่อให้ทราบถึงอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องได้มาไม่แล้วเสร็จและไม่มีการนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาภายในกำหนดเวลา หากเกิดความเสียหายต่อรัฐ เจ้าหน้าที่จำต้องถูกดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่[16] อีกด้วย จะเห็นว่าพนักงานเจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าไปในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ภายในเขตที่ดินที่จะเวนคืน ก็เพื่อกระทำกิจการเท่าที่จำเป็นเพื่อทำการสำรวจและเพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน แต่การเข้าไปดังกล่าวจะต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวทราบถึงกิจการที่จะต้องกระทำล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนการเริ่มกระทำกิจการนั้น ซึ่งการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนนั้น จะต้องกระทำด้วยความระมัดระวังเพื่อมิให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ หากมีความเสียหายเกิดขึ้นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ก็มีสิทธิที่จะได้รับค่าชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการที่พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อทำการสำรวจและเพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนดังกล่าว[17]

---

[15] มาตรา 9 ระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 (2) ให้กำหนดเท่าที่จำเป็น เพื่อการสำรวจที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ และการรังวัดที่ดิน แต่จะกำหนดเกินห้าปีมิได้

[16] มาตรา 10 ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการสำรวจเพื่อให้ทราบถึงอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องได้มาโดยแน่ชัดให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 (2)

หากเจ้าหน้าที่ดำเนินการไม่แล้วเสร็จตามวรรคหนึ่ง และยังประสงค์จะทำการสำรวจเพื่อให้ทราบถึงอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องได้มาโดยแน่ชัดต่อไป ให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่ล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหกสิบวันก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกานั้นจะสิ้นผลใช้บังคับ

หากการดำเนินการตามวรรคหนึ่งไม่แล้วเสร็จและมิได้มีการเสนอให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นใหม่ภายในกำหนดเวลา ถ้าเกิดความเสียหายแก่รัฐเป็นจำนวนเท่าใด ให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ ไม่ตัดอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 ขึ้นใหม่

[17] มาตรา 12 ภายในกำหนดระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา พนักงานเจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าไปในที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ภายในแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืน และกระทำการเท่าที่จำเป็น เพื่อทำการสำรวจให้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของทราบถึงกิจการที่จะกระทำล่วงหน้า

การเข้าสำรวจดังกล่าวจะต้องกำหนดระยะเวลาการเริ่มต้นเข้าสำรวจเท่าที่จำเป็น แต่จะต้องไม่เกิน 180 วัน นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาบังคับใช้ ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ รัฐมนตรีอาจอนุมัติให้ขยายระยะเวลาออกไปอีกได้แต่ไม่เกิน 90 วัน[18] และพนักกงานเจ้าหน้าที่ผู้ที่เข้าทำการสำรวจจะต้องชี้แจง เผยแพร่ข้อมูลและสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการเวนคืนให้แก่ราษฎรผู้ถูกเวนคืนให้ได้ทราบถึงวัตถุประสงค์ของการเวนคืนดังกล่าว พร้อมทั้งรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอีกด้วย[19]

เมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะต้องเวนคืนใช้บังคับแล้ว ให้เจ้าหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ผู้แทนของเจ้าหน้าที่ ผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนกรมที่ดิน นายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขต และผู้บริหารท้องถิ่นเกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนค่าทดแทนให้แก่บุคคลผู้มีสิทธิได้รับตามกฎหมาย[20] ซึ่งในการกำหนดเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทนนี้ต้องกำหนด

ไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนวันเข้าทำการสำรวจ และต้องระมัดระวังมิให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของ ในกรณีที่เกิดความเสียหาย เจ้าของชอบที่จะได้รับเงินค่าชดเชยสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากกิจการที่กระทำนั้น

[18] มาตรา 13 การกำหนดระยะเวลาการเริ่มต้นเข้าสำรวจตามมาตรา 8 (4) ให้กำหนดเท่าที่จำเป็นซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 ใช้บังคับ

ในกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ รัฐมนตรีอาจอนุมัติให้ขยายระยะเวลาตามวรรคหนึ่งได้ไม่เกินเก้าสิบวัน การขยายระยะเวลาตามวรรคสองให้ทำเป็นประกาศและต้องระบุเหตุผลการขยายระยะเวลาไว้ด้วย และให้นำความในมาตรา 11 มาใช้บังคับกับการเผยแพร่ประกาศดังกล่าวด้วยโดยอนุโลม

[19] มาตรา 14 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่เข้าทำการสำรวจตามมาตรา 12 ชี้แจง เผยแพร่ข้อมลูและสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนให้ประชาชนทราบ พร้อมทั้งรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่เจ้าหน้าที่ประกาศกำหนด

[20] มาตรา 19 เมื่อพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 ใช้บังคับแล้ว ให้เจ้าหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่ ผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนกรมที่ดิน นายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขต และผู้บริหารท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทน

ในกรณีที่มีความจำเป็น เจ้าหน้าที่อาจพิจารณาแต่งตั้งผู้แทนหน่วยงานอื่นของรัฐเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย

ผู้บริหารท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องตามวรรคหนึ่ง หมายถึงผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอสังหาริมทรัพย์อยู่ในแนวเขตพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 ถ้าแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนครอบคลุมพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่ง เมื่อจะพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทน หรือปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ให้ผู้บริหารท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง หมายถึงเฉพาะผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

โดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา 20 มาตรา 22 มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ทั้งนี้จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จและประกาศราคา ณ สถานที่ที่ได้กำหนดไว้ ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง[21]

หลังจากที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทนแล้ว ในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาเจ้าหน้าที่มีอำนาจเจรจาตกลงซื้อขายและกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อดำเนินการจัดซื้อและจ่ายเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวต่อไป แต่จะให้ราคาหรือค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวเกินกว่าราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดไว้ไม่ได้[22] และในการทำความตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ข้างต้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี คือ

กรณีที่ 1 สามารถตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนได้ ซึ่งในกรณีนี้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์มีสิทธิที่จะได้เพิ่มเงินค่าทดแทนขึ้นอีกร้อยละ 2 ของราคา

ให้นำความในวรรคสามมาใช้บังคับกับกรณีที่แนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนครอบคลุมท้องที่มากกว่าหนึ่งอำเภอด้วยโดยอนุโลม

[21] มาตรา 21 ให้คณะกรรมการตามมาตรา 19 กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นภายในแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนให้แล้วเสร็จ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งและประกาศให้ประชาชนทราบ ณ สถานที่ที่กำหนดไว้ตามมาตรา 11

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นและคณะกรรมการตามมาตรา 19 ไม่อาจกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ รัฐมนตรีอาจอนุมัติให้ขยายระยะเวลาตามวรรคสองได้ไม่เกินเก้าสิบวัน โดยทำเป็นประกาศและระบุเหตุผลการขยายระยะเวลาไว้ด้วย และให้นำความในมาตรา 11 มาใช้บังคับกับการเผยแพร่ประกาศดังกล่าวโดยอนุโลม

ในกรณีที่รัฐมนตรีเห็นว่าราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา 19 ได้กำหนดไว้ต่ำหรือสูงเกินไป ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม รัฐมนตรีจะเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดราคาใหม่ให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นก็ได้ ราคาที่คณะรัฐมนตรีกำหนดดังกล่าวให้ถือว่าเป็นราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา 19 กำหนด

[22] มาตรา 25 ในระหว่างการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 เมื่อคณะกรรมการตามมาตรา 19 ประกาศกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการเจรจาตกลงซื้อขายและกำหนดเงินค่าทดแทนได้ในราคาที่ไม่เกินราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นที่คณะกรรมการดังกล่าวกำหนด

หากเจ้าของตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำสัญญาซื้อขายกับเจ้าของโดยเร็วตามแบบที่เจ้าหน้าที่กำหนด และให้พนักงานเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันทำสัญญาซื้อขาย ทั้งนี้ ให้ถือว่าได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวนับแต่วันชำระเงิน

อสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้กำหนดไว้[23] และจะได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมในดารจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน อีกทั้งจะได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับบุคคลธรรมดา ภาษีธุรกิจเฉพาะ และค่าอากรแสตมป์[24]

กรณีที่ 2 ไม่สามารถตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ได้ แต่รัฐมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องเข้าดำเนินการ เจ้าหน้าที่โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีจะดำเนินการเข้าครอบครองและใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นก่อนการเวนคืนก็ได้ แต่เจ้าหน้าที่จะต้องมีการประกาศให้ประชาชนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 30 วัน โดยการที่จะเข้าครอบครองหรือใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นได้ก็ต่อเมื่อได้จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือวางเงินต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน โดยแยกฝากเป็นบัญชีเฉพาะราย[25] ซึ่งการวางเงินดังกล่าวให้ระบุไว้ในประกาศด้วยว่าเจ้าของมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน และในกรณีที่เจ้าของไม่มารับเงินค่าทดแทน เจ้าหน้าที่จะวางเงินค่าทดแทนไว้ ณ ที่ใด ก่อนเข้าครอบครองหรือใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งเจ้าของทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 90 วันนับแต่วันที่จ่ายเงินค่าทดแทนหรือวางเงิน[26]

---

[23] มาตรา 26 ในการดำเนินการซื้อขายตามมาตรา 25 ให้นำความในมาตรา 33 มาตรา 34 มาตรา 35 และส่วนที่ 4 เงินค่าทดแทน มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่เจ้าของตกลงซื้อขายตามมาตรา 25 ให้เพิ่มเงินค่าทดแทนอีกร้อยละสองของราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา 19 กำหนด การจ่ายเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดิน โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นไม่ตัดสิทธิในการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้

[24] มาตรา 27 การซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 25 และการโอนที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืน ให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน และได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับบุคคลธรรมดา ภาษีธุรกิจเฉพาะ และค่าอากรแสตมป์ โดยให้ดำเนินการตามที่กำหนดในประมวลรัษฎากร

[25] มาตรา 46 ในการวางเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กระทำโดยการนำเงินไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน โดยแยกฝากเป็นบัญชีเฉพาะราย ในการฝากดังกล่าวถ้ามีดอกเบี้ยหรือดอกผลใดเกิดขึ้นเนื่องจาก การฝากเงินนั้นให้ตกเป็นสิทธิแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนนั้นด้วย เว้นแต่การวางเงินตามมาตรา 41 วรรคห้า หรือมาตรา 43 จะนำไปฝากไว้กับธนาคารออมสินมิได้

[26] มาตรา 28 ในกรณีที่เจ้าของรายใดไม่ตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 25 ให้ดำเนินการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต่อไปโดยเร็ว

ในระหว่างที่ยังมิได้ตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามวรรคหนึ่ง และพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 ยังมีผลใช้บังคับ ถ้ามีเหตุจำเป็นเร่งด่วนที่ถ้าปล่อยเนิ่นช้าไป จะเป็นอุปสรรคแก่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมหรือประโยชน์ของรัฐอันสำคัญอย่างอื่น เจ้าหน้าที่โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีจะประกาศ

ในการทำสัญญาซื้อขายทั้งสองกรณี กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนดังกล่าวทั้งหมดให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ทำสัญญาซื้อขายและให้ถือว่ากรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว ได้โอนเป็นของรัฐแล้วนับแต่มีการชำระเงินในกรณีเช่นนี้รัฐย่อมสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ในสังหาริมทรัพย์ได้ โดยไม่ต้องตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้กรรมสิทธิ์เป็นของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

อย่างไรก็ตาม ในระหว่างที่ยังมิได้ตราพระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าการเวนคืนที่ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนแล้ว หากเนิ่นช้าจะเป็นอุปสรรคอย่างมากแก่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมหรือประโยชน์ของรัฐอันสำคัญอย่างอื่น เจ้าหน้าที่โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีก็มีอำนาจประกาศกำหนดให้การเวนคืนนั้น เป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนได้ และเมื่อประกาศเช่นว่านั้นแล้วเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์ได้ก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่ต้องมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือ ผู้ครอบครอง

การเข้าครอบครองและใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นก่อนการเวนคืนก็ได้ แต่เจ้าหน้าที่ จะเข้าครอบครองหรือใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นได้ เมื่อได้จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือวางเงินตามมาตรา 46 แล้ว

ประกาศตามวรรคสองต้องประกาศให้ประชาชนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ในประกาศดังกล่าวต้องระบุด้วยว่าเจ้าของมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน และในกรณีที่เจ้าของไม่มารับเงินค่าทดแทน เจ้าหน้าที่จะวางเงินค่าทดแทนไว้ ณ ที่ใด การประกาศดังกล่าว นอกจากต้องแจ้งให้เจ้าของทราบแล้ว ให้นำความในมาตรา 11 มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

เมื่อได้จ่ายเงินค่าทดแทนแก่เจ้าของหรือวางเงินตามมาตรา 46 แล้ว ก่อนเข้าครอบครองหรือใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งเจ้าของทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับแต่วันที่จ่ายเงินค่าทดแทนหรือวางเงิน และกรณีที่มีความจำเป็นต้องรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง หรือขนย้ายทรัพย์สินให้เจ้าของดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง และขนย้ายทรัพย์สินนั้นให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ถ้าเจ้าของไม่ดำเนินการภายในเวลาที่กำหนด ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการเช่นว่านั้นได้เอง โดยให้เจ้าของเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย

ในการเข้าครอบครองตามวรรคสอง ถ้ามีความเสียหายเกิดขึ้นเป็นพิเศษเนื่องจากการเข้า ครอบครองหรือใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์นั้น ให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินค่าทดแทนสำหรับความเสียหาย ส่วนนี้เพิ่มขึ้นได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง

การประกาศตามวรรคสองไม่เป็นการตัดสิทธิของเจ้าของและอำนาจของเจ้าหน้าที่ที่จะทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 25 แม้พระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 จะสิ้นอายุแล้วก็ตาม แต่ต้องกระทำก่อนที่จะมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินนั้นต่อสภาผู้แทนราษฎร และให้ถือว่าการทำสัญญาซื้อขายดังกล่าวเป็นการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 25

โดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นจะกระทำได้เมื่อมีการวางเงินค่าทดแทนตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 แล้ว

3.2.2 บุคคลผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน

บุคคลผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ได้กำหนดให้แก่บุคคลต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ได้แก่

1) เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืน

ซึ่งคำว่า “เจ้าของ” นั้น หมายความว่า เจ้าของหรือผู้ครอบครองซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 และคำว่า “เจ้าของที่ดิน” นั้น หมายความถึง บุคคลซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา 3 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งหมายถึงบุคคลที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีที่ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามบทกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้และได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือตามกฎหมายอื่น ส่วนคำว่า “ผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ได้แก่ บุคคลซึ่งได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินตามมาตรา 4 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งปกติแล้วผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายมีสิทธิในที่ดินในทำนองเดียวกันกับเจ้าของที่ดิน แต่ต่างกันที่ผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายไม่มีโฉนดที่ดิน คงมีแต่เพียงหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน เช่น น.ส. 3 และ น.ส. 3 ก. เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แม้ที่ดินที่ถูกเวนคืนไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินก็สามารถตั้งคณะกรรมการขึ้นมาทำการสอบสวนสิทธิได้ตามมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 และข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย คณะกรรมการก็สามารถกำหนดราคาให้แก่ผู้นั้นได้[27]

---

[27] มาตรา 63 ในกรณีที่ที่ดินไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้เจ้าหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วย นายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขตแห่งท้องที่ที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ ผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนกรมที่ดิน ผู้ใหญ่บ้านในท้องที่ที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ และผู้แทนของเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการสอบสวนให้ทราบถึงผู้มีสิทธิในที่ดินดังกล่าว หากผลการสอบสวนปรากฏว่าที่ดินนั้นไม่ใช่ที่ดินของรัฐและทราบถึงผู้มีสิทธิในที่ดินนั้น ให้ดำเนินการเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามที่กำหนดไว้ในหมวด 1 การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยการเวนคืน ต่อไป

หากผลการสอบสวนตามวรรคหนึ่งไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินนั้น ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร และให้ปิดประกาศเพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสคัดค้านเป็นเวลา เก้าสิบวัน ณ สถานที่ตามมาตรา 11 หากไม่มีผู้คัดค้านภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้นำความในมาตรา 17 (3) และวรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

2) เจ้าของโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่น ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นในวันใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 หรือได้ถูกสร้างขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่

โดยหลักแล้วเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างคือเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินตามมาตรา 40 (1) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 โดยอาศัยหลักส่วนควบตามมาตรา 144 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติว่า เจ้าของทรัพย์ย่อมมีกรรมสิทธิ์ในส่วนควบของทรัพย์นั้น อย่างไรก็ตามมาตรา 146 ของประมวลกฎหมายดังกล่าว ได้บัญญัติข้อยกเว้นเอาไว้ว่า ทรัพย์ซึ่งติดกับที่ดินหรือติดกับโรงเรือนเพียงชั่วคราว ไม่ถือว่าเป็นส่วนควบกับที่ดินหรือโรงเรือนนั้น ดังนั้น ผู้เช่าที่ดินของผู้อื่นเพื่อปลูกสร้างโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น หรือผู้มีสิทธิเหนือพื้นดินนั้นซึ่งมีสิทธิเป็นเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างเหนือพื้นดินของผู้อื่นตามมาตรา 1410 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ย่อมเป็นเจ้าของโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างนั้น จึงมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 40 (2) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ. ศ. 2562

3) เจ้าของต้นไม้ยืนต้นที่ขึ้นอยู่ในที่ดินในวันที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8

เป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของต้นไม้ยืนต้นที่ขึ้นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 ถ้าปลูกในภายหลังย่อมไม่ได้รับเงินค่าทดแทน คำว่า “ต้นไม้ยืนต้น” ไม่มีนิยามความหมายไว้ที่ใด นอกจากประกาศใช้ข้อบังคับชั่วคราวสำหรับการเพาะปลูก ร.ศ. 129 ข้อ 7 ที่ให้ความหมายว่า พรรณไม้ยืนเป็นต้นมีอายุเกิน 3 ปี จึงต้องพิจารณาตามหลักพฤกษศาสตร์ว่าต้นไม้ใดบ้างที่มีอายุเกิน 3 ปี

4) ผู้เช่าหรือผู้เช่าช่วงที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในที่ดินที่ต้องเวนคืน

ในการเช่านั้นไม่จำกัดเพียงว่าจะต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ ซึ่งได้ทำไว้ก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 8 หรือได้จัดทำขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่เท่านั้น แต่หากการเช่านั้นแม้ไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือแต่หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าเป็นผู้เช่าที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวจริง ซึ่งได้ทำไว้ก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 8

ในกรณีที่อสังหาริมทรัพย์อยู่ในที่ดินของรัฐ หากเป็นผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายให้คณะกรรมการตามมาตรา 19 กำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่บุคคลดังกล่าว แต่หากบุคคลดังกล่าวไม่สามารถแสดงได้ว่าตนเป็นผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายให้คณะกรรมการตามมาตรา 19 กำหนดเงินค่าชดเชยเป็นค่าต้นไม้ยืนต้นและพืชล้มลุก ค่ารื้อย้ายโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง และค่าขนย้ายให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าวต่อไป แต่ต้องไม่สูงกว่าราคาที่กำหนดตามมาตรา 20

หรือได้จัดทำขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ก็มีสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนเช่นกัน และการเช่านั้นยังมิได้ระงับไปในวันที่เจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครองที่ดิน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว[28] แต่เงินค่าทดแทนในการเช่านี้พึงกำหนดให้เฉพาะผู้เช่าได้เสียหายจริงโดยเหตุที่ต้องออกจากที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวก่อนสัญญาเช่าระงับ การกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้เช่าที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในที่ดินที่ต้องเวนคืนซึ่งเสียสิทธิการเช่าไปเพราะที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างที่ตนเช่าถูกเวนคืนไป จึงเป็นการจ่ายค่าทดแทนสำหรับสิทธิการเช่า มิใช่เป็นการจ่ายเงินค่าทดแทนสำหรับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง การเช่าดังกล่าวนี้ถ้าหากว่าสัญญาระงับไปก่อน ผู้เช่าย่อมไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนแต่อย่างใด

---

[28] มาตรา 41 ในกรณีที่มีการเช่าที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งอยู่บนที่ดินที่เวนคืน หากมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือแม้ไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือแต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเป็นผู้เช่าที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ดังกล่าวจริง ให้เจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้เช่าหรือผู้เช่าช่วงแต่ละรายเป็นค่าขนย้าย และค่าเสียหายอื่นที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ แต่สำหรับผู้เช่าหรือผู้เช่าช่วงที่ไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือให้จ่ายให้เฉพาะค่าขนย้าย

ในกรณีที่มีการเช่าที่ดินและผู้เช่าหรือผู้เช่าช่วงเป็นผู้ลงทุนหรือก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์หรือมีข้อตกลงอื่นใดในลักษณะเดียวกัน หรือได้มีการชำระค่าเช่าหรือค่าตอบแทนล่วงหน้า ให้เจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนเป็นค่าเสียสิทธิการเช่าจากการที่สัญญาเช่าต้องระงับก่อนกำหนด โดยคิดตามส่วนของระยะเวลาเช่าที่เหลืออยู่ นับแต่วันที่ตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 25 จนถึงวันที่สัญญาเช่าสิ้นสุดลง ทั้งนี้ ให้หักเงินค่าทดแทนที่จ่ายตามวรรคนี้ออกจากเงินค่าทดแทนที่จ่ายให้แก่เจ้าของด้วย

ในกรณีที่เจ้าของโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งอยู่บนที่ดิน มีสัญญากำหนดให้กรรมสิทธิ์ในโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งอยู่บนที่ดินนั้นตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินเมื่อครบระยะเวลาการเช่าที่ดิน ให้เจ้าของที่ดินมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนสำหรับโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งอยู่บนที่ดิน โดยผู้เช่าหรือผู้เช่าช่วงมีสิทธิได้รับค่าเสียสิทธิในการใช้ที่ดินและโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งอยู่บนที่ดินนั้น โดยคำนวณตามส่วนของระยะเวลาเช่าที่เหลืออยู่ ค่าขนย้าย และค่าเสียหายอื่น สำหรับค่าเสียสิทธิในการใช้ที่ดินให้หักออกจากเงินค่าทดแทนที่เจ้าของได้รับ

ความในวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม ให้ใช้บังคับกับการเช่าซึ่งได้ทำไว้ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 หรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีผลใช้บังคับ หรือได้ทำขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ และการเช่านั้นยังมิได้ระงับไปในวันที่เจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครองที่ดิน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว

ในกรณีตามวรรคสองหรือวรรคสาม หากผู้เช่าหรือผู้เช่าช่วงหรือเจ้าของมีข้อโต้แย้งหรือไม่เห็นด้วยกับการกำหนดเงินค่าทดแทนดังกล่าว และคู่กรณีไม่อาจตกลงกันได้ หรือไม่สามารถจ่ายเงินค่าทดแทนได้ไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้เจ้าหน้าที่วางเงินค่าทดแทนทั้งหมดไว้โดยพลัน และมีหนังสือแจ้งให้คู่กรณีทราบเพื่อดำเนินการต่อไป ในการวางเงินค่าทดแทนดังกล่าวให้แจ้งให้ศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์แล้วแต่กรณีทราบถึงการเช่าที่มีสัญญาต่อกันด้วย

5) บุคคลผู้เสียสิทธิในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟ หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายคลึงกันผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นตามมาตรา 1349 หรือ มาตรา 1352 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน ในกรณีที่บุคคลเช่นว่านั้นได้จ่ายเงินค่าทดแทนในการใช้สิทธิดังกล่าวให้แก่เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนแล้ว เป็นการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้สูญเสียสิทธิในการใช้ทางจำเป็นหรือเสียสิทธิในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟ หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายคลึงกันผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืน ซึ่งผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรานี้จะต้องจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนมาแล้ว หากได้ใช้สิทธิโดยไม่จ่ายเงินค่าทดแทนก็จะไม่กำหนดเงินค่าทดแทนให้

6) เจ้าของหรือบุคคลใดซึ่งอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขายหรือการงานอันชอบด้วยกฎหมาย ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น

3.2.3 องค์กรวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายกลางที่เป็นหลักสำคัญในการให้อำนาจในการที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเพื่อประโยชน์แก่สาธารณะในปัจจุบัน และส่วนสำคัญที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง นั่นคือ การกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ซึ่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ได้กำหนดองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนไว้ถึง 3 ระดับ ดังนี้

1) คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นจะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดเงินค่าทดแทนในระดับต้น คือ มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 บัญญัติว่า เมื่อพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 ใช้บังคับแล้ว ให้เจ้าหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการ ขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่ ผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนกรมที่ดิน นายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขต และผู้บริหารท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและ เงินค่าทดแทนให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง ให้แก่บุคคลตามมาตรา 40 ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นและคณะกรรมการตามมาตรา 19 ไม่อาจกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์ เบื้องต้นให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ รัฐมนตรีอาจอนุมัติให้ขยายระยะเวลาได้ไม่เกิน 90 วัน โดยทำเป็นประกาศและระบุเหตุผลการขยายระยะเวลาไว้ด้วย

2) รัฐมนตรี (ตามพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดิน หรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แล้วแต่กรณี) การอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีนั้นตามบทบัญญัติของกฎหมายมีได้ 2 กรณี คือ

(1) กรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่คณะกรรมการตามมาตรา 19 กำหนด ซึ่งอยู่ในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการจัดซื้อและปรากฏว่า เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนตกลงขายอสังหาริมทรัพย์นั้น แต่ไม่ตกลงในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน กรณีเช่นนี้ กฎหมายได้บัญญัติให้รับเงินค่าทดแทนตามราคาเบื้องต้นไปก่อนโดยสงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนั้นก็ได้

(2) กรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการตามมาตรา 19 กำหนดซึ่งเป็นกรณีที่บังคับใช้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยไม่มีการออกพระราชกฤษฎีกาฯ ก่อน กรณีเช่นนี้ก็ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ทั้ง 2 กรณีนี้ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจะต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับเงินจากเจ้าหน้าที่หรือเงินที่วางไว้

สำหรับการพิจารณาอุทธรณ์นั้น กฎหมายได้บัญญัติให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ซึ่งในทางปฏิบัติจะเรียกว่า “คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทน” โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะต้องประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายและผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์จำนวนทั้งหมดไม่น้อยกว่า 5 คนโดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์และเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ โดยที่รัฐมนตรีจะต้องมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับความเห็นจากคณะกรรมการดังกล่าว[29]

---

[29] มาตรา 49 ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 40 ผู้ใดไม่พอใจเงินค่าทดแทนที่กำหนดไว้ในสัญญาซื้อขายตามมาตรา 25 และเงินค่าทดแทนเพิ่มเติมตามมาตรา 26 วรรคสอง เงินค่าทดแทนที่ได้รับหรือวางเงินค่าทดแทนตามมาตรา 28 วรรคสอง ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเงินจากเจ้าหน้าที่หรือรับเงินที่วางไว้แล้วแต่กรณี

การพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการตีราคาอสังหารมิทรัพย์จำนวนไม่น้อยกว่าห้าคนเป็นผู้พิจารณาและเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ และให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นจากคณะกรรมการดังกล่าว

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น คณะกรรมการไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาตามวรรคสอง ให้คณะกรรมการเสนอรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาขยายระยะเวลาออกไปอีกก็ได้ แต่ต้องเสนอต่อ

3) ศาล

มาตรา 50 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี ตามมาตรา 49 หรือในกรณีที่รัฐมนตรีมิได้แจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 49 วรรคสอง ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วแต่กรณี[30]

เดิมผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนหากไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี หากประสงค์จะฟ้องขอเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น จะต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม แต่เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 การฟ้องขอเงินค่าทดแทนจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ดังนั้น ผู้ที่ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หากไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

มาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำ

รัฐมนตรีก่อนสิ้นกำหนดระยะเวลาตามวรรคสอง และรัฐมนตรีจะอนุญาตให้ขยายครั้งเดียวหรือหลายครั้งก็ได้ แต่เมื่อรวมเวลาที่ขยายแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันสิ้นกำหนดระยะเวลาตามวรรคสอง

ในการดำเนินการตามวรรคสอง รัฐมนตรีจะวางระเบียบกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอนก็ได้

[30] มาตรา 50 ในกรณีที่เจ้าของไม่พอใจคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตามมาตรา 49 หรือเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา 49 วรรคสอง แล้ว เจ้าของยังไม่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินจิฉัยของรัฐมนตรีหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาตามมาตรา 49 วรรคสอง แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่รัฐมนตรีหรือศาลวินิจฉัยให้จ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ให้เจ้าของมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ นับแต่วันที่จ่ายเงินค่าทดแทนตามมาตรา 25 วรรคสอง หรือวันที่จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนตามมาตรา 28 วรรคสอง จนถึงวันที่จ่ายเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้น ในกรณีที่เจ้าของไม่มารับเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นตามกำหนดเวลาที่ได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ ให้เจ้าหน้าที่วางเงินนั้นตามมาตรา 46 ในกรณีเช่นนั้น การคำนวณดอกเบี้ยให้คิดถึงวันที่เจ้าหน้าที่กำหนดให้เจ้าของมารับเงินค่าทดแทนนั้น

ดอกเบี้ยที่ต้องชำระตามวรรคสอง ถ้าเป็นกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์หรือรัฐมนตรี มิได้เสนอความเห็นหรือสั่งการภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 49 วรรคสอง หรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมิได้ดำเนินการภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 49 วรรคสาม เมื่อชำระให้เจ้าของแล้วให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

โดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหนาที่ดังกล่าวล้าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษา ดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎ ที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

(4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

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

คดีพิพาทตามมาตรา 9 เมื่อพิจารณาตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกประกาศว่าจะเข้ารื้อถอนโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดีที่ถูกเวนคืน หรือเป็นกรณีที่ฟ้องว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนตราขึ้นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นคดีพิพาทตาม

มาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด เช่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 47/2549 ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 307 พ.ศ. 2545 เนื่องจากเป็นการกำหนดแนวเวนคืนที่ไม่ชอบ เลือกปฏิบัติขัดต่อมาตรา 49 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 จึงเป็นการฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนพระราชกฤาฎีกา อันอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

อย่างไรก็ดี หากเป็นการฟ้องคดีเพื่อขอให้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ถือไม่ได้ว่าเป็นคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง เนื่องจากการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนถือเป็นนโยบายของรัฐ จึงไม่ใช่กรณีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 131/2544 พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่เขตภาษีเจริญ เขตจอมทอง และเขตบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2537 เพื่อก่อสร้างถนนตามโครงการก่อสร้างถนนสาย แยกตากสิน – เพชรเกษม ไปถนนพระราม 2 แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ ประกอบกับการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนโดยทั่วไปไม่ผูกพันรัฐบาลให้ต้องดำเนินการต่อไป การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวต่อไปเป็นนโยบายรัฐบาล กรณีมิใช่เกิดจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะมิได้แจ้งข้อเท็จจริงและรายละเอียดในการที่ไม่อาจดำเนินการตามโครงการดังกล่าวให้แล้วเสร็จให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ก็มิใช่เรื่องที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติอันเป็นคดีพิพาทที่ศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่ง ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ดังกล่าว ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามขั้นตอนต่าง ๆ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเสียหายก็ถือไม่ได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำ

ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหาย ไม่อาจกำหนดคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

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

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

คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กรณีที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ได้รับเนื่องจากผลการรังวัดเนื้อที่ดินในภายหลังได้จำนวนเนื้อที่น้อยกว่าที่ระบุในสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์และกำหนดเงินค่าทดแทนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนตามเงื่อนไขที่กำหนดในสัญญาดังกล่าว[31]

3.2.4 หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์

การกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนนั้น เป็นขั้นตอนและองค์ประกอบที่สำคัญของกระบวนการเวนคืน และเป็นปัญหาที่หลายประเทศให้ความสำคัญจึงได้พยายามวางหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้ในการกำหนดเงินค่าทดแทนเพื่อให้ได้ราคาที่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน ทั้งนี้เพราะการกำหนดราคาค่าทดแทนที่เป็นธรรม ถือเป็นสิทธิที่ประชาชนถูกเวนคืนจะต้องได้รับ ซึ่งสามารถจำแนกหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนได้ดังนี้[32]

1) หลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 26 การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร

---

[31] เอมอิสสรา จันทร์เกษม. (2556). ***ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ศึกษาเฉพาะกรณีการพิจารณาเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาสูงขึ้นหรือลดลง.*** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. หน้า 68-74.

[32] ยืนหยัด ใจสมุทร. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4. หน้า 120-133.

แก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

มาตรา 37 บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก

ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้กระทำเพียงเท่าที่จำเป็นต้องใช้เพื่อการที่บัญญัติไว้ในวรรคสาม เว้นแต่เป็นการเวนคืนเพื่อนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ให้ชัดแจ้ง ถ้ามิได้ใช้ประโยชน์เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือมีอสังหาริมทรัพย์เหลือจากการใช้ประโยชน์ และเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืน ให้คืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

ระยะเวลาการขอคืนและการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มิได้ใช้ประโยชน์ หรือที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไปให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยระบุเจาะจงอสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามความจำเป็น มิให้ถือว่าเป็นการขัดต่อมาตรา 26 วรรคสอง

2) หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

2.1) มาตรา 20 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ. ศ. 2562 บัญญัติว่า เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 40 ในการกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืนให้กำหนดโดยคำนึงถึงราคา สภาพ เหตุและวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ประกอบกัน คือ

(1) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 ราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินที่จะต้องเวนคืน จึงหมายถึง ราคาธรรมดาที่อาจซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดตามความเป็นจริงในวันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับ โดยต้องพิจารณาที่ดินที่ถูกเวนคืนเป็นรายแปลง แม้ในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับไม่มีหลักฐานการจดทะเบียนซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่สำนักงานที่ดินก็ไม่ใช่ว่าจะต้องใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ในปีที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนใช้บังคับมาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนเพราะเป็นคนละราคากัน

อย่างไรก็ดี ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนดจำนวนทุนทรัพย์ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน พ.ศ. 2530 ได้ให้คำนิยามคำว่า “ราคาตลาด” ไว้ในข้อ 4 ว่าราคาตลาด หมายความว่า[33]

(1) เป็นราคาที่ทั้งผู้ซื้อและผู้ขายส่วนมากยินดีตกลงซื้อขายกัน

(2) เป็นราคาที่ทั้งผู้ซื้อผู้ขายทั้งสองฝ่ายทราบข้อมูลในทรัพย์สินที่จะซื้อขายนั้นพอสมควร

(3) เป็นราคาที่ผู้ซื้อหรือผู้ขายได้ถูกบังคับ หรือมีแรงจูงใจให้ซื้อขายกัน

(4) เป็นราคาที่มิใช่ราคาขายทอดตลาดหรือราคาในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำเงินเฟ้อ และ

(5) เป็นราคาของตลาดการค้าเสรีที่มีการแข่งขัน ไม่ใช่ราคาตลาดผูกขาดโดยผู้ซื้อหรือผู้ขาย

แต่การหาราคาที่แท้จริงทั้งผู้ซื้อและผู้ขายส่วนมากยินดีตกลงจะซื้อขายกันนั้นเป็นเรื่องที่ค่อนข้างทำได้ยาก เพราะในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินที่ผ่านมาในปัจจุบันผู้ซื้อผู้ขายมักแจ้งว่า มีการซื้อขายกันตามราคาประเมินมูลค่าที่ดินไม่ตรงกับความเป็นจริง เพื่อจะได้เสียภาษีและค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมต่ำกว่าความเป็นจริงนั่นเอง

(2) ราคาประเมินที่ดินของทางราชการที่กำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บเสียภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

โดยจำนวนภาษีที่ต้องเสียจะมากน้อยเท่าใดย่อมแล้วแต่ว่าที่ดินนั้นมีราคาเท่าใด ยิ่งมีราคาสูง ก็ยิ่งต้องเสียภาษีมาก ราคาที่ดินที่จะนำมาเป็นฐานในการเสียภาษีนั้น ได้แก่ ราคาปานกลางที่คณะกรรมการตีราคาปานกลางกำหนดขึ้น โดยทุกๆ 4 ปี คณะกรรมการจะตีราคาครั้งหนึ่ง

---

[33] ศิริ เกวลินสฤษดิ์. (2531). ***คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดินพร้อมกฎกระทรวงและระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ.*** กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์. หน้า 287-288.

เมื่อทราบราคาปานกลางแล้ว ก็จะนำไปคิดภาษีตามอัตราที่กำหนดไว้ในบัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่[34]

โดยส่วนใหญ่แล้ว ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์ในการเสียภาษีบำรุงท้องที่มักจะมีราคาต่ำกว่าราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดและราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม จึงไม่ค่อยนำราคาดังกล่าวมาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์

(3) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ในการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ผู้ขอจะต้องเสียค่าธรรมเนียมด้วย ทั้งนี้ เพื่อเก็บเป็นรายได้ของแผ่นดิน การเก็บค่าธรรมเนียมที่ดินนี้จะกำหนดอัตราเรียกเก็บโดยให้คำนวณราคาประเมินของที่ดิน ซึ่งที่มาของบัญชีประเมินทุนทรัพย์นั้นมาจากการประเมินราคาที่ดินปานกลางที่มีการประเมินทุก ๆ 4 ปี

(4) สภาพและที่ตั้งของที่ดินนั้น

“สภาพ” หมายถึง ความเป็นอยู่หรือลักษณะของอสังหาริมทรัพย์นั้น เช่น เป็นที่นา ที่สวน ที่ค้าขาย ที่อยู่อาศัย ที่ลุ่มที่ดอน ซึ่งมีผลต่อการกำหนดเงินค่าทดแทนอย่างมาก เช่น ที่ดินที่เป็นที่อยู่อาศัยย่อมมีราคาสูงกว่าที่ดินที่เป็นที่สวนที่นา และที่ดินเหมาะกับการพาณิชย์ก็ย่อมจะมีราคาสูงกว่าที่ดินที่อยู่อาศัย

“ที่ตั้ง” หมายถึง ทำเล ระยะใกล้ไกลจากถนนหรือเส้นทางคมนาคม ถ้าเป็นถนนหลักในย่านการค้าย่อมมีราคาสูงกว่าถนนที่ไม่ได้อยู่ในย่านการค้า แม้จะเป็นที่ดินติดถนนเดียวกัน ถ้าอยู่ในซอยไม่ติดถนนใหญ่ก็ย่อมมีราคาต่างกัน

ในการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนที่เหมาะสม ศาลอาจใช้วิธีการเปรียบเทียบราคาเงินค่าทดแทนที่ดินแปลงพิพาทกับค่าทดแทนที่มีการกำหนดให้กับที่ดินแปลงอื่นโดยหากศาลรับฟังข้อเท็จจริงได้ว่าที่ดินแปลงพิพาทมีสภาพและที่ตั้งดีกว่าที่ดินแปลงที่ถูกนำมาพิจารณาเปรียบเทียบ แต่ปรากฏว่าที่ดินแปลงพิพาทได้รับการกำหนดเงินค่าทดแทนเป็นจำนวนที่น้อยกว่า เช่นนี้ อาจเป็นเหตุให้ศาลวินิจฉัยว่า การกำหนดเงินค่าทดแทนให้กับที่ดินแปลงพิพาทนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมายและกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่พิพาทให้ใหม่ในราคาไม่ต่ำกว่าที่ดินแปลงที่ถูกนำมาเปรียบเทียบได้ เนื่องจากการกำหนดเงินดังที่ได้กล่าวข้างต้นมีลักษณะเป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนที่เลือกปฏิบัติไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินแปลงพิพาทดังกล่าว

---

[34] ภาสกร ชุณหอุไร. (2529). ***คำอธิบายกฎหมายที่ดิน.*** กรุงเทพฯ: แสวงสุทธิการพิมพ์. หน้า 59.

(5) เหตุและวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน

สำหรับ “เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน” นั้น แม้จะไม่ใช่ข้อที่มีความสำคัญนักก็ใช้เป็นเหตุผลในการกำหนดเงินค่าทดแทนได้ การเวนคืนที่ดินมาสร้างทางหลวงให้ประชาชนใช้โดยไม่คิดค่าผ่านทาง กับการเวนคืนมาเพื่อสร้างทางพิเศษหรือทางด่วนเพื่อเก็บค่าผ่านทาง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 510/2541) ย่อมมีเหตุและวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน การเวนคืนมาสร้างทางพิเศษจึงสมควรกำหนดเงินค่าทดแทน เพิ่มขึ้นมากกว่าการสร้างทางหลวงให้ประชาชนใช้โดยไม่คิดค่าผ่านทาง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5645/2540) การเวนคืนมาเพื่อสร้างศูนย์วิจัยพันธุ์พืชหรือสัตว์ย่อมแตกต่างจากการเวนคืนมาเพื่อขุดเจาะน้ำมันปิโตรเลี่ยม การเวนคืนมาเพื่อสร้างโรงพยาบาลสำหรับผู้ป่วยโรคจิตย่อมแตกต่างจากการเวนคืนเพื่อสร้างท่าอากาศยานนานาชาติ ศาลฎีกาเคยพิพากษาในคดีหมายเลขที่ 2620/2538 ว่า การเวนคืนมาเพื่อสร้างเป็นนิคมอุตสาหกรรมมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรทางเศรษฐกิจอยู่แล้วด้วย เมื่อได้ทรัพย์สินของผู้ถูกเวนคืนไปเท่าไรก็ควรต้องชดใช้ค่าทดแทนตามราคาของทรัพย์สินในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา จะกำหนดให้ต่ำไปกว่านั้นโดยใช้หลักเกณฑ์อื่นย่อมไม่เป็นธรรม แสดงว่าเหตุและวัตถุประสงค์นี้ย่อมสามารถนำมาใช้เป็นเหตุผลอ้างอิงได้ในโอกาสต่าง ๆ ที่เหมาะสม ดังที่ได้หยิบยกมาเป็นตัวอย่างข้างต้นอย่างไรก็ตามศาลฎีกาเคยวินิจฉัยว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แม้จะกระทำเพื่อสาธารณะชนทั่วไปแต่รัฐก็มีหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนเพื่อบรรเทาความเสียหายแก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนตามความเหมาะสมและเป็นธรรม ทั้งต้องปฏิบัติต่อเจ้าของที่ดินทุกคนอย่างเสมอภาคกัน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 31/2560) อย่างไรก็ตาม ก็ต้องไม่ลืมว่าจะต้องเป็นธรรมแก่สังคมด้วยเช่นกัน เพราะรัฐใช้เงินภาษีอากรมาจ่ายเป็นค่าทดแทน ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเงินค่าทดแทนจึงต้องคำนึงถึงหลักดังกล่าวนี้ ไม่กำหนดค่าทดแทนจนกระทั่งผู้ถูกเวนคืนกลายเป็นผู้โชคดีอย่างมากมายเพราะการเวนคืนครั้งนั้นแต่ประชาชนทั่วไปกับโชคร้าย[35]

3.3 ที่มาและหลักของกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส (Source et principles du droit de l’expropriation)

กฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีที่มาที่สำคัญสองประการ คือ

(1) มาตรา 17 แห่งปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนปี 1789 (Déclaration des droits de l’homme de 1789) ที่กำหนดว่า “สิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิอันศักดิ์สิทธิ์และล่วงละเมิดมิได้ บุคคล

[35] ยืนหยัด ใจสมุทร. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4. หน้า 129-130.

ไม่อาจถูกละเมิดสิทธิดังกล่าว เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยชอบด้วยกฎหมาย และต้องได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรมก่อน”

หลักดังกล่าวมีค่าบังคับระดับรัฐธรรมนูญ ที่มีผลบังคับต่อองค์กรนิติบัญญัติด้วย[36]

(2) กฎหมายฉบับที่สอง คือ มาตรา 545 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งซึ่งกำหนดว่า “บุคคลไม่อาจถูกบังคับให้สละความเป็นเจ้าของ เว้นแต่กรณีเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมก่อน”

นอกจากนี้ อนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (La Convention européenne des droits de l’homme) บัญญัติรับรองไว้อีกว่า “บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลได้รับการเคารพในสิทธิแห่งทรัพย์สิน บุคคลไม่อาจถูกละเมิดสิทธิดังกล่าว เว้นแต่กรณีเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และตามหลักทั่วไปแห่งกฎหมายระหว่างประเทศ” (มาตรา 1 ของพิธีสารเพิ่มเติมฉบับที่ 1)

กระบวนการในการเวนคืน ได้รับการกำหนดไว้ตามกฎหมายต่าง ๆ เช่น

รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 8 มีนาคม 1810 ซึ่งได้แยกการดำเนินการเวนคืนออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ กระบวนการในชั้นของฝ่ายปกครอง กับกระบวนการชั้นศาลซึ่งจะพิจารณาเรื่องการโอนกรรมสิทธิ์และการกำหนดค่าทดแทน

รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 7 กรกฎาคม 1833 กับรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 3 พฤษภาคม 1841 ซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญที่ใช้ในการเวนคืนสำหรับการก่อสร้างในโครงการใหญ่ๆ ในศตวรรษที่ 19 โดยเฉพาะการก่อสร้างทางรถไฟ และการจัดผังเมืองของผู้ว่าโอสมาน (Haussmann) ในกรุงปารีส

รัฐกำหนด ลงวันที่ 8 สิงหาคม และ 30 ตุลาคม 1935 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดเรื่องการเวนคืนจนถึงการสิ้นสุดของสาธารณรัฐที่ 4

รัฐกำหนด ลงวันที่ 23 ตุลาคม 1958 ซึ่งออกตามมาตรา 92 แห่ง รัฐธรรมนูญ ปี 1958

ระบบกฎหมายของการเวนคืนในปัจจุบันเป็นไปตามรัฐกำหนดดังกล่าวซึ่งมีการแก้ไขหลายครั้ง รวมทั้งรัฐกฤษฎีกาเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนั้น ถือเป็นประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Code de l’expropriation pour cause d’utilité publique) ซึ่งได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 28 มีนาคม 1977

กระบวนการเวนคืนเริ่มต้นมาจากรัฐที่ตกลงเริ่มกระบวนการไต่สวน (l’enquête préalable) และการตกลงใจในการประกาศเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Déclaration d’utilité publique)

---

[36] ยงยุทธ อนุกูล. (2562). ***หลักกฎหมายฝรั่งเศสเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์.*** (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.admincourt.go.th. [2562, 25 มีนาคม].

อย่างไรก็ตาม ไม่ใช่ว่ารัฐจะเป็นผู้ริเริ่มหรือเป็นผู้รับประโยชน์จากการเวนคืนเสมอไป เพราะว่ารัฐมิได้เป็นองค์กรเดียวที่มีคุณลักษณะเป็นผู้เวนคืนซึ่งมีอำนาจดำเนินการตามกระบวนการเวนคืน กล่าวคือ ดำเนินการริเริ่มการเวนคืน จนถึงการโอนกรรมสิทธิ์ และการกำหนดค่าทดแทน

การเวนคืนอาจเป็นการริเริ่มและดำเนินการโดยนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน (personne publique) ไม่ว่าจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (collectivités territoriales) และองค์กรมหาชน (établissements publics) ไม่ว่าจะเป็นองค์กรมหาชนทางปกครอง (administratif) หรือองค์กรมหาชนที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและการค้า (industriel et commercial)

การเวนคืนอาจเป็นการดำเนินการของนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนที่มีกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะก็ได้[37]

3.3.1 กระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และการกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศส ในสมัยโบราณไม่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการเวนคืน แต่เมื่อใดที่กษัตริย์ต้องการใช้ที่ดิน กษัตริย์ก็จะเพิกถอนการใช้ที่ดินของเอกชนเป็นราย ๆ ไป โดยมีเหตุผลว่าเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ โดยกษัตริย์มีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวที่จะกำหนดว่า อะไรคือการใช้ประโยชน์สาธารณะ และสมัยปฏิวัติใหญ่ของฝรั่งเศสและสมัยจักรพรรดิที่ 1 หลักการสำคัญในเรื่องการเวนคืนได้ถูกบัญญัติขึ้นและได้พัฒนามาเป็นรากฐานของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนในปัจจุบัน โดยหลักการดังกล่าวนี้เกิดขึ้นจากความวิตกกังวลในการป้องกันคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล ซึ่งถือว่าไม่สามารถจะล่วงละเมิดได้ เนื่องจากเป็นสิทธิขั้นมูลฐานของประชาชนจึงเป็นสิ่งที่ศักดิ์สิทธิ์ จากความวิตกกังวลดังกล่าวจึงทำให้เกิดปฏิกิริยาต่อต้านแนวความคิดการปกครองในระบบเก่าให้มีอำนาจ พระเจ้าแผ่นดินสามารถใช้สิทธิ์เรียกเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของประชาชนโดยพระเจ้าแผ่นดินจ่ายค่าชดเชยให้ แต่ค่าชดเชยดังกล่าวจะเป็นค่าชดเชยที่ไม่เป็นธรรม แม้ว่าจะถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ เนื่องจากราคาที่ชดเชยต่ำกว่าราคาในความเป็นจริงมาก[38] จากเหตุของความวิตกกังวลดังกล่าว ทำให้นักนิติบัญญัติของสภาปฏิวัติและของจักรพรรดิได้เห็นชอบหลักการสำคัญ ๆ ซึ่งเป็นหลักของระบบการเวนคืนในปัจจุบัน คือการเวนคืนจะกระทำ

---

[37] ยงยุทธ อนุกูล. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 36. หน้าที่ 2-3.

[38] วิชิต คงรัตนชาติ. (2542). ***ปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ศึกษาเฉพาะกรณีการเวนคืนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือ.*** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 47-48.

ได้ต่อเมื่อรัฐมีความต้องการที่จะนำเอาอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ การจ่ายเงินชดเชยการเวนคืนต้องยุติธรรมและต้องจ่ายอย่างรวดเร็วและให้ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ซึ่งเปรียบเสมือนผู้ดูแลทรัพย์สินของเอกชนเป็นผู้ออกคำสั่งให้เวนคืนทรัพย์สินของเอกชน

ต่อมาภายหลังการปฏิวัติครั้งใหญ่มีการรับรองสิทธิของประชาชนที่จะครอบครองหรือเป็นเจ้าของทรัพย์สิน โดยบัญญัติไว้ในคำประกาศมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 และประมวลกฎหมายแพ่ง ค.ศ. 1804[39] แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อฝ่ายปกครองมีความจำเป็นต้องใช้อสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ก็จะมีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนฉบับแรกออกมาใช้บังคับ โดยกำหนดเงื่อนไขในความจำเป็นที่ฝ่ายปกครองจำเป็นต้องมีการเพิกถอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนให้มาเป็นของรัฐเพื่อจัดทำบริการสาธารณะหรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่น โดยกำหนดถึงกระบวนการและขั้นตอนในการโอนความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์จากเอกชนไปยังฝ่ายปกครอง ต่อมาก็ได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการเวนคืนอีกหลายครั้ง จนในที่สุดรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ ฉบับลงวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 กำหนดเงื่อนไขและกระบวนการในการเวนคืน รวมทั้งการจ่ายค่าทดแทน จากนั้นก็มีอนุบัญญัติอื่น ๆ ออกมาขยายความเพิ่มเติม เช่น พระราชกฤษฎีกาฉบับลงวันที่ 19 พฤษภาคม ค.ศ. 1959 เกี่ยวกับการจัดองค์กรและการบริหารงานของศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีเวนคืน โดยวัตถุประสงค์หลักในการเวนคืนก็คือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งคำดังกล่าวนี้มีความหมายกว้าง ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจำกัดความหมายของคำดังกล่าว ให้อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม โดยแต่เดิมคำว่าเพื่อประโยชน์สาธารณะมีความหมายถึง ทุกสิ่งทุกอย่างซึ่งมีความจำเป็นหรือเกี่ยวข้องกับงานของรัฐทุกประเภท

ภายหลังนักกฎหมายก็ได้ให้คำจำกัดความหมายให้แคบลง โดยให้ความหมายถึงทรัพย์สินที่จำเป็นสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะ การให้คำจำกัดความในลักษณะนี้มีที่มาอันเนื่องมาจากการเวนคืนนั้นก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของเอกชน กรอบหรือขอบเขตในการเวนคืนให้แคบและมีความแน่นอนตายตัว เพื่อไม่ให้สิทธิของประชาชนที่มีอยู่เหนือทรัพย์สินจะต้องถูกกระทบโดยไม่จำเป็น แนวความคิดของกฎหมายดังกล่าวได้รับการยอมรับจากศาลปกครองโดยเมื่อเกิดการร้องเรียนต่อศาลปกครองว่า ฝ่ายปกครองใช้อำนาจ

---

[39] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). ***กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ***. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 67-68.

ในการเวนคืนอย่างไม่เป็นธรรม ศาลปกครองก็จะเคร่งครัดกับการตรวจสอบกระบวนการในการเวนคืนและเหตุผลในการเวนคืน เพื่อให้ความเป็นธรรมกับประชาชนให้ดีที่สุด[40]

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นกระบวนการทางกฎหมายที่รัฐใช้บังคับให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์หรือสิ่งอื่น ๆ ในอสังหาริมทรัพย์ (droit reel immobilier) ที่จำเป็น เพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ (l' utilite publique) ซึ่งมีขั้นตอนและวิธีการตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน ค.ศ. 1977 (Le Code del'expropriation pour cause d' utilite publique)[41] หรือตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ เช่น กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการดำเนินกิจกรรมทางเกษตรกรรม หรือกฎหมายป่าไม้ เป็นต้น โดยการเวนคืนนั้น อาจริเริ่มโดยองค์กรของรัฐหรือองค์กรเอกชนก็ได้

รัฐกำหนดลงวันที่ 23 ตุลาคม ค.ศ. 1958 ได้วางเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการเวนคืนไว้ค่อนข้างละเอียด ระบบกฎหมายของการเวนคืนในปัจจุบันเป็นไปตามรัฐกำหนดดังกล่าวซึ่งมีการแก้ไขหลายครั้ง รวมทั้งรัฐกฤษฎีกาเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนั้น ถือเป็นประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Code de l'expropriation pour cause d'utilite publique)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสาธารณรัฐฝรั่งเศส (Collectivites territoriales)[42] จะเป็นผู้ริเริ่มหรือเป็นผู้รับประโยชน์จากการเวนคืนจนถึงการโอนกรรมสิทธิ์และการกำหนดค่าทดแทนได้ นอกจากนี้ นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน (personne publique) องค์กรมหาชน (etablissements publics) ไม่ว่าจะเป็นองค์กรมหาชนทางปกครอง (administratif) หรือองค์กรมหาชนที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและการค้า (industriel et commercial) ก็ดำเนินการเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะก็ได้ โดยประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Code de l'expropriation pour cause d'utilite publique) ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนในการเวนคืนไว้ ดังต่อไปนี้

---

[40] นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2541). ***การบริการสาธารณะในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส.*** กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 86-87.

[41] M. Serge LASVIGNES Secretaire general du gouvernement. (2009). Le Code de l'expropriation poer cause d'utilite publique (online).: http://www.legifrance.gouv.fr/html/apropossite/aproposdusite.htm.

[42] ยงยุทธ อนุกูล. (2546). "หลักกฎหมายฝรั่งเศสเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์". ***วารสารศาลปกครอง***, 3(2), หน้า 2-3.

3.3.2 การประกาศให้อสังหาริมทรัพย์ตกเป็นของฝ่ายปกครองเพื่อนำมาใช้ประโยชน์สาธารณะ

การประกาศว่าให้ที่ดินใดเป็นที่ดินที่ฝ่ายปกครองจะนำมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ (le declaration d' utilite publique) เป็นขั้นตอนแรกของการเวนคืนที่มีความจำเป็นมาก ทั้งนี้ เพื่อจะเป็นการยืนยันถึงลักษณะของทรัพย์สินที่จะเวนคืนว่า จะนำมาเพื่อใช้ประโยชน์สาธารณะ การประกาศมีขั้นตอนในการดำเนินการ ดังนี้ คือ

1) การไต่สวนเบื้องต้น (L'enquête préalable) เมื่อองค์กรฝ่ายปกครองได้มีโครงการที่จะต้องเวนคืนในทรัพย์สินของเอกชน ต้องดำเนินการสอบสวนเบื้องต้น ซึ่งเป็นขั้นตอนเริ่มต้นของกระบวนการปกครอง มีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมข้อมูลความเห็นต่าง ๆ ขององค์กรฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้อง โดยผู้อื่นจะต้องส่งมอบเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนให้แก่ตัวแทนของรัฐประจำจังหวัด ซึ่งรับผิดชอบดูแลท้องถิ่นและพื้นที่ที่จะมีการเวนคืนอยู่ในเขตพื้นที่ โดยเอกสารดังกล่าวจะต้องประกอบด้วย รายละเอียดของโครงการที่จะก่อสร้างหรือดำเนินการตามความจำเป็นที่จะต้องมีการเวนคืน และงบประมาณที่จะใช้ในการจัดทำโครงการ เหตุผลที่จะต้องมีการส่งมอบเอกสารก็เพื่อที่จะให้ผู้เกี่ยวข้องทราบว่าการเวนคืนนั้นจำเป็นต้องทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ จากนั้นตัวแทนของรัฐประจำจังหวัด ก็จะมีคำสั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือคณะกรรมการไต่สวน (une commission d'enquête) ตามรัฐกฤษฎีการลงวันที่ 20 กรกฎาคม ค.ศ.1998 ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว จะมาจากผู้ทรงคุณวุฒิตามบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญ (les listes d'aptitude) การแต่งตั้งผู้ไต่สวนหรือคณะกรรมการไต่สวนของประธานศาลปกครองดังกล่าว เป็นการกระทำในฐานะองค์กรฝ่ายปกครองที่ไม่มีลักษณะทางตุลาการ ในส่วนที่เกี่ยวกับบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญนั้นเป็นการตั้งร่วมกัน โดยคณะกรรมการซึ่งมีประธานศาลปกครองชั้นต้นเป็นประธาน และตัวแทนจากองค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ ทั้งนี้ ตามหลักบัญญัติลงวันที่ 8 มกราคม ค.ศ. 1993 และรัฐบัญญัติ ค.ศ. 1995 ไม่ว่าประเภทของการไต่สวนและวิธีการแต่งตั้งองค์กรผู้ไต่สวนจะเป็นประการใดก็ตาม ต้องมีหลักการสำคัญอยู่ว่า องค์กรผู้ไต่สวนต้องมีความเป็นอิสระและไม่มีส่วนได้เสีย (impartiaux) กล่าวคือ ต้องไม่มีความเกี่ยวพันกับผู้เวนคืนทั้งไม่มีผลประโยชน์กับการเวนคืนในส่วนที่เกี่ยวกับค่าตอบแทน ผู้ทำการไต่สวนเป็นหน้าที่ของภาครัฐ[43] โดยให้คณะกรรมการสอบสวนทำหน้าที่นำเสนอโครงการที่จะมีการเวนคืนต่อสาธารณชน และให้ผู้ที่จะคัดค้านและผู้ที่จะเวนคืนได้เสนอความเห็น จากนั้นคณะกรรมการก็จะทำหน้าที่รวบรวมความเห็นพร้อมข้อสรุปและเหตุผลของคณะกรรมการเสนอต่อตัวแทนของรัฐประจำจังหวัด การไต่สวนเบื้องต้นนี้จะทำในทุกกรณี เพราะถือว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นในการเวนคืน

[43] ยงยุทธ อนุกูล. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 42. หน้า 8.

เว้นแต่จะเป็นการปฏิบัติราชการลับที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันประเทศ ตามความเห็นของคณะกรรมการควบคุมเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งสามารถกำหนดว่าการประกาศเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะครั้งนั้นสามารถทำได้โดยไม่ต้องไต่สวนเบื้องต้นก่อน

2) การประกาศให้ที่ดินใดเป็นที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะจะต้องทำภายใน 1 ปี นับแต่วันที่การสอบสวนเบื้องต้นได้กระทำสำเร็จเสร็จสิ้น โดยองค์กรผู้ทำหน้าที่ประกาศมีอิสระที่จะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ องค์กรผู้ทำหน้าที่ประกาศให้ที่ดินใดเป็นที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะ ได้แก่

(1) ในกรณีที่ตัวแทนของรัฐประจำจังหวัดเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสอบสวน ก็ให้ตัวแทนของรัฐประจำจังหวัดที่อสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นผู้ประกาศให้อสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์สาธารณะโดยการทำเป็นคำสั่งกฎกระทรวง

(2) ในกรณีที่เป็นการเวนคืนเพื่อประโยชน์ของส่วนกลางและหน่วยงานที่จะเวนคืนเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสอบสวน ให้กระทรวงที่หน่วยงานในสังกัดอยู่เป็นผู้ประกาศให้อสังหาริมทรัพย์นั้นเป็น อสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์สาธารณะโดยการทำเป็นกฎกระทรวง

(3) ในกรณีที่ความเห็นขององค์กรผู้ทำหน้าที่ประกาศขัดกับความเห็นของคณะกรรมการสอบสวน ให้สภาแห่งรัฐเป็นผู้ทำหน้าที่ประกาศให้อสังหาริมทรัพย์เป็นอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยการทำเป็นราชกฤษฎีกาของสภาแห่งรัฐ

บรรดาคำสั่ง กฎกระทรวง และราชกฤษฎีกาดังกล่าวมาแล้ว จะต้องเปิดเผยต่อสาธารณชนและแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ

3) เมื่อมีการประกาศให้อสังหาริมทรัพย์ใดเป็นอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์สาธารณะ ฝ่ายปกครองก็สามารถดำเนินการเวนคืนต่อไปได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการประกาศดังกล่าว ก็มิใช่บทบังคับว่ารัฐจะต้องดำเนินการเวนคืนทุกครั้งไป เนื่องจากฝ่ายปกครองสามารถออกประกาศยกเลิกโครงการที่จะเวนคืนนั้น ๆ ได้เสมอ จนเป็นที่ยอมรับกันว่าเมื่อมีการประกาศเพื่อประโยชน์สาธารณะแล้ว จะมีการกำหนดเวลาไว้เพื่อให้การเวนคืนได้กระทำสำเร็จในเวลาดังกล่าวตามเวลาที่กำหนดไว้นี้ก็ไม่ใช่เป็นการบังคับว่าจะยกเลิกโครงการดังกล่าวไม่ได้ นอกจากนี้กฎหมาย ค.ศ. 1958 ยังได้เปลี่ยนแปลงในเรื่องกำหนดการเพื่อให้มีการเวนคืนโดยบัญญัติว่า การเวนคืนจะต้องกระทำให้เสร็จในเวลาใด ซึ่งโดยปกติแล้วถ้าการประกาศเรื่องประโยชน์สาธารณะกระทำในรูปของกฎหมายกฎกระทรวงหรือคำสั่งของจังหวัด จะมีการกำหนดเวลาไม่เกิน 5 ปี อย่างไรก็ตาม กำหนดเวลานี้อาจกำหนดให้นานถึง 10 ปี สำหรับโครงการที่รัฐเห็นว่าจะต้องใช้เวลานานกว่า 5 ปี อนึ่งในระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี

นี้สามารถต่อเวลาได้อีก 1 ครั้ง โดยกฎกระทรวงของ Conseil d'Etat และการประกาศเรื่องประโยชน์ของสาธารณะยังก่อให้เกิดผลทางกฎหมายดังต่อไปนี้อีก คือ[44]

1) การฟ้องคดีต่อประกาศเรื่องประโยชน์ของสาธารณะ บุคคลที่มีส่วนได้เสียต่อประกาศดังกล่าว สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ นับตั้งแต่ได้มีการโฆษณาประกาศนั้น เพื่อที่ให้ผู้พิพากษาตรวจสอบว่า การประกาศเรื่องประโยชน์ของสาธารณะได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ทางกฎหมายโดยถูกต้องหรือไม่ และวัตถุประสงค์ของการประกาศดังกล่าวนี้ สอดคล้องต้องตรงกับคำนิยามคำว่าประโยชน์สาธารณะหรือไม่ การตรวจสอบวัตถุประสงค์ของประกาศนี้ได้รับการยอมรับจาก Conseil d'Etat มาตั้งแต่ ค.ศ. 1906

นับตั้งแต่ ค.ศ. 1971 เป็นต้นมา Conseil d'Etat ควบคุมการประกาศ โดยการเปรียบเทียบและชั่งน้ำหนักประโยชน์ที่จะได้รับจากการประกาศกับข้ออุปสรรคต่าง ๆ ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นจากการประกาศด้วยหลักเกณฑ์ 2 ประการ คือ ผลกระทบที่จะเกิดทรัพย์สินของเอกชน ราคาที่เป็นเงินผลกระทบทางสังคม กล่าวคือ การประกาศดังกล่าว เป็นการปฏิบัติการเพื่อประโยชน์ของสาธารณะโดยชอบด้วยกฎหมาย ก็ต่อเมื่อผลกระทบต่อทรัพย์สินของเอกชน ราคาทรัพย์สินและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นทางสังคมมีไม่มากไปกว่าผลได้รับจากการเวนคืน

2) ผลของการยกเลิกประกาศเรื่องประโยชน์ของสาธารณะ หลังจากการฟ้องคดีตามข้อ 1 แล้ว หากผู้พิพากษา (ซึ่งได้แก่ผู้พิพากษาศาลปกครอง เนื่องจากคดีนี้เป็นคดีปกครองเพราะเกี่ยวกับการออกนิติกรรมทางปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐ) ผู้พิจารณาคดีพิจารณาเห็นว่า เป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบและได้ยกเลิกประกาศดังกล่าว ฝ่ายปกครองก็ไม่สามารถที่จะดำเนินกระบวนการเวนคืนต่อไปได้ และยังส่งผลทำให้การกระทำต่าง ๆ ที่ได้กระทำไปแล้วมีผลเป็นโมฆะไปด้วย อย่างไรก็ดี ระหว่างที่ศาลปกครองยังมิได้มีคำพิพากษายกเลิกประกาศเรื่องผลประโยชน์สาธารณะ องค์กรฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจดำเนินการเวนคืนต่อไป บุคคลที่มีส่วนได้เสียจึงมีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมสูงสุด ขอให้ยกเลิกการดำเนินการดังกล่าวได้ แต่การฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมสูงสุดต้องยื่นฟ้องก่อนที่ศาลปกครองมีคำพิพากษายกเลิกประกาศเรื่องประโยชน์สาธารณะ จึงเห็นได้ว่าปัญหาเรื่องวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเป็นประโยชน์ของสาธารณะ จึงได้รับการตรวจสอบจากศาลปกครองและศาลยุติธรรมสูงสุดทั้งสองศาล

---

[44] นันทวัฒน์ บรมานันท์. อ้างแล้ว เชิงอรถที่ 40. หน้า 86-88.

3.3.3 กระบวนการกำหนดค่าทดแทนและขั้นตอนการโอนกรรมสิทธิ์โดยการเวนคืน

กระบวนการโอนกรรมสิทธิ์มีอยู่ 3 ขั้นตอนด้วยกัน คือ

1) ศาลเวนคืน (La jurisdiction de l'expropriation)

ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการเวนคืนในชั้นศาลคือตุลาการเวนคืน (juge de l'expropriation) ซึ่งถือเป็นเขตอำนาจของศาลยุติธรรมพิเศษ (une jurisdiction judiciaire specialisee) ตั้งขึ้นตามรัฐกำหนด ลงวันที่ 23 ตุลาคม ค.ศ. 1958 ในแต่ละจังหวัดจะมีตุลาการเวนคืนอย่างน้อย 1 คน ซึ่งแต่งตั้งจากตุลาการในศาลจังหวัด (tribunal de grande instance) โดยอธิบดีศาลอุทธรณ์และมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 3 ปี หลังจากหมดวาระแล้ว ก็อาจได้รับการแต่งตั้งใหม่อีกได้ ตุลาการดังกล่าวต้องเป็นผู้มีความรู้ในเรื่องตลาดอสังหาริมทรัพย์เป็นอย่างดี

ตุลาการดังกล่าวมีหน้าที่ 2 ประการ คือ ออกคำสั่งให้โอนทรัพย์สิน และมีคำพิพากษากำหนดผ่านทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิ ในการพิจารณาคดีของศาล รัฐบัญญัติลงวันที่ 26 กรกฎาคม ค.ศ. 1962 กำหนดให้สรรพากรจังหวัดเป็นตัวแทนของรัฐ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของการคลังสาธารณะ โดยการเป็นคู่ความและผู้อุทธรณ์ การอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของตุลาการเวนคืนให้อุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์แผนกเวนคืน สำหรับชั้นฎีกานั้น ศาลฎีกาแผนกคดีแพ่งองค์คณะที่ 3 ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในคดีเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สิน (droit des biens) เป็นผู้พิจารณากระบวนการเวนคืนในชั้นศาล โดยตุลาการเวนคืนนี้มีกระบวนการที่สำคัญ 3 ประการ คือ การโอนกรรมสิทธิ์ การกำหนดค่าทดแทนและการเข้าถือกรรมสิทธิ์[45]

2) รูปแบบการโอนกรรมสิทธิ์

การโอนกรรมสิทธิ์ (Le transfert de propriete) ตุลาการเวนคืนจะออกคำสั่งให้โอนกรรมสิทธิ์ โดยมีขั้นตอน ดังนี้

(1) ตุลาคมการเวนคืนจะรับคำร้องพร้อมทั้งเอกสารในการเวนคืนจากผู้ว่าราชการจังหวัด ตุลาการจะมีอำนาจจำกัดในการตรวจสอบ โดยศาลไม่มีอำนาจพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของประกาศเพื่อประโยชน์สาธารณะและประกาศระงับกรรมสิทธิ์ ทั้งไม่มีอำนาจตรวจสอบว่าผู้ถูกเวนคืนเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนหรือไม่ ศาลจะตรวจสอบแต่เพียงว่า การเวนคืนได้กระทำตามขั้นตอนหรือไม่ และต้องมีคำสั่งให้โอนกรรมสิทธิ์หรือปฏิเสธภายใน 8 วัน อำนาจศาลดังกล่าวถือเป็นอำนาจผูกพัน

(2) คำสั่งของศาลในกรณีนี้ สามารถอุทธรณ์ต่อศาลฎีกาภายใน 15 วัน นับแต่วันทราบคำพิพากษา การอุทธรณ์ไม่มีผลเป็นการทุเลาคำสั่งของศาลชั้นต้น เหตุผลที่จะอ้างต่อศาลในชั้นอุทธรณ์ ถูกจำกัดอยู่แต่เพียงเรื่องการกระทำโดยไม่มีอำนาจของตุลาการ การกระทำ

---

[45] ยงยุทธ อนุกูล. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 42. หน้า 31.

เกินอำนาจของตุลาการ เช่น ออกคำสั่งให้เวนคืนทั้งทั้งที่ได้มีการยกเลิกหรือเพิกถอนประกาศเพื่อประโยชน์สาธารณะไปแล้ว หรือกรณีที่ศาลกระทำผิดขั้นตอนหรือวิธีการ

(3) คำสั่งของศาลดังกล่าว มีผลเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน ซึ่งมีผลในทันทีที่มีคำสั่ง

3) การกำหนดค่าทดแทนโดยศาลเวนคืน

ตามรัฐกำหนดลงวันที่ 23 ตุลาคม ค.ศ. 1958 ได้ใช้ระบบที่เคยใช้ตามรัฐบัญญัติลงวันที่ 8 มีนาคม ค.ศ. 1810 โดยให้ศาลเป็นผู้กำหนดค่าทดแทน

ต่อมารัฐบัญญัติลงวันที่ 7 กรกฎาคม ค.ศ. 1833 ได้กำหนดให้ คณะกรรมการเวนคืน (le jury d'expropriation) เป็นผู้กำหนดค่าทดแทนกรรมการ ในคณะกรรมการชุดนี้ประกอบไปด้วยตัวแทนของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ (l'interet du proprietaire) โดยมีตุลาการเป็นประธาน

การปฏิรูปกฎหมายใน ค.ศ. 1935 ได้จัดให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยประเมินค่าทดแทน (commissions arbitrales d' evaluation) ในแต่ละจังหวัดประกอบไปด้วยข้าราชการ 2 คนโดยมีราชพัสดุจังหวัด (le directeur departementable des domains) ซึ่งเป็นตัวแทนในการปกป้องประโยชน์ทางการคลังของรัฐ และตัวแทนเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ 2 คน คือนายทะเบียน (notaire) และเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ มีตุลาการเป็นประธานโดยมีวาระ 1 ปี คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวอาจอุทธรณ์ได้ต่อศาลแพ่ง

ตามรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 23 ตุลาคม ค.ศ. 1958 (ประมวลกฎหมายเวนคืน มาตรา L-13-1) ตุลาการเวนคืนเป็นผู้กำหนดค่าทดแทน ซึ่งสามารถอุทธรณ์คำสั่งได้ต่อศาลอุทธรณ์แผนกเวนคืน คำสั่งของศาลอุทธรณ์สามารถฎีกาได้

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาหลักการสำคัญของการเวนคืนของสาธารณรัฐฝรั่งเศสกับหลักการเวนคืนของประเทศไทยแล้วนั้น ทำให้ทราบว่า สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้เน้นถึงการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน อันถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงกำหนดให้ต้องดำเนินการตามกระบวนการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยผู้ที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการเวนคืนในชั้นศาลคือตุลาการเวนคืน ซึ่งในสาธารณรัฐฝรั่งเศลมีศาลยุติธรรมพิเศษ (une jurisdiction judiciaire specialisee) ตั้งขึ้นตามรัฐกำหนด ลงวันที่ 23 ตุลาคม ค.ศ. 1958 ในแต่ละจังหวัด และจะมีตุลาการเวนคืนผู้เชี่ยวชาญด้านการเวนคืนโดยเฉพาะ เพื่อดำเนินกระบวนการกำหนดค่าทดแทนและขั้นตอนการโอนกรรมสิทธิ์ ซึ่งในประเทศไทยไม่มีการจัดตั้งศาลยุติธรรมพิเศษ ซึ่งมาตุลาการเวนคืนโดยเฉพาะ

การที่ศาลของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเวนคืนนั้นมีกระบวนการโอนกรรมสิทธิ์มีอยู่ 3 ขั้นตอนด้วยกัน คือ 1) ศาลเวนคืน (La jurisdiction de l'expropriation) 2) รูปแบบการโอนกรรมสิทธิ์ 3) การกำหนด ค่าทดแทนโดยศาลเวนคืน ซึ่งมีความแตกต่างจากของประเทศไทยที่กำหนดราคาค่าทดแทนในรูปแบบของการแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น ตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 19 ซึ่งในคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นของประเทศไทยไม่มีศาลเป็นคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นอย่างเช่นสาธารณรัฐฝรั่งเศส แต่ศาลของประเทศไทยจะทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีที่ผู้ที่ถูกเวนคืนไม่พอใจในราคาค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น หรือที่รัฐมนตรีได้พิจารณากำหนดราคาค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ต่อศาลปกครองเท่านั้น

3.4 กระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายประเทศอังกฤษ[46]

กระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศอังกฤษได้มีการพัฒนาต่อมาเป็นลำดับเริ่มตั้งแต่ในสมัยราชวงศ์ทิวดอร์ ภายใต้แนวคิดที่ว่า "ทรัพย์สินของบุคคลย่อมไม่สามารถถูกลิดรอนโดยไม่ชอบธรรม โดยปราศจากความยินยอมของบุคคลนั้น[47] หรือจากองค์กรที่เป็นผู้แทนของบุคคลนั้น" กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนของประเทศอังกฤษอยู่ในรูปแบบของกฎหมายลายลักษณ์อักษรซึ่งปัจจุบันมีอยู่หลายฉบับ ได้แก่ Land Cluases 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 โดยกฎหมายในแต่ละฉบับจะใช้บังคับกับกระบวนการเวนคืนคนละขั้นตอน เช่น The compulsory Purchase Act 1965 และ The compulsory Purchase (Vesting Declarations) Act 1981 ใช้บังคับในขั้นตอนการจัดให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ส่วนขั้นตอนอื่นเป็นไปตามกฎหมายฉบับอื่น

กระบวนการเวนคืน ในขั้นตอนการให้อำนาจทำการเวนคืน การเลือก และการกำหนดที่ดินที่ทำการเวนคืนนั้น ตกอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติที่รัฐสภาตราขึ้น เพื่อให้อำนาจหน่วยงานราชการทำการเวนคืน และหน่วยงานราชการต้องไปออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดที่ดินที่เวนคืนต่อไป ส่วนขั้นตอนการจัดให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตกอยู่ภายใต้บังคับของ Land Cluases Act 1845, The compulsory Purchase Act 1965 และ The compulsory Purchase

---

[46] นัฐกานต์ ขำยัง. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 11. หน้า 54.

[47] Longo, Joseph P. (n.d.). ***The Concept of Property and the Concept of Compensation on Compulsory Acquistion of land.*** University of Tasmania Law Review. p.283.

(Vesting Declarations) Act 1981 และจ่ายค่าตอบแทนตาม The Land Compensation Act 1961, The Land compensation Act 1973 และ The compulsory Purchase Act 1965 ซึ่งขั้นตอนและกฎหมายที่ใช้บังคับอาจสรุปได้ ดังนี้[48]

3.4.1 การใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยการออกคำสั่งบังคับซื้อ

การใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยการออกคำสั่งบังคับซื้อที่เรียกว่า “compulsory purchase order” เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย The Acquisition of Land Act 1981 เพื่อเริ่มต้นกระบวนการใช้อำนาจเวนคืนโดยองค์กรผู้เวนคืน (acquiring authority) ที่ประสงค์จะเวนคืนจะต้องเลือกพื้นที่ที่ต้องการเวนคืน เพื่อจัดทำคำสั่งเวนคืนซึ่งมีผลบังคับให้มีการเวนคืนที่เรียกว่าโดยองค์กร Compulsory Purchase Order (CPO) โดยคำสั่งดังกล่าวจะเป็นการกำหนดที่ดินบริเวณที่จะต้องถูกเวนคืน โดยมีแผนที่ของบริเวณที่จะถูกเวนคืนแนบไว้ พร้อมทั้งระบบและวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนนั้นด้วย จากนั้นจะต้องนำสำเนาคำสั่ง CPO ไปประกาศไว้ยังสถานที่ที่กำหนด เช่น ที่ทำการของผู้ถูกเวนคืน ท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่เพื่อให้บุคคลผู้มีส่วนได้เสียตรวจสอบข้อมูลได้ นอกจากนั้น องค์กรผู้เวนคืนจะต้องส่งคำบอกกล่าวไปยังเจ้าของที่ดินผู้เช่าผู้ครอบครองเป็นรายบุคคล โดยต้องแจ้งให้ทราบถึงผลบังคับของคำสั่งพร้อมด้วย ทั้งจัดพิมพ์โฆษณาคำสั่ง CPO ในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นที่ซึ่งที่ดินที่ถูกเวนคืนตั้งอยู่เป็นเวลา 2 สัปดาห์ติดต่อกัน โดยจะต้องมีข้อความระบุว่า CPO จะถูกส่งไปยังองค์กรผู้มีอำนาจยืนยันการออกคำสั่ง (confirming authority) บุคคลผู้มีส่วนได้เสียในการเวนคืน ชอบที่จะคัดค้านโต้แย้งคำสั่งบังคับซื้อที่เรียกว่า CPO ได้ โดยการคัดค้านนั้นจะต้องโต้แย้งคัดค้านเป็นลายลักษณ์อักษร และยื่นต่อองค์กรผู้มีอำนาจยืนยันคำสั่งเวนคืน ภายใต้หลักเกณฑ์และระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำบอกกล่าว

3.4.2 การยืนยันคำสั่งเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยองค์กรผู้มีอำนาจ

1) การยืนยันกรณีไม่มีการโต้แย้งคำสั่งเวนคืนหรือคำสั่งโต้แย้งนั้นได้ถูกถอนไปองค์กรผู้มีอำนาจเวนคืนก็จะทำคำสั่งยืนยันการเวนคืน โดยคำสั่งยืนยันนั้นอาจจะมีเงื่อนไขให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งเวนคืน CPO หรือไม่ก็ได้ และเมื่อไม่มีการโต้แย้งโดยเจ้าของผู้เช่าหรือผู้ครอบครองก็ไม่จำเป็นต้องจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะ หรือในกรณีที่มีการโต้แย้งโดยเจ้าของผู้เช่าผู้ครอบครอง ในประเด็นเกี่ยวกับเรื่องการประเมินค่าทดแทน ในกรณีนี้ไม่จำเป็นต้องจัดให้มีการรับฟังหรือไต่สวนเช่นกัน เนื่องจากการประเมินค่าทดแทนเป็นอำนาจของศาลคดีเวนคืน

2) กรณีที่มีการโต้แย้งคัดค้านคำสั่งเวนคืน องค์กรผู้มีอำนาจยืนยันคำสั่งเวนคืนจะต้องจัดให้มีกระบวนการไปสวนสาธารณะ (Public Local Inquiry) โดยจะกำหนดวัน เวลา สถานที่ และ

---

[48] นัฐกานต์ ขำยัง. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 11. หน้า 57.

แจ้งให้ผู้คัดค้านทราบ เป็นการล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 42 วัน และต้องปิดประกาศแจ้งกำหนดการไต่สวนสาธารณะไว้อย่างที่เห็นได้ง่าย ใกล้เคียงกับสถานที่ที่ถูกเวนคืนไม่น้อยกว่า 14 วัน ก่อนกำหนดวันไต่สวนสาธารณะ นอกจากนี้อาจต้องประกาศกำหนดวัน เวลา สถานที่ในการไต่สวนสาธารณะในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นด้วย และเมื่อองค์กรผู้เวนคืนได้รับคำคัดค้านจากผู้มีอำนาจยืนยันคำสั่งเวนคืนแล้ว องค์กรผู้อื่นจะต้องทำคำชี้แจงส่งไปยังผู้คัดค้านและองค์กรผู้มีอำนาจยืนยันคำสั่งเวนคืน ถึงเหตุผลในการออกคำสั่งเวนคืนก่อนการไต่สวนสาธารณะไม่น้อยกว่า 28 วันส่วนผู้คัดค้านก็สามารถทำคำชี้แจงไปยังองค์กรผู้มีอำนาจยืนยันคำสั่งเวนคืนเพื่อโต้แย้งคำชี้แจงขององค์กรผู้เวนคืน โดยคำชี้แจงขององค์กรผู้เวนคืนและผู้คัดค้านจะต้องแนบบัญชีรายการเอกสารแผนผังแผนที่ที่แต่ละฝ่ายใช้เป็นพยานหลักฐานสนับสนุนข้อโต้แย้งคัดค้านของตน[49]

3.4.3 การดำเนินการไต่สวนสาธารณะโดยองค์กรผู้ได้รับแต่งตั้ง

บุคคลที่เป็นผู้ดำเนินกระบวนการไต่สวนสาธารณะเรียกว่า “Inspector” ซึ่ง Inspector จะเข้าสำรวจที่ดินก่อนและหลังการไปสวนสาธารณะก็ได้ ซึ่งคู่กรณีแต่ละฝ่ายสามารถเข้าร่วมในการไต่สวนด้วย และก่อนการไต่สวนบุคคลที่เข้าร่วมในการไต่สวน ได้แก่ องค์กรผู้แทนคืน และผู้คัดค้าน จะต้องสาบานเสียก่อน โดยในการไต่สวนองค์กรผู้เป็นคืนจะเป็นฝ่ายแถลงเปิดคดีและแถลงปิดคดี ในตอนท้ายองค์กรผู้เวนคืนมีสิทธิเสนอพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนข้อโต้แย้งของตนได้ โดยอีกฝ่ายมีสิทธิถามคัดค้านได้ นอกจากนี้เอกสารใดที่อ้างส่งในการไต่สวนคู่กรณีทั้งสองฝ่ายมีสิทธิได้รับสำเนาและตรวจสอบเอกสารเหล่านั้นได้ และเมื่อการไต่สวนเสร็จสิ้น Inspector จะต้องทำรายงานแจ้งไปยังองค์กรผู้มีอำนาจยืนยันคำสั่งเวนคืน ซึ่งในรายการดังกล่าวนั้นจะต้องมีข้อสรุปและข้อแนะนำของ Inspector ประกอบด้วย อย่างไรก็ตาม ผลสรุปที่ได้ไม่ถือเป็นข้อยุติองค์กร ผู้มีอำนาจยืนยันคำสั่งเวนคืนจะเป็นผู้พิจารณาตัดสินใจชั้นที่สุด โดยจะยืนยันคำสั่งปฏิเสธหรือแก้ไขคำสั่งตามที่เห็นสมควรก็ได้ ทั้งนี้ ไม่ต้องจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะอีกและต้องแจ้งคำตัดสินของตนไปยังองค์กรผู้เวนคืน ผู้คัดค้านและบุคคลอื่นซึ่งมีสิทธิเข้าร่วมในกระบวนการไต่สวนพร้อมทั้งแนบสำเนารายงานข้อสรุปของ Inspector ไปด้วย

เมื่อองค์กรผู้เวนคืนได้รับแจ้งการยืนยันคำสั่งเวนคืนก็ จะต้องโฆษณาคำสั่งในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น และหากไม่มีการโต้แย้งคัดค้านหรือขอให้กลับคำสั่งนั้น ก็ถือว่าคำสั่ง Compulsory Purchase Order มีผลสมบูรณ์ และที่ดินก็จะตกเป็นขององค์กรผู้เวนคืน โดยต้องจ่าย

---

[49] ชไมพร อำไพจิตร. (2553). ***ปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีอุทธรณ์ค่าทดแทน.*** วิทยานิพนธ์นิติศาตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 41-42.

ค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่ผู้เวนคืนด้วย อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ไม่มีกระบวนการไต่สวนสาธารณะเกิดขึ้น ผู้มีอำนาจยืนยันคำสั่งเวนคืนจะต้องแต่งตั้งบุคคลขึ้นเพื่อรับฟังข้อโต้แย้งของผู้คัดค้าน เช่นกัน

3.4.4 ขั้นตอนการโอนกรรมสิทธิ์

เมื่อผู้มีอำนาจยืนยันคำสั่งเวนคืนซึ่งโดยส่วนใหญ่ก็คือ รัฐมนตรียืนยันคำสั่งเวนคืนแล้ว บุคคลใดที่ได้รับความเสียหายจากคำสั่งให้มีการเวนคืนสามารถโต้แย้งคัดค้านคำสั่งนั้นต่อศาลภายใน 6 สัปดาห์ นับจากวันที่มีการยืนยันคำสั่งหรือนับจากวันที่มีการโฆษณายืนยันคำสั่งเวนคืนเป็นครั้งแรก โดยการคัดค้านคำสั่งนั้นอาจเกิดขึ้นได้ในกรณีการออกคำสั่งเป็นการกระทำเกินขอบอำนาจ (ultra vires) หรือการดำเนินการไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ซึ่งศาลอาจมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวหรือระงับการมีผลใช้บังคับคำสั่งนั้น จนกว่าจะได้มีคำวินิจฉัยถึงที่สุด

หลังจากรัฐมนตรียืนยันคำสั่งเวนคืน (CPO) แล้ว องค์กรผู้มีอำนาจเวนคืนที่ประสงค์จะบังคับซื้อที่ดินจะต้องส่งเอกสารที่เรียกว่า “notice to treat” ให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียทุกคนเพื่อเรียกเจ้าของหรือผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินที่ถูกเวนคืนมาตกลงเรื่องค่าทดแทนซึ่ง “notice to treat” จะมีระยะเวลาการใช้บังคับ 3 ปี โดย “notice to treat” จะต้องระบุถึงขอบเขตที่ดินที่ถูกเวนคืน ถ้อยคำที่ ผู้มีส่วนได้เสียให้รายละเอียดเกี่ยวกับส่วนได้เสียของตนในที่ดินที่ถูกเวนคืน และจำนวนเงินค่าทดแทนสำหรับความเสียหายที่จะต้องได้รับ เนื่องมาจากการดำเนินงานเวนคืนโดยต้องมีการออก “notice to treat” ร่วมด้วย เพื่อโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินมายังองค์กรผู้มีอำนาจเวนคืน อย่างไรก็ตาม ในกรณีเร่งด่วน องค์กรผู้ใช้อำนาจเวนคืนสามารถออกเอกสารการโอนกรรมสิทธิ์ (general vesting declaration) หรือ (GVD) ภายในระยะเวลาไม่เกิน 2 เดือน หลังจากมีการยืนยันคำสั่งเวนคืน (CPO) ซึ่งมีผลให้ต้องมีการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินมายังองค์กรผู้ใช้อำนาจเวนคืนทันที[50]

3.4.5 หลักเกณฑ์การกำหนด เงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์

วัตถุประสงค์ของค่าทดแทนนั้น คือ การทำให้เจ้าของที่ดินผู้ถูกเวนคืนได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรม (Fair Compensation) หรือหลักแห่งความพอสมควรแก่เหตุ (Principle of equivalence)[51] กล่าวคือ เจ้าของที่ดินผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิได้รับค่าทดแทนไม่น้อยไปกว่าความเสียหายที่ตนได้รับ

---

[50] ชไมพร อำไพจิตร. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 49. หน้า 42-43.

[51] Diretor 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 นัฐกานต์ ขำยัง. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 11. หน้า 58.

กล่าวอีกอย่างหนึ่งว่า ต้องไม่มากไปกว่าความเสียหายที่ตนได้รับจริง[52] โดยค่าทดแทนจะได้รับการประเมินบนพื้นฐานของมูลค่าที่ดินของผู้ถูกเวนคืน นอกจากนี้ ผู้ถูกเวนคืนยังมีสิทธิได้รับค่าทดแทนผลร้ายบุคคลได้รับ เพราะเหตุที่มีการกระทำในที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้น (Disturbance) ค่าทดแทนเพื่อความเสียหายที่เกิดจากจากกรณีที่ที่ดินถูกเวนคืนไปเพียงบางส่วน (Severance) หรือค่าทดแทนเพื่อความเสียหายอันเป็นผลโดยตรงที่บุคคลได้รับจากการเวนคืน (Injurious affection)

หนึ่งในข้อพิจารณาของ Mc Carthy Rules ซึ่งมีที่มาจากคำตัดสินในคดี Metropolitan Board of Work v. Mc Carthy (1874)[53] มีข้อพิจารณาเกี่ยวกับการเวนคืนต้นไม้ในการเกษตร ความว่า ค่าทดแทนกรณีพลัดพรากจากที่ดินซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรม[54] ซึ่งถือเป็นค่าทดแทนกรณี Disturbance เช่นกัน

ในกรณีที่ที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้นเป็นที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตร กฎหมายยังให้สิทธิผู้ครอบครองที่ดินที่จะเรียกร้องค่าทดแทนจากผู้ใช้อำนาจเวนคืนได้อีกด้วย แต่กฎหมายก็กำหนดหลักเกณฑ์บางประการไว้ เช่น ที่ดินที่ใช้ในการประกอบการเกษตรต้องมีขนาดพื้นที่ไม่น้อยว่า 0.5 เฮคต้า และผู้ประกอบการเกษตรในที่นั้นต้องเริ่มทำการเกษตรในที่ดินแปลงอื่นในประเทศภายใน 3 ปี หลังจากที่ได้ย้ายออกไปจากที่ดินถูกเวนคืนแล้วเป็นต้น ส่วนจำนวนเงินค่าทดแทนนั้นกฎหมายให้ใช้ค่าถัวเฉลี่ย ของกำไรที่ได้จากการประกอบเกษตรกรรม ในที่ดินแปลงนั้นในช่วงระยะเวลา 3 ปี ก่อนที่จะย้ายออกจากที่ดินนั้นเป็นตัววัด[55]

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาหลักการสำคัญของการเวนคืนของประเทศอังกฤษกับหลักการเวนคืนของประเทศไทยแล้วนั้น ทำให้ทราบว่า กระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศอังกฤษ เป็นการใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยการออกคำสั่งบังคับซื้อที่เรียกว่า “compulsory purchase order” ซึ่งเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย The Acquisition of Land Act 1981 เพื่อเริ่มต้นกระบวนการใช้อำนาจเวนคืนโดยองค์กรผู้เวนคืน (acquiring authority) ที่ประสงค์จะเวนคืนจะต้องเลือกพื้นที่ที่ต้องการเวนคืน เพื่อจัดทำคำสั่งเวนคืนซึ่งมีผลบังคับให้มีการเวนคืนที่เรียกว่า โดยองค์กร Compulsory Purchase Order (CPO) โดยคำสั่งดังกล่าวจะเป็นการกำหนด

---

[52] Horn v Sunderland Corpn (1995) 2 KB 26 at 42, (1941) I All ER 480 at 491, CA. อ้างใน นัฐกานต์ ขำยัง. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 11. หน้า 57.

[53] Metropolitan Board of Work v. Mc Carthy (1874) LR 7 HL 243, 38 JP 820, 42 LJCP 385,23nWR 115 ,31 LT 182. อ้างใน นัฐกานต์ ขำยัง. อ้างแล้ว เชิงอรรที่ 11. หน้า 66.

[54] สงขลา วิชัยขัทคะ และคณะ. (2546). ***รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์.*** คณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. หน้า 125.

[55] นัฐกานต์ ขำยัง. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 11. หน้า 70.

ที่ดินบริเวณ ที่จะต้องถูกเวนคืนโดยมีแผนที่ของบริเวณที่จะถูกเวนคืนแนบไว้ พร้อมทั้งระบบและวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนนั้นด้วย เป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญด้านการเวนคืนโดยเฉพาะ ซึ่งในประเทศไทยไม่มีการจัดตั้งองค์กรผู้เวนคืน (acquiring authority) เพื่อการเวนคืนโดยเฉพาะ

การกำหนด ค่าทดแทนโดยศาลเวนคืน ซึ่งมีความแตกต่างจากของประเทศไทยที่กำหนดราคาค่าทดแทนในรูปแบบของการแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น ตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 19 ซึ่งในคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นของประเทศไทยไม่มีองค์กรผู้เวนคืน (acquiring authority) เป็นคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นอย่างเช่นประเทศอังกฤษ

หลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนต้นไม้ให้แก่ที่ดินเพื่อการเกษตร ยังมีการกำหนดเงินในส่วนของจำนวนเงินค่าทดแทน โดยกฎหมายให้ใช้ค่าถัวเฉลี่ย ของกำไรที่ได้จากการประกอบเกษตรกรรม ในที่ดินแปลงนั้นในช่วงระยะเวลา 3 ปี ก่อนที่จะย้ายออกจากที่ดินนั้นเป็นตัววัด

3.5 หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนและองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีการยอมรับว่าสิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิที่มีมาแต่กำเนิด แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า สิทธิในทรัพย์สินนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อการบรรลุถึงสิ่งที่ดีที่สุดของประชาคมทางการเมืองด้วย กรณีจึงได้รับการมองว่าการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินยังคงมีอยู่เพียงบางส่วนเท่านั้น กล่าวคือ ไม่ห้ามที่รัฐจะพรากกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไปจากเอกชนแต่รัฐต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่เอกชนด้วย ซึ่งเป็นหลักประกันเพียงหนทางเดียวที่เหลืออยู่[56]

ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมันบังคับใช้เมื่อปี ค.ศ. 1900 มาตรา 903 ประโยคที่หนึ่งได้วางหลักการเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินว่าเจ้าของทรัพย์สินสามารถที่จะใช้สอย จำหน่าย จ่าย โอน ทำลาย และหวงกันทรัพย์สินของตนจากการเข้าเกี่ยวข้องของผู้อื่น แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายและสิทธิของผู้อื่นด้วย ในรัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์ (Reichsverfassung) ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 1919 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม ค.ศ. 1919 ได้วางหลักประกันสิทธิในกรรมสิทธิ์ไว้และท่ามกลางการต่อสู้ทางความคิดระหว่างระบบสังคมนิยมและทุนนิยมในขณะนั้น จึงได้มี

---

[56] บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2535). ***คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเยอรมัน.*** กรุงเทพฯ: วิญญชน. หน้า 49-50.

การประนีประนอมกันทางแนวความคิดของทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ กรรมสิทธิ์ไม่ใช่สิทธิเด็ดขาดแต่จะมีการวางเงื่อนไขไว้ว่ากรรมสิทธิ์ย่อมประกอบด้วยหน้าที่การใช้กรรมสิทธิ์ควรเป็นไปในแนวทางที่ส่งเสริมประโยชน์ของส่วนรวมไปพร้อมกันด้วย (มาตรา 153 (3) รัฐธรรมนูญไวมาร์) นอกจากนี้ รัฐยังสามารถโอนกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชนที่มีความเหมาะสมให้เป็นกิจกรรมของส่วนรวมได้โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ของการใช้ค่าทดแทนเช่นเดียวกับการเวนคืน (มาตรา 156 (1) รัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์)

แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมาจากความมุ่งหมายที่จะกำหนดการใช้ที่ดินทั้งของรัฐและของเอกชนเพื่อการพัฒนาประเทศโดยมีการกำหนดแผนงานการใช้ที่ดินให้คุ้มค่าสมประโยชน์ และชดเชยหรือทดแทนความเดือดร้อนของเอกชนที่จะต้องสูญเสียที่ดินและสิทธิต่างๆ จากการเวนคืนเหล่านั้นด้วย แนวความคิดดังกล่าวสะท้อนออกมาให้พบเห็นได้หลายช่องทาง ดังที่ปรากฏในมาตรา 14 (3) ของกฎหมายพื้นฐาน การเวนคืนทรัพย์สินเป็นสิ่งที่กฎหมายอนุญาตให้กระทำได้เฉพาะเมื่อมีกฎหมายกำหนดและกฎหมายนั้นได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าทดแทนไว้ด้วย รวมทั้งให้กระทำได้เมื่อเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

นอกเหนือจากการวางหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินโดยวิธีการดังกล่าวแล้วในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีก็เหมือนกันกับประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลายคือ หน่วยงานทางปกครองท้องถิ่นมักจะเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในการพัฒนาบ้านเมืองมากกว่าหน่วยงานของรัฐระดับอื่น ๆ ในเรื่องพัฒนาการของกฎหมายการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ก็เป็นทำนองเดียวกันได้เริ่มต้นมาจากการจัดการเกี่ยวกับที่ดินของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น ซึ่งรายงานเรื่อง LandReadjustment A Win – Win Strategy for Sustainable Urban Development กล่าวว่า เมื่อ 100 กว่าปี ที่แล้ว นายกเทศมนตรีแห่งเมือง Frankfurt am Main ชื่อ Franz Adickes ได้ริเริ่มตรากฎหมายที่จะบังคับให้เจ้าของที่ดินเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดินเป็นการรวมแปลงที่ดินและแบ่งแปลงใหม่เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์ได้มากกว่าเดิม ซึ่งทำให้เจ้าของที่ดินต้องเปลี่ยนแปลงสิทธิการถือครองที่ดินกันใหม่โดยไม่มีการเวนคืนที่ดินเหล่านั้นให้เป็นรัฐ การจัดรูปที่ดินตามวิธีที่ว่านั้นทำให้เทศบาลได้ใช้ที่ดินเพื่อเป็นสาธารณประโยชน์ตามต้องการโดยการแบ่งปันจากที่ดินทั้งหมดแปลงละเล็กละน้อยเจ้าของที่ดินเดิมก็อาจจะทำการก่อสร้างอาคารบนที่ดินใหม่ของตนหรือขายที่ดินให้กับผู้อื่นเมื่อได้ราคาตามต้องการ กฎหมายจัดการจัดรูปที่ดินของเทศบาลดังกล่าวจึงเป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้อยู่ปัจจุบัน เนื่องจากการจัดรูปที่ดินตามแนวความคิดดังกล่าวนั้น ก็เหมือนกับการบังคับซื้อหรือการเวนคืนที่ต้องจ่ายค่าทดแทนนั่นเอง

แต่การจัดรูปที่ดินเป็นการบังคับซื้อและจ่ายค่าทดแทนเป็นแปลงที่ดินที่ดีกว่าเดิมและมีราคาสูงขึ้นกว่าเดิมโดยผลของการจัดรูปที่ดินทำให้เทศบาลได้ส่วนแบ่งเป็นที่ดินที่ใช้ในกิจการสาธารณะได้ตามที่ต้องการด้วย

3.5.1 หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

มาตรา 93 ของ Federal Building Code 1997 กำหนดหลักการจ่ายเงินค่าทดแทนสำคัญไว้ดังนี้[57] เมื่อมีการเวนคืนทรัพย์เมื่อใดให้จ่ายทดแทนทันที ค่าทดแทนดังกล่าวเป็นค่าทดแทนสำหรับสิทธิที่ต้องเสียหายเพราะเหตุแห่งการเวนคืนทรัพย์สินและทรัพย์สินอื่นที่ต้องเสียหายเพราะเหตุแห่งการเวนคืนนั้น หากทรัพย์สินของผู้ถูกเวนคืนได้รับประโยชน์จากการเวนคืน จะต้องนำเอาผลประโยชน์ที่ได้รับนั้นมาพิจารณาปรับค่าทดแทนที่ต้องจ่ายด้วย และถ้าทรัพย์สินของผู้ถูกเวนคืนต้องเสียหายไปโดยผู้ถูกเวนคืนต้องรับผิดบางส่วนด้วย ให้นำเอาหลักลูกหนี้ร่วมตามมาตรา 254 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม และการประเมินราคาค่าทดแทนที่ดินให้พิจารณาจากสภาพที่ดินในวันที่เจ้าหน้าที่เวนคืนได้อนุมัติคำขอเวนคืน ในวันดังกล่าวหากกรรมสิทธิ์ในที่ดินรายใดยังไม่สมบูรณ์ให้ถือเอาสภาพที่ดินในวันที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินสมบูรณ์เป็นตัวกำหนดค่าทดแทน

ดังนั้น หลักการในการกำหนดค่าทดแทนของการเวนคืนจะกำหนดให้สำหรับ

1) การสูญเสียสิทธิอันเนื่องมาจากการเวนคืน ค่าทดแทนสำหรับการสูญเสียสิทธิเกิดจากการเวนคืนจะถูกประเมินตามราคาตลาดที่เป็นอยู่ ณ วันที่เจ้าหน้าที่เวนคืนมีคำสั่งให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

การคำนวณค่าทดแทนดังกล่าวไม่นำกรณีดังต่อไปนี้มาพิจารณา

(1) มูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นเนื่องมาจากการคาดหวังในอนาคต

(2) การเปลี่ยนแปลงมูลค่าเนื่องมาจากการเวนคืนกรณีเร่งด่วน

(3) ราคาที่เพิ่มขึ้นหลังจากเจ้าของที่ดินยอมรับการตกลงซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนกับเจ้าหน้าที่เวนคืนผู้เวนคืนแล้ว

(4) การดัดแปลง ปรับปรุง แก้ไขทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน ภายหลังจากกระบวนการเวนคืนได้เริ่มต้นขึ้น โดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่

---

[57] พัชรวลี ตันประวัติ. (2548). ***แนวทางในการกำหนดค่าทดแทนที่เหมาะสมสำหรับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์***. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 45-46.

(5) กรณีข้อสัญญาใดซึ่งเห็นได้ชัดว่าเปลี่ยนแปลงไปจากข้อสัญญาเดิม หรือข้อเท็จจริงซึ่งสันนิษฐานได้ว่าสร้างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้รับค่าทดแทนเพิ่มมากขึ้น

2) การสูญเสียทรัพย์สินอันเนื่องมาจากการเวนคืน จะไม่นำหลักการคิดค่าทดแทนกรณีการสูญเสียสิทธิมาพิจารณา แต่การคิดค่าทดแทนประเภทนี้ให้พิจารณาโดยชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์มหาชนกับความเสียหายที่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้รับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ความเสียหายลักษณะถาวร หรือชั่วคราวที่เกิดจากการเวนคืนทำให้สูญเสียโอกาสในด้านการประกอบอาชีพ การดำรงชีวิตตามปกติ หรือการสูญเสียสิทธิบางอย่างในฐานะที่เป็นเจ้าของทรัพย์

(2) ค่าใช้จ่ายอันไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ซึ่งเกิดจากการย้ายออกจากที่อยู่อาศัย

(3) การเวนคืนกรณีใดทำให้ทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนมีราคาสูงขึ้น จะต้องนำราคาที่สูงขึ้นดังกล่าวมาพิจารณาประกอบการกำหนดจำนวนค่าทดแทนด้วย

(4) การประเมินค่าทดแทนการเวนคืน ประเมิน ณ วันที่เจ้าหน้าที่เวนคืนมีคำสั่งให้มีการเวนคืนเกิดขึ้น ส่วนกรณีที่รัฐมีความจำเป็นต้องเข้าครอบครองที่ดินก่อนเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งให้มีการเวนคืน ค่าทดแทนจะต้องประเมิน ณ วันที่หน่วยงานนั้นเข้าครอบครองที่ดิน

ค่าทดแทนตามกฎหมายของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นมี 3 รูปแบบ[58] คือ

1) มาตรา 99 ของ Federal Building Code 1997 การจ่ายค่าทดแทนเป็นตัวเงิน

(1) การจ่ายค่าทดแทนต้องจ่ายคราวเดียวกันทั้งหมด เว้นแต่กฎหมายนี้จะกล่าวไว้เป็นอย่างอื่น ในกรณีที่เจ้าของที่ดินต้องการให้จ่ายผ่อนเป็นงวด ก็สามารถกระทำได้

(2) กรณีที่ดินติดภาระให้เช่าอาคาร ค่าทดแทนจะคิดจากค่าเช่าที่ดิน

(3) กรณีผ่อนชำระค่าทดแทน จะต้องคิดดอกเบี้ยสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยของธนาคารชาติเยอรมันจำนวนร้อยละ 2 ต่อปี ในวันที่เจ้าหน้าที่เวนคืนได้รับความเห็นชอบให้เวนคืนได้ตามคำขอ

2) มาตรา 100 ของ Federal Building Code 1997 การจ่ายค่าทดแทนในรูปของที่ดิน

(1) หากเจ้าของที่ดินร้องขอ ก็สามารถให้ค่าทดแทนเป็นที่ดินสำหรับการประกอบอาชีพที่เหมาะสมได้ โดย

ก. ผู้รับประโยชน์จากการเวนคืน มีที่ดินที่เหมาะสมตามต้องการและเพียงพอหรือ

ข. ผู้รับประโยชน์จากการเวนคืน อยู่ในฐานะที่จะหาที่ดินที่เหมาะสมมาให้ได้โดยความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่เวนคืน

---

[58] นัฐกานต์ ขำยัง. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 11. หน้า 86.

3) ที่ดินที่เหมาะสมอาจได้มาจากการเวนคืนก็ได้ ตามมาตรา 90

(1) ให้นำเอามาตรา 102 และมาตรา 103 มาใช้บังคับ กรณีทดแทนเป็นที่ดิน ซึ่งผู้รับที่ดินต้องทำประโยชน์บนที่ดินที่ได้รับในเวลาที่กำหนด

(2) หากที่ดินที่ถูกเวนคืนมีบ้านส่วนตัว หรืออาคารสงเคราะห์ การทดแทนด้วยที่ดินก็อาจดำเนินการได้หากเจ้าของที่ดินร้องขอล่วงหน้า

(3) หากผู้รับประโยชน์จากการเวนคืน กับเจ้าของที่ดินตกลงกันที่จะรับค่าทดแทนเป็นที่ดิน ก็ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนพิจารณาเห็นชอบ

(4) การชดใช้เป็นตัวเงินหรือเป็นที่ดิน ให้ใช้วิธีคำนวณหรือการประเมินราคาอย่างเดียวกัน หากมูลค่าที่ดินต่ำกว่าค่าทดแทน ก็อาจจ่ายเงินเพิ่มให้เต็มตามมูลค่าที่จะต้องจ่ายค่าทดแทนก็ได้

(5) กรณีที่จ่ายค่าทดแทนเป็นที่ดินให้กับเจ้าของที่ดินเดิมแล้ว แต่ยังมีกรณีที่ต้องจ่ายค่าทดแทนให้กับผู้เสียสิทธิอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาจจ่ายในรูปตัวเงินเพิ่มขึ้นได้

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

อนึ่ง ค่าทดแทนสำหรับการกระทำที่เสมือนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และค่าทดแทนความเสียหายซึ่งเป็นผลข้างเคียงที่เกิดจากการล่วงล้ำสิทธิในทรัพย์สินโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งถือเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเกิดจากการพัฒนาโดยศาลยุติธรรมเพื่ออุดช่องว่างที่เกิดขึ้นในระบบกฎหมายความรับผิดของรัฐเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้กับเอกชนผู้ได้รับความเสียหาย กล่าวคือ การกระทำทั้งสองกรณีข้างต้นไม่ได้เกิดจากการกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันจะเข้าองค์ประกอบความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง และไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายรองรับการเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายจากการกระทำในลักษณะเช่นนี้ ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ[59]

(1) การกระทำที่เสมือนเป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเข้าไปกระทบสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่องค์กรของรัฐกระทำโดยปราศจากความผิด (ไม่จงใจหรือประมาทเลินเล่อ) ซึ่งกรณีนี้

---

[59] วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2547). ***รายงานการวิจัย เรื่อง ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมันเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.*** หน้า 53.

ศาลยุติธรรมแห่งสหพันธ์ได้วางหลักการชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายสำหรับการกระทำเสมือนการเวนคืนไว้ในคำพิพากษาศาลยุติธรรมแห่งสหพันธ์ เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน ค.ศ. 1952 (BGHZ 6,270 290) “เป็นสิ่งที่จำเป็นต้องถือว่าการใช้อำนาจรัฐล่วงล้ำเข้าไปในแดนสิทธิของเอกชนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นจะต้องได้รับการปฏิบัติเสมือนหนึ่งว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการเวนคืน ถ้าหากพิจารณาจากเนื้อหาและผลกระทบของการกระทำนั้นแล้วและหากมีกฎหมายให้อำนาจกระทำการดังกล่าวได้แล้ว การกระทำนั้นต้องถือเป็นการเวนคืนอย่างแน่แท้ และถ้าหากพิจารณาจากผลที่เกิดขึ้นจริงแล้ว การกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลที่ถูกล่วงละเมิดสิทธินั้นมากเป็นพิเศษ แต่อย่างไรก็ตาม ความรับผิดในกรณีนี้ บุคคลที่ได้รับความเสียหายนั้นจะต้องใช้วิธีการทางกฎหมายที่มีอยู่ป้องกันสิทธิของตนอย่างเต็มที่แล้วยังเกิดความเสียหายขึ้นหรือเป็นกรณีที่ไม่อาจคาดหมายจากบุคคลดังกล่าวให้ดำเนินการป้องกันสิทธิได้ บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหาย[60] โดยค่าเสียหายสำหรับการกระทำเสมือนการเวนคืนนั้นไม่ใช่การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่เป็นค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการสูญเสียสิทธิในทรัพย์สิน ซึ่งได้แก่ ราคาตลาดของทรัพย์สินที่สูญเสียไปและความเสียหายที่เป็นผลสืบเนื่องโดยตรง

(2) ความเสียหายซึ่งเป็นผลข้างเคียงที่เกิดจากการล่วงล้ำสิทธิในทรัพย์สินซึ่งถือเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมักเกิดจากการกระทำในทางกายภาพของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบในทรัพย์สินของเอกชนโดยมิได้เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อแต่อย่างใด ความรับผิดกรณีนี้เกิดขึ้น โดยศาลมีความเห็นว่ารัฐย่อมไม่อาจความหมายหรือเรียกร้องให้เอกชนต้องทนยอมรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำอันชอบด้วยกฎหมายของรัฐนั้นตามหลักกรรมสิทธิ์ก่อให้เกิดหน้าที่ ดังนั้น รัฐย่อมมีหน้าที่ต้องชดใช้ค่าทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น ซึ่งความเสียหายนั้นอาจพิจารณาได้จากลักษณะความเสียหาย ระยะเวลาที่ความเสียหายนั้นดำรงอยู่และความรุนแรงของความเสียหายของความเสียหายประกอบกัน

3.5.2 องค์กรวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี[61]

ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้กำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติเมื่อมีข้อโต้แย้งในเรื่องการวินิจฉัยค่าทดแทนไว้ใน The Federal Building Code ไว้ดังนี้

1) เจ้าของโครงการพัฒนาที่ดิน (อาจเป็นหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชน) เสนอโครงการให้สภาเทศบาลในท้องถิ่นที่ตั้งโครงการพิจารณา โดยโครงการนั้นอย่างน้อยจะต้องมี

---

[60] วรเจตน์ ภาคีรัตน์. อ้างแล้ว ชิงอรรถที่ 59. หน้า 65.

[61] พัชรวลี ตันประวัติ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 57. หน้า 47-48.

รายละเอียดเกี่ยวกับแปลงที่ดินที่จะใช้ และรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งโครงการ

เจ้าของโครงการและเทศบาลจะต้องประกาศให้ประชาชนได้ทราบอย่างทั่วถึง หากผู้ใดประสงค์จะคัดค้านโครงการดังกล่าว ก็จะต้องไปยื่นเรื่องต่อเทศบาลในเวลาที่กำหนด เพื่อเทศบาลจะได้รวบรวมไปเสนอต่อสภาเทศบาลในวาระที่สภาเทศบาลจะพิจารณาอนุญาตให้จัดทำโครงการนั้น

2) หลังจากสภาเทศบาลอนุญาตให้จัดทำโครงการพัฒนาแล้ว เจ้าของที่ดินที่มีส่วนได้เสียอาจร้องคัดค้านการอนุญาตต่อศาลปกครองในท้องถิ่นได้ จนถึงศาลสูงและศาลปกครองของสหพันธรัฐได้จนถึงที่สุด

3) กรณีที่การคัดค้านยุติแล้ว ก็จะถึงกระบวนการประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อนำไปคำนวณค่าทดแทน กรณีนี้กฎหมายควบคุมการก่อสร้างของสหพันธรัฐบัญญัติให้สภาเทศบาลแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมการก่อสร้างให้เป็นไปตามแผนงานของโครงการ ทำหน้าที่พิจารณาเรื่องการประเมินราคาทรัพย์สินและการจ่ายค่าทดแทน หากมีข้อโต้แย้งเรื่องการประเมินราคาทรัพย์สิน เจ้าของที่ดินหรือคู่กรณีมีสิทธิที่จะเสนอเรื่องให้อนุญาโตตุลาการพิจารณา หรือจะนำคดีเสนอให้ศาลยุติธรรมในท้องถิ่นพิจารณาได้ กรณีที่เสนอเรื่องให้ศาลยุติธรรมในท้องถิ่นพิจารณาคู่กรณีสามารถต่อสู้กันได้ตั้งแต่ศาลชั้นต้น (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 โดยมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดเมื่อศาลสหพันธ์แต่ละศาลได้วินิจฉัยชี้ขาดต่างไปจากศาลสหพันธ์อื่นหรือต่างไปจากองค์คณะร่วมของศาลสหพันธ์ ซึ่งคำวินิจฉัยขององค์คณะร่วมของศาลสหพันธ์นี้ผูกพันศาลที่วินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว

เมื่อการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการล้ำกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคล บุคคลผู้ซึ่งได้รับประโยชน์จากการนั้นมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าทดแทน กรณีที่ประชาชนทั่วไปเป็นผู้ได้รับประโยชน์ รัฐเป็นผู้มีหน้าที่ต้องจ่ายค่าทดแทน สำหรับกระบวนการฟ้องคดีต่อศาลในคดีเวนคืนนั้นประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแบ่งแยกเป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ การฟ้องคดีเกี่ยวกับกระบวนการเวนคืนเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ส่วนการฟ้องคดีเกี่ยวกับค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องฟ้องต่อศาลแพ่ง นอกจากนี้ศาลรัฐธรรมนูญของเยอรมันยังได้วางหลักไว้ว่า บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากการล่วงล้ำกรรมสิทธิ์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมีหน้าที่ต้องป้องกันการดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น

โดยการฟ้องคดีต่อศาลเสียก่อน ถ้ามิได้กระทำการเช่นว่านั้นเสียก่อน บุคคลดังกล่าวไม่มีสิทธิจะได้รับค่าทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาหลักการสำคัญของการเวนคืนของสาธารณรัฐเยอรมนีกับหลักการเวนคืนของประเทศไทยแล้วนั้น ทำให้ทราบว่า กระบวนการประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อนำไปคำนวณค่าทดแทนของสาธารณรัฐเยอรมนี ในกรณีการกำหนดค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างกำหนดโดยกฎหมายควบคุมการก่อสร้างของสหพันธรัฐบัญญัติ ให้สภาเทศบาลแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมการก่อสร้างให้เป็นไปตามแผนงานของโครงการ ทำหน้าที่พิจารณาเรื่องการประเมินราคาทรัพย์สินและการจ่ายค่าทดแทน อันเป็นเจ้าหน้าที่มีความเชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาทรัพย์สินโดยเฉพาะ ซึ่งหากเทียบเคียงกับการกำหนดค่าทดแทนต้นไม้ยืนต้นในประเทศไทยไม่มีการกำหนดค่าทดแทนโดยผู้เชี่ยวชาญโดยเฉพาะ

กำหนดราคาค่าทดแทนในรูปแบบของการแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 19 ซึ่งในคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นของประเทศไทยไม่มีผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวการประเมินราคาต้นไม้ยืนต้น เพื่อใช้ในการกำหนดราคาค่าทดแทนต้นไม้ยืนต้น

3.6 หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนของสหรัฐอเมริกา

ในรัฐธรรมนูญของบางมลรัฐในสหรัฐอเมริกากำหนดให้การกำหนดค่าทดแทนกระทำโดยศาล (tribunal) ซึ่งตุลาการนั้นจะเป็นบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญในการประเมินราคาทรัพย์สิน ศาลพิเศษดังกล่าวนี้ รัฐสภาตั้งขึ้นโดยตรงหรืออาจมอบให้ศาลที่รัฐตั้งขึ้นอยู่แล้ว เป็นผู้ทำหน้าที่ก็ได้ และในกรณีที่กระบวนการทางนิติบัญญัติไม่ได้กำหนดวิธีการในการกำหนดค่าทดแทนเอาไว้ การกำหนดค่าทดแทนก็จะเป็นอำนาจหน้าที่ของศาล แต่ก็มีบางมลรัฐที่การกำหนดค่าทดแทนกระทำโดยคณะลูกขุน นอกจากนี้ ยังเป็นธรรมเนียมปฏิบัติของทุกมลรัฐด้วยว่า กรณีค่าเสียหายจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะถูกประเมินโดยนักประเมินราคาทรัพย์สินหรือคณะกรรมการสามคนหรือมากกว่านั้น และเป็นที่ยอมรับว่าเจ้าของทรัพย์สินก็ควรจะมีโอกาสทราบถึงหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับค่าทดแทนที่ตนพึงได้รับก่อนที่ทรัพย์สินจะถูกเวนคืนไป และค่าทดแทนที่จ่ายนั้นต้องจ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนภายในระยะเวลาอันสมควร

การกำหนดค่าทดแทนในประเทศสหรัฐอเมริกามีได้ใน 3 กรณีคือ[62]

1) วิธีการเจรจาตกลงกับเจ้าของที่ดิน

2) วิธีการประเมินค่าทดแทนโดยคณะกรรมการ

3) วิธีการกำหนดค่าทดแทนโดยศาล

เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิได้รับค่าทดแทนตามมูลค่าของทรัพย์สินซึ่งพิจารณา ณ วันที่มีการเวนคืนเกิดขึ้น โดยสหรัฐอเมริกาใช้หลักการกำหนดค่าทดแทนที่เป็นธรรม โดยนำราคาตลาดมาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดราคาทรัพย์สิน ซึ่งราคาตลาดที่เป็นธรรม คือ ราคาที่เจ้าของทรัพย์สินสมัครใจและเต็มใจที่จะขาย และผู้เต็มใจจะซื้อ (an owner willing to sell and a purchaser willing to buy) ส่วนค่าทดแทนที่เป็นธรรมจะมีการจ่าย ณ วันใดนั้น ในสหพันธรัฐและในบางมลรัฐถือว่าจะต้องจ่ายค่าทดแทนเมื่อทรัพย์สินถูกเวนคืน นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้มีการจ่ายค่าทดแทนเมื่อทรัพย์สินนั้นถูกเวนคืนหรือได้รับความเสียหาย[63]

ระยะเวลาอันเป็นฐานในการกำหนดเงินค่าทดแทนโดยทั่วไปแล้วจะประเมินเมื่อมีการเวนคืนเกิดขึ้น ซึ่งถือเป็นระยะเวลาที่กำหนดสิทธิของเจ้าของที่ดินในการที่จะได้รับค่าทดแทน ดังนั้น แม้ว่าราคาที่ดินจะเพิ่มขึ้นหรือลดลงก่อนการจ่ายเงินตามความเป็นจริงก็ตามมูลค่าค่าทดแทนที่เจ้าของที่ดินจะได้รับย่อมจะไม่เพิ่มขึ้นหรือลดลงจากเดิม ซึ่งวันอันเป็นฐานในการกำหนดค่าทดแทนของสหรัฐอเมริกา อาจแตกต่างกันไปตามข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี ได้แก่

1) การประเมินค่าทดแทน ณ วันที่มีการเวนคืน ใช้ในกรณีที่การเวนคืนเกิดขึ้นเมื่อคณะกรรมการทางปกครองมีมติให้มีการเวนคืน (administrative order) ส่วนค่าเสียหายก็จะมีการประเมิน ณ วันที่มีคำสั่งเวนคืนเช่นกัน ความเปลี่ยนแปลงใดซึ่งเกิดขึ้นภายหลังจากการเวนคืนเกิดขึ้นซึ่งมีผลให้ทรัพย์สินนั้นมีมูลค่าเพิ่มขึ้นหรือลดลงไม่มีผลต่อจำนวนค่าทดแทนที่จะต้องจ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนแต่อย่างใด[64]

2) การประเมินค่าทดแทนก่อนการเวนคืน ในบางมลรัฐถือว่าการยื่นคำร้องขอให้มีการเวนคืน ซึ่งถือเป็นขั้นตอนแรกของการเวนคืนทรัพย์สินมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นวันดังกล่าวจึงถือว่าเป็นวันกำหนดค่าทดแทนซึ่งมีความเป็นธรรมแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย อย่างไร

---

[62] ศุภเชษฐ์ คูสุวรรณ. (2540). ***ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย***. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสร์. หน้า 148.

[63] Lewis Orgel. (1953). ***Valuation Under The Law of Eminent Domain***. (2nd ed.). Law Publishers Charlottesville: The Michie Company. pp.70-71.

[64] Sackman Van Bruny and Russel D. Van Brunt. (1950). ***Nichols on Eminent Domain.*** (3rd ed). Metthew Bender & Company Incorperated. p.20.

ก็ตามหากกระบวนการเวนคืนต้องล่าช้าออกไปโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ในขณะที่ที่ดินมีมูลค่าเพิ่มมากขึ้นหลักเกณฑ์ดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดิน และหากผู้เวนคืนยังยืนยันที่จะใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวต่อไป ศาลก็จะยกคำร้องเช่นว่านั้น หรือในบางมลรัฐอาจจะมีการประเมินค่าเสียหาย ณ วันที่มีการไต่สวน หรือวันที่มีการวางเงินค่าทดแทนต่อคณะกรรมการ และในกรณีที่มีการอุทธรณ์และศาลตัดสินว่าการเวนคืนนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญ การประเมินค่าทดแทนก็จะพิจารณา ณ วันที่มีการวางเงินครั้งแรก แต่หากการเวนคืนนั้นเนิ่นช้าออกไปมากการประเมินค่าทดแทนจะประเมิน ณ วันที่มีการไต่สวนครั้งที่สอง[65]

3) กรณีที่การเวนคืนไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีที่เจ้าของที่ดินไม่ได้คัดค้านการเวนคืนอันไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นทันทีที่กระทำได้ เจ้าของที่ดินจะมีสิทธิได้รับการประเมินค่าทดแทน ณ วันที่มีการครอบครองเกิดขึ้น[66]

นอกจากนี้ในการกำหนดค่าทดแทนของสหรัฐอเมริกาในแต่ละมลรัฐก็ยัง มีแนวปฏิบัติที่แตกต่างกันในการถือเอาวันใดเป็นฐานในการประเมินค่าทดแทน กล่าวคือ ในมลรัฐอิลินอยส์ใช้วันที่มีการยื่นคำร้องขอเวนคืนต่อศาล มลรัฐชิคาโก้ใช้วันที่องค์กรผู้เวนคืนครอบครองทรัพย์สินที่เวนคืน มลรัฐคลิฟแลนด์ ถือเอาวันที่การกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งขององค์กรผู้เวนคืนซึ่งส่งผลกระทบต่อราคาตลาดเป็นวันประเมินค่าทดแทน[67] เป็นต้น ทั้งนี้ ก็เพื่อให้จำนวนค่าทดแทนมีลักษณะใกล้เคียงกับความเสียหายที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับมากที่สุดนั่นเอง

3.6.1 หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ของสหรัฐอเมริกา

ในสหรัฐอเมริกานั้น ศาลเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่ ผู้ถูกเวนคืน โดยหลักการประเมินค่าทดแทนมีหลักการสำคัญดังนี้

1) ค่าทดแทนที่เป็นธรรม หมายความว่า จำนวนค่าทดแทนที่เท่ากับมูลค่าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงมูลค่าในด้านความสูญเสียของเจ้าของที่ดินเป็นหลัก ดังนั้นค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามความหมายของรัฐธรรมนูญ จึงหมายความว่า สิ่งใดก็ตามซึ่งเจ้าของที่ดินได้สูญเสียไป และสิ่งนั้นต้องไม่ใช่สิ่งที่ผู้เวนคืนได้รับกลับมา (What the owner has lost, and not what the condemnor has gained.)[68] ส่วนกรณีที่ทรัพย์สินนั้นมีราคาตลาดที่กำหนดได้แน่นอน ก็ให้ถือเอาราคาตลาดนั้นเป็นมาตรการทั่วไปในการคิดค่าทดแทน แต่ถ้าทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนมีราคาสูงขึ้น

---

[65] นัฐกานต์ ขำยัง. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 11. หน้า 25-26.

[66] เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

[67] ศุภเชษฐ์ คูสุวรรณ. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 62. หน้า 95.

[68] Sackman Van Bruny and Russel D. Van Brunt. Supra note 64. p.20.

เป็นพิเศษ เนื่องจากสถานการณ์บางอย่าง ก็มิให้ถือเอาราคานั้นมาเป็นหลักเกณฑ์ในการคำนวณค่าทดแทน เช่น ทรัพย์สินที่ราคาสูงขึ้นเนื่องจากการขาดแคลนในยามสงคราม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ถ้าที่ดินซึ่งถูกเวนคืนมีการใช้เพื่อวัตถุประสงค์พิเศษในบางประการอยู่แล้วต้องนำวัตถุประสงค์พิเศษดังกล่าวมาพิจารณาองค์ประกอบหนึ่งของมูลค่าที่ดินด้วย เช่น ที่ดินที่ถูกใช้เป็นสถานที่สำหรับจ่ายค่ายลูกเสือถูกเวนคืนมาสร้างเป็นทางด่วน ซึ่งกรณีเช่นนี้ทำให้ที่ดินที่ถูกเวนคืน มีข้อจำกัดในการใช้ หรืออาจกล่าวได้ว่าการเวนคืนมีผลเป็นการจำกัดการใช้ประโยชน์สูงสุดและดีที่สุด (the Highest and the Best Use of Property)

2) ในกรณีที่ทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนไม่มีราคาตลาดจะต้องหาราคาที่ใกล้เคียงที่สุดโดยอาจพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่มีการต่อรองราคาซื้อขาย ได้แก่ ราคาดั้งเดิมที่มีอยู่ (original cost) ราคาที่ดินที่ได้รับการพัฒนาค่าเช่า โอกาสการพัฒนาการใช้ประโยชน์ในอนาคต และความเห็นของบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญในด้านการประเมินราคา

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

4) ผลประโยชน์ที่เกิดแก่ที่ดินส่วนที่เหลืออันเนื่องมาจากการพัฒนาโครงการของรัฐจะต้องนำมาพิจารณาในการกำหนดเงินค่าทดแทนด้วย[69] ดังนั้น ถ้าการเวนคืนที่ดินก่อให้เกิดประโยชน์แก่เจ้าของที่ดิน ก็ให้หักผลประโยชน์นั้นออกจากค่าทดแทนที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืน เช่น การหักผลประโยชน์จากการเวนคืนเพื่อการก่อสร้างทางหลวง ถนน หรือการขยายพื้นที่ถนน เป็นต้น แต่ผลประโยชน์ที่จะหักดังกล่าวมิให้รวมถึงประโยชน์ที่คาดว่าเจ้าของที่ดินจะได้รับอันเนื่องจากการใช้ที่ดินของรัฐตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนนั้น[70] อย่างไรก็ตาม ถ้าเป็นกรณีที่ทรัพย์สินทั้งหมดถูกเวนคืน ย่อมไม่มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเรื่องการหักผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการเวนคืนแต่อย่างใด เนื่องจากเจ้าของที่ดินย่อมมีสิทธิได้รับค่าทดแทนมูลค่าทั้งหมดของที่ดินที่ถูกเวนคืนอยู่แล้ว

---

[69] นัฐกานต์ ขำยัง. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 11. หน้า 77.

[70] Monongaheal Navigation (1893). Co. v. United States. 148. U.S. p. 312-326. อ้างใน เอมอิสสรา จันทร์เกษม. อ้างแล้ว เชิงอรถถที่ 31. หน้า 142.

5) ความเสียหายที่เกิดจากการประกอบธุรกิจ หรือผลกำไรจากธุรกิจไม่ถือเป็นองค์ประกอบหนึ่งของความเสียหายซึ่งเกิดจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ อย่างไรก็ตาม ค่าเสียหายในกรณีนี้ปัจจุบันได้รับการพิจารณาโดยอาศัยหลักราคาตลาดที่เป็นธรรม สำหรับความเสียหายที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการเวนคืน เช่น การที่ต้องเลิกกิจการ ค่าขาดประโยชน์ ผลกำไรจากการประกอบธุรกิจ สำหรับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนนั้นจะต้องมีการจ่ายเงินจำนวนหนึ่งให้เป็นพิเศษ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นค่าทดแทนเพื่อการพลัดพรากจากที่อยู่อาศัยหรือต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้เป็นสถานที่ในการประกอบกิจการ เช่น กำหนดให้ไม่ต่ำกว่า $ 22,500 สำหรับกรณีเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัย และ $ 5,250 สำหรับผู้เช่า นอกจากนี้ ยังจะได้รับค่าใช้จ่ายในการโยกย้ายและค่าใช้จ่ายในการหาที่อยู่ใหม่ด้วยสำหรับค่าเสียหายหรือมูลค่าที่ลดลงของชื่อเสียงทางธุรกิจ (good will) ไม่ถือว่าเป็นองค์ประกอบของค่าทดแทน หรือค่าเสียหายที่เกิดจากการเวนคืนเช่นกัน ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้แตกต่างจากประเทศอังกฤษและประเทศแคนนาดา อย่างไรก็ตาม ถือเป็นอำนาจขององค์กรนิติบัญญัติในการที่จะกำหนดให้ good will เป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของค่าทดแทนการเวนคืน

6) ค่าทดแทนความเสียหายกรณีบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินที่ถูกเวนคืนได้รับเพราะเหตุแห่งการแบ่งแยกที่ดินที่ถูกเวนคืนออกมาจากที่ดินส่วนอื่น ๆ ของเจ้าของรายเดียวกัน (severance damages) เมื่อที่ดินถูกเวนคืนบางส่วน เจ้าของที่ดินจะได้รับค่าทดแทนไม่เฉพาะราคาที่ดินที่ถูกเวนคืนเท่านั้น แต่ยังมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายสำหรับที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนด้วย อย่างไรก็ตาม เจ้าของที่ดินไม่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลงของที่ดินเต็มราคาตลาด ทั้งนี้ ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่ว่าที่ดินส่วนใดถูกเวนคืน[71]

7) เจ้าของที่ดินผู้ถูกเวนคืนไม่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนเพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากข้อเสนอหรือความคาดหวังว่าจะมีการพัฒนาเกิดขึ้น ดังนั้น มูลค่าที่เป็นความคาดหวังและยังไม่เกิดขึ้นจริง ณ วันที่มีการเวนคืนย่อมไม่สามารถเรียกร้องค่าทดแทนได้ แต่หากไม่มีความชัดเจนมาแต่แรกว่าที่ดินบริเวณนั้นจะมีการก่อสร้างโครงการต่าง ๆ ขึ้น มูลค่าที่เพิ่มขึ้น ณ ปัจจุบัน ของที่ดินละแวกใกล้เคียงจะถูกนำมาพิจารณาในการกำหนดค่าทดแทนด้วย อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้น ซึ่งศาลก็พยายามที่จะแบ่งแยกความแตกต่างระหว่างการเพิ่มขึ้นของมูลค่าที่ดินในละแวกใกล้เคียงทั่วไปตามราคาตลาดกับการเพิ่มขึ้นของมูลค่าที่ดินโดยเหตุเฉพาะเจาะจงเนื่องจากผลกำไรที่เกิดจากการคาดหวังซึ่งมีที่มาจากการพัฒนาโครงการของรัฐ[72]

---

[71] เอมอิสสรา จันทร์เกษม. อ้างแล้ว เชิงอรถที่ 31. หน้า 142.

[72] นัฐกานต์ ขำยัง. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 11. หน้า 78.

ในกรณีที่ผู้ความเสียหายได้รับค่าทดแทนไปแล้วในเวลาที่ถูกเวนคืนจะไม่คิดดอกเบี้ยสำหรับราคาทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนนั้น แต่ถ้าเป็นกรณีที่ทรัพย์สินนั้นได้ถูกเวนคืนไปก่อน และมีการจ่ายค่าทดแทนในภายหลัง ศาลเคยวินิจฉัยว่า ค่าทดแทนนั้นต้องคิดรวมเงินอีกจำนวนหนึ่งด้วย (ซึ่งในที่นี้หมายถึง ดอกเบี้ย)

อนึ่ง ในสหรัฐอเมริกายังมีการกระทำของรัฐในบางกรณีที่มิได้ถือว่าเป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกระบวนการเวนคืนตามกฎหมาย แต่การกระทำดังกล่าวนั้นก็ส่งผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนเช่นกัน ได้แก่

(1) กรณีที่ทรัพย์สินของเอกชนถูกเวนคืนตามความเป็นจริงโดยปราศจากกระบวนการเวนคืนที่เป็นทางการ หรือการวางข้อกำหนดของรัฐซึ่งมีผลให้มูลค่าทางเศรษฐกิจของเจ้าของทรัพย์สินลดลงจนทำให้การใช้สอยทรัพย์สินของเอกชนไม่อาจเป็นไปได้อย่างมีเหตุผล ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการกระทำดังกล่าวมีผลเสมือนเป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (inverse condemnation) ซึ่งกรณีดังกล่าวเจ้าของทรัพย์สินนั้นจำต้องได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น และถือเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรมอีกด้วย[73]

(2) กรณีการดำเนินบริการสาธารณะตามปกติของรัฐซึ่งมีผลเป็นการรบกวนสิทธิในการใช้สอยทรัพย์สินของเอกชน และความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นไม่จำกัดเฉพาะความเสียหายทางกายภาพที่เกิดขึ้นกับตัวทรัพย์เท่านั้น แม้ความเสียหายนั้นเป็นเพียงทำให้มูลค่าของทรัพย์สินนั้นต้องลดน้อยถอยลงก็ถือเป็นกรณีที่ต้องจ่ายค่าทดแทนเช่นกัน ตัวอย่างความรับผิดในกรณีเหล่านี้ได้แก่ ความเสียหายที่เกิดแก่ที่ดินข้างเคียงซึ่งมีสาเหตุมาจากควัน เสียงดัง และความสั่นสะเทือน ฯลฯ

โดยมีตัวอย่างแนววินิจฉัยของศาลในสหรัฐอเมริกาไว้ว่า การก่อสร้างสุสาน สถานีน้ำมันเชื้อเพลิง อาคารหอสูบน้ำ เรือนจำ โรงเรียน โรงพยาบาล สนามเด็กเล่นในบริเวณเขตบ้านพักอยู่อาศัยซึ่งทำให้ที่ดินเสื่อมราคาลง แต่ก็ไม่เป็นกรณีที่เจ้าของที่ดินมีสิทธิได้รับค่าทดแทน เนื่องจากความเสียหายนั้นแม้จะทำให้มูลค่าของที่ดินข้างเคียงลดลง แต่ก็ไม่ถึงขนาดที่ไม่สามารถใช้สอยได้ตามปกติสุข ส่วนกรณีการก่อสร้างโรงพยาบาลสำหรับโรคติดต่อ การก่อสร้างเตาเผาขยะ การก่อสร้างโรงงานกำจัดสิ่งปฏิกูลนั้น เป็นความเสียหายที่รบกวนการอยู่อาศัยโดยปกติของเจ้าของทรัพย์สินซึ่งถือว่าเป็นกรณีที่เจ้าของที่ดินมีสิทธิได้รับค่าทดแทน ซึ่งมีผลทำให้ที่ดินนั้นไม่เหมาะสมแก่การอยู่อาศัยอีกต่อไป หรือก่อให้เกิดภยันตรายแก่การอยู่อาศัยในที่ดินนั้น และเป็นที่ยอมรับในหลายคดีว่า การดำเนินการบริการสาธารณะซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของที่ดินเช่นนี้มีลักษณะที่ใกล้เคียงกับการใช้อำนาจเวนคืน ซึ่งถือเป็นความรับผิดอย่างหนึ่งตามระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ โดยความเสียหายที่เกิดแก่เจ้าของที่ดินข้างเคียงนั้น เป็นผลมาจากการก่อสร้างหรือ

---

[73] นัฐกานต์ ขำยัง. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 11. หน้า 79.

การดำเนินบริการสาธารณะซึ่งได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควร และโดยปราศจากความประมาทเลินเล่อแล้วจึงอาจกล่าวได้ว่า หลักการดังกล่าวมีขึ้นเพื่อยกเว้นความผิดให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้กระทำการตามบทบัญญัติของกฎหมายนั่นเอง[74] แต่รัฐยังคงต้องรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย ดังนั้น การฟ้องร้องในกรณีดังกล่าวนี้ตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกาอยู่ภายใต้หลักการตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้จ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมเพื่อการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มิใช่การฟ้องร้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนกรณีละเมิดแต่อย่างใด

นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกาได้นำมาตรการ Value Capture[75] มาใช้เพื่อสร้างความสมดุลในการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชน โดยการเรียกเก็บมูลค่าที่เพิ่มขึ้นซึ่งเป็นกำไรที่คาดไม่ถึง (windfall) อันตกแก่เจ้าของที่ดิน ด้วยเหตุผลที่ว่ามูลค่าที่เพิ่มขึ้นนั้นเป็นผลโดยตรงจากการลงทุนของภาครัฐ ดังนั้น รัฐจึงย่อมมีสิทธิอันชอบธรรมที่จะเรียกมูลค่าที่เพิ่มขึ้นนั้นกลับสู่ภาครัฐเพื่อนำไปใช้ในการก่อสร้างของภาครัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าที่จะให้ผลกำไรดังกล่าวตกที่ภาคเอกชน มาตรการนี้นำมาใช้ในระบบขนส่งมวลชนเป็นการเรียกเก็บมูลค่าที่เพิ่มขึ้นบางส่วนหรือทั้งหมดของทรัพย์สินซึ่งเป็นผลโดยตรงจากการลงทุนของภาครัฐเพื่อนำมาใช้เป็นต้นทุนในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน โดยมูลค่าที่เพิ่มขึ้นนี้เรียกเก็บเสมือนเป็นค่าเช่า ซึ่งเป็นหนี้ที่เกิดจากการใช้บริการโครงสร้างพื้นฐานที่รัฐสร้างขึ้น เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและสนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะต่อไปในอนาคตด้วย นอกจากนี้ Value Capture ยังอาจนำมาใช้ในรูปของภาษีที่ดินเพื่อนำมาชดเชยหนี้ที่เกิดจากโครงการก่อสร้าง ของภาครัฐ ซึ่งการเรียกเก็บมูลค่าที่เพิ่มขึ้นนั้นขึ้นอยู่กับลักษณะการใช้ประโยชน์ในที่ดินว่าเป็นการใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์หรือใช้เป็นที่อยู่อาศัย และขึ้นอยู่กับความต้องการในการพัฒนาในมลรัฐนั้น ๆ ด้วย โดยการเรียกเก็บมูลค่าที่สูงขึ้นนั้นจะเรียกเก็บจากเจ้าของที่ดินซึ่งอยู่ใกล้กับโครงการก่อสร้างของรัฐตามระยะทางใกล้ไกลประมาณ 2 ไมล์ จากโครงการนั้น ๆ ด้วยเหตุผลที่ว่า ระยะทางประมาณ 2 ไมล์จากโครงการนั้นเป็นระยะทางโดยเฉลี่ยซึ่งที่ดินที่อยู่ในระยะนั้นจะมีราคาเพิ่มสูงมากขึ้นและทำให้เอกชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินได้รับประโยชน์จากโครงการมากที่สุดรัฐจึงเรียกเก็บมูลค่าที่สูงขึ้นนี้กลับคืนมาเพื่อประโยชน์ในการจัดสร้างบริการสาธารณะในพื้นที่อื่นซึ่งยังขาดแคลนต่อไปกล่าวโดยสรุป หลักการ Value Capture ในสหรัฐอเมริกานั้นใช้กัน มานานแล้วโดยอยู่ในรูปแบบของภาษีทรัพย์สินประเภทภาษีประเมินทรัพย์สิน (special assessment) ซึ่งได้แก่ภาษีที่เรียกเก็บจากเจ้าของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ได้รับประโยชน์จากการดำเนินการกิจการของรัฐ เช่น การที่รัฐสร้างถนนผ่าน

---

[74] นัฐกานต์ ขำยัง. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 11. หน้า 80.

[75] เรื่องเดียวกัน, หน้า 97.

ในที่ดินทำให้ที่ดินและโรงเรือนทั้งอยู่ริมถนนที่มีราคาสูงขึ้นผู้เป็นเจ้าของที่ดินและโรงเรือนนั้น ๆ ต้องเสียภาษีให้แก่รัฐเป็นการชดเชยที่ได้รับประโยชน์เป็นพิเศษจากกิจการนั้น และการเก็บภาษีประเภทนี้มีส่วนช่วยให้รัฐเก็บภาษีที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อีกทั้งเป็นการป้องปรามการถือครองที่ดินเพื่อเก็งกำไรอีกด้วย

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาหลักการสำคัญของการเวนคืนของสหรัฐอเมริกากับหลักการเวนคืนของประเทศไทยแล้วนั้น ทำให้ทราบว่า กระบวนการประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อนำไปคำนวณค่าทดแทนของสหรัฐอเมริกา ศาลเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืน การกำหนดค่าทดแทนก็จะเป็นอำนาจหน้าที่ของศาล แต่ก็มีบางมลรัฐที่การกำหนดค่าทดแทนกระทำโดยคณะลูกขุน นอกจากนี้ ยังเป็นธรรมเนียมปฏิบัติของทุกมลรัฐด้วยว่า กรณีค่าเสียหายจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะถูกประเมินโดยนักประเมินราคาทรัพย์สินหรือคณะกรรมการ 3 คนหรือมากกว่านั้น และเป็นที่ยอมรับว่าเจ้าของทรัพย์สินก็ควรจะมีโอกาสทราบถึงหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับค่าทดแทนที่ตนพึงได้รับก่อนที่ทรัพย์สินจะถูกเวนคืนไป และค่าทดแทนที่จ่ายนั้นต้องจ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนภายในระยะเวลาอันสมควร

กำหนดราคาค่าทดแทนของประเทศไทย กำหนดค่าทดแทนในรูปแบบของการแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น ตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 19 ซึ่งในคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นของประเทศไทยไม่มีผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวการประเมินราคาต้นไม้ยืนต้น เพื่อใช้ในการกำหนดราคาค่าทดแทนต้นไม้ยืนต้น

3.7 หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนและวิธีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เครือรัฐออสเตรเลีย

เครือรัฐออสเตรเลียได้สืบทอดตัวบทกฎหมายการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์พื้นฐานมาจากประเทศอังกฤษ ตามมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งชาติออสเตรเลียได้ให้อำนาจแก่รัฐสภาในการจัดทำตัวบทกฎหมายเพื่อการเวนคืนว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ด้วย “เงื่อนไขที่ยุติธรรม” จากรัฐหรือบุคคลใด ๆ เพื่อวัตถุประสงค์ใด ๆ ก็ตาม รัฐสภามีอำนาจในการออกกฎหมายไว้ใช้บังคับในประเทศออสเตรเลีย รัฐบาลของแต่ละรัฐ ตลอดจนรัฐบาลกลางแห่งคอมมอนเวลท์ได้จัดทำตัวบทกฎหมายไว้ใช้บังคับในการเวนคืนที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์ จึงเห็นได้ว่าหน่วยงานของแต่ละรัฐหรือหน่วยงานของรัฐบาลกลางแห่งคอมมอนเวลท์ หรือองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะโดยเฉพาะอาจมีอำนาจหน้าที่ในการเวนคืนที่ดินด้วย

3.7.1 หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ของเครือรัฐออสเตรเลีย

1) จะไม่มีการจ่ายเงินเพิ่มเป็นกรณีพิเศษในการได้มาซึ่งที่ดินโดยการเวนคืน

2) ราคาที่ดินนั้นจะเป็นไปตามราคาตลาด (market value)

3) จะไม่มีการพิจารณามูลค่าที่ดินเป็นการเฉพาะเจาะจง อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากโครงการสาธารณะที่รัฐต้องจัดการที่ดิน การพิจารณาจะกระทำโดยขอบเขตอำนาจแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินตามประเภทในขณะนั้น

4) จะไม่มีการพิจารณาเพิ่มมูลค่าที่ดิน อันเป็นผลมาจากกิจกรรมที่ขัดต่อกฎหมาย

5) ในกรณีที่ดินที่ถูกจัดหามีลักษณะต่างจากที่ดินในตลาดทั่วไปการกำหนดค่าทดแทนอาจจะประเมิน โดยใช้หลักจัดหาทรัพย์สินเดิม (Reinstatement)

6) อาจมีการเพิ่มเงินทดแทนสำหรับความยุ่งยากเสียหายที่เกิดขึ้น อันเนื่องจากการจัดหาที่ดิน (disturbance compensation) เข้าไปในมูลค่าราคาตลาด

7) เงินทดแทนจะต้องเหมาะสมและเป็นธรรม

ประเทศออสเตรเลียอยู่บนหลักการของ “ข้อกำหนดและเงื่อนไขที่เป็นธรรม” คือ การจ่ายตามมูลค่าราคาตลาด (ราคาในท้องตลาด) บวกค่าความเสียหายใด ๆ ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากงานสาธารณะเพื่อให้เกิดผลที่แท้จริงสำหรับการคำนวณมูลค่าตลาด จึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาแนววิธีการที่ศาลในประเทศออสเตรเลียไปตีความตาม “มูลค่า” และไม่ใช่ตาม “มูลค่าตลาด” อย่างไรก็ตามเป็นที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่า ศาลได้กำหนดความหมายของ “มูลค่าตลาด” ไว้ตามที่อ้างอิงไว้ในกรณีรัฐบาลกลางกับ Archly ใน ค.ศ. 2495 ซึ่งเป็นกรณีระหว่างรัฐมนตรีกระทรวงโยธาธิการกับ Thisthleth-wayte ใน ค.ศ. 2497 และกรณีอื่น ๆ และยังเห็นได้ชัดจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของรัฐในการกำหนดมูลค่าตลาดของที่ดิน จะพิจารณาถึงการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Hightest and best use) อย่างสมเหตุสมผลและถูกต้องตามที่กฎหมายเมื่อถึงเวลาที่เหมาะสม

ถึงแม้ว่าจะไม่มีมาตรการทางด้านศาลที่แน่นอนเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “มูลค่าตลาด” แต่มักจะมีการกำหนดนิยามความหมายทางกฎหมายไว้ ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับความคิดที่ต้องการจะจัดทำรายละเอียดของรายการต่าง ๆ ในการกำหนดจำนวนเงินทดแทนและทำให้กฎหมายเป็นสิ่งที่เข้าถึงได้มากขึ้น

ในกรณีส่วนใหญ่ มูลค่าตลาดของทรัพย์สินจะยังคงเป็นองค์ประกอบสำคัญของเงินค่าทดแทน และในบางครั้งก็ไม่อาจนำมูลค่าตลาดมาใช้ได้โดยตรง เช่น กรณีความต้องการในที่ดินเป็นแนวเส้นสำหรับตัดถนน หรือความต้องการภาระจำยอมสำหรับการสร้างระบบระบายน้ำนั้นเป็นบางสิ่งบางอย่างที่ตามปกติแล้วไม่สามารถซื้อหรือขายกันในตลาดได้ ในกรณี

ดังกล่าว จึงไม่สามารถนำมูลค่าตลาดมาใช้ได้โดยตรง เนื่องจากจะเกิดความสูญเสียแก่เจ้าของ คือ ความแตกต่างระหว่างมูลค่าตลาดของทรัพย์สินก่อนการเวนคืนและมูลค่าตลาดของการเวนคืน[76]

3.7.2 ขั้นตอนวิธีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในเครือรัฐออสเตรเลีย

พระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาลแห่งรัฐ 5 ฉบับ รวมทั้งพระราชบัญญัติการจัดหาที่ดินเพื่อกิจการของรัฐบาลกลางแห่งออสเตรเลีย และพระราชบัญญัติการจัดหาที่ดินเพื่อกิจการของเมืองหลวงออสเตรเลีย (The Common-Wealth of Australia Land Acquisition Act and Australian Capital Territory Land Acquision (Act)) ที่ออกโดยรัฐบาลกลางแห่งคอมมอนเวลท์ ปรากฏว่า ตัวบทกฎหมายทั้งหมดได้รับการตราขึ้นในรัฐสภา หลังจากที่ได้มีการเปิดอภิปรายโดยคณะรัฐมนตรีและการโต้แย้งจากสังคมอย่างกว้างขวาง พระราชบัญญัติการเวนคืนทั้งหลายนี้จะมอบหมายให้รัฐมนตรีในคณะรัฐบาลให้ความเห็นชอบสำหรับการร้องขอเพื่อการเวนคืนที่ดินจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมทางหลวงจะมีอำนาจหน้าที่ในการเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างถนน เป็นต้น เจ้าของทรัพย์สินอันเป็นที่ดินซึ่งเป็นที่ต้องการของหน่วยงานองค์กรของรัฐบาลนั้น โดยทั่วไปจะทราบข้อเสนอต่าง ๆ เป็นอย่างดี เนื่องจากพระราชบัญญัติทั้งหลายมีบทบัญญัติที่กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรถึงอำนาจที่ได้รับมอบหมายไว้ถึงประโยชน์ที่ทุกฝ่ายจะได้รับจากการเวนคืนทรัพย์สินนั้น เพื่อโครงการที่มุ่งหมายไว้

เมื่อมีการพิจารณาตัวบทกฎหมายของรัฐทั้งหลาย รวมทั้งรัฐบาลกลางแห่งชาติออสเตรเลียจะจัดให้มีการปรึกษาขอความสาธารณชน และจัดทำการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental impact studies) ก่อนที่โครงการจะเริ่มดำเนินการและให้อำนาจเจ้าของที่ดินที่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนยื่นข้อเสนอการศึกษาด้านผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อมจะต้องจัดทำโดยฝ่ายที่เป็นอิสระและมีความพร้อมด้านคุณสมบัติเพื่อหลีกเลี่ยงการมีส่วนได้เสียในผลประโยชน์ที่พึงจะได้รับการ รับฟังความคิดเห็นจากสาธารณชนสามารถจัดทำได้โดยการจัดประชุมในอาคารที่ทำการหรือในห้องประชุมของรัฐบาลท้องถิ่น โดยให้มีผู้แทนจากหน่วยงานของรัฐบาลที่รับผิดชอบโครงการมาร่วมเพื่อทำหน้าที่ตอบคำถามต่าง ๆ และรับข้อเสนอที่จัดทำเป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งยังสามารถตั้งผู้แทนเข้าร่วมประชุม โดยแจ้งผ่านสมาชิกรัฐสภาท้องถิ่นจากพรรคฝ่ายรัฐบาล ตลอดจนจากสื่อมวลชนขั้นตอนวิธีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีความแตกต่างกันไปมากบ้างน้อยมากในแต่ละรัฐของออสเตรเลีย อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างกันดังกล่าวก็มิได้เปลี่ยนแปลงเจตนารมณ์ของกฎหมายพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเวนคืน ซึ่งจะต้อง

---

[76] สำนักงานกลางประสานการจัดหาที่ดินเพื่อกิจการของรัฐ. (2538). ***International Standard and Procedures for the Assessment of Compensation by Barry Smith. ในเอกสารประกอบการประชุมสัมมนาแนวทางการกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนให้เป็นธรรม.*** กรุงเทพฯ: กรมที่ดิน. หน้า 1-9.

ทำให้เกิดความมั่นใจในระบบการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่มีประสิทธิภาพ พร้อมกับการจ่ายเงินค่าทดแทนตาม “เงื่อนไขที่เป็นธรรม” ให้แก่เจ้าของทรัพย์สิน

ในระหว่างขั้นตอนการวางแผนงานนั้น รัฐต้องประกาศแจ้งให้เจ้าของที่ดินที่อยู่ในเขตซึ่งอาจถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ดำเนินโครงการให้ทราบถึงโครงการที่เสนอสร้าง รวมทั้งวัตถุประสงค์ของการดำเนินโครงการรวมไปถึงเจ้าของที่ดินข้างเคียงในบริเวณที่อาจได้รับความเสียหาย อันเนื่องมาจากการดำเนินโครงการด้วย ซึ่งเจ้าของที่ดินมีสิทธิที่จะแสดงการคัดค้านโครงการต่อหน่วยงานที่ดำเนินการก่อสร้าง และต่อรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ โดยรัฐต้องแจ้งต่อเจ้าของที่ดินทั้งหลายให้ทราบอีกครั้ง เมื่อโครงการได้รับอนุมัติให้ดำเนินการ อย่างไรก็ดี สิทธิในการคัดค้านของประชาชนถูกจำกัดในขั้นตอนนี้ (เช่น มีสิทธิคัดค้านให้ปรับแนวเขตก่อสร้างเพียงเล็กน้อย เพื่อเลี่ยงอาคาร สิ่งปลูกสร้าง) และการคัดค้านใด ๆ ทั้งที่เคยอ้างหรือพยายามจะอ้างในระหว่างขั้นตอนการวางแผนดำเนินโครงการจะไม่สามารถนำมาคัดค้านต่อไปได้ในขั้นตอนนี้

เมื่อหน่วยงานขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัดในการอนุมัติเวนคืนที่ดินในกรณีที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีแล้วหน่วยงานดังกล่าวจะแจ้งโครงการเวนคืนที่ดิน (A proposed Acquision Notice) ส่งให้แก่ทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายหมายแจ้งดังกล่าวจะแจ้งให้ทราบถึงความประสงค์ของหน่วยงานที่ต้องการได้มาซึ่งที่ดินหลังจาก 90 วัน ของวันออกหมายแจ้ง อย่างไรก็ตาม หากเจ้าของที่ดินและหน่วยงานของรัฐตกลงกันได้ระยะเวลาอาจสั้นกว่านี้ หรือเป็นระยะเวลาที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงฯ เห็นชอบหมายแจ้งดังกล่าวจะได้รับการจัดส่งควบคู่ไปกับแบบฟอร์ม

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

การจ่ายเงินค่าทดแทน

เจ้าของที่ดินที่ได้รับหมายแจ้งโครงการเวนคืน (Proposed Acquisition Notice) มีสิทธิที่จะทำหนังสือยื่นข้อเรียกร้องเงินค่าทดแทนต่อหน่วยงานของรัฐ นอกจากนี้ บุคคลใดก็ตามที่คิดว่ามีสิทธิจะได้รับเงินชดเชยแต่ยังไม่ได้รับหมายดังกล่าว อาจยื่นเรื่องเรียกร้องค่าทดแทนได้ การยื่นเรื่องจะต้องยื่นตามแบบฟอร์มที่กำหนดไว้และจะไม่มีการจ่ายเงินค่าทดแทนจนกว่าจะมีการยื่นเอกสารเรียกร้องโดยถูกต้องและสมบูรณ์ ในกรณีที่ตกลงกันได้แล้ว ค่าทดแทนอาจประกอบด้วยค่าที่ดิน หรือค่ากิจการบางส่วนหรือทั้งหมดตามข้อเรียกร้องสำนักงานกลางประเมินมูลค่าทรัพย์สิน (The Values General) จะเป็นผู้กำหนดจำนวนเงินทดแทน (รวมทั้งค่าใช้จ่ายด้านประเมินราคาและค่าดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมาย) และแจ้งไว้ในหมายแจ้งเสนอเงินค่าทดแทนที่ออกโดยสำนักงานกลางนักประเมินมูลค่าทรัพย์สิน การออกหมายแจ้งเงินค่าทดแทน (Compensation Notice) จะออกภายใน 30 วัน หลังจากประกาศการเวนคืนในพระราชกิจจานุเบกษา และจะมีการออกหมายแจ้งเสมอไม่ว่าจะมีการยื่นข้อเรียกร้องเงินทดแทนหรือไม่ก็ตาม แต่อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีอาจจะเห็นชอบให้รอเรื่องการออกหมายแจ้งเงินค่าทดแทนดังกล่าวออกไปอีกไม่เกิน 60 วัน ในกรณีที่มีการโต้แย้งสิทธิผู้ยื่นข้อเรียกร้อง หน่วยงานของรัฐจะไม่ออกหมายแจ้งเงินทดแทนจนกว่าจะทราบผลผู้มีสิทธิในทรัพย์สินที่แท้จริง

ในกรณีที่มีการยอมรับจำนวนเงินค่าทดแทนและเอกสารการจ่ายเงินและเอกสารเรียกร้องเงินค่าทดแทนที่สมบูรณ์ จะถูกส่งคืนมายังหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่เวนคืนและจะมีการจ่ายเงินค่าทดแทนภายใน 28 วัน หลังจากที่ได้รับเอกสารดังกล่าว จะมีการจ่ายดอกเบี้ยอันเกิดจากเงินค่าทดแทนดังกล่าว โดยคำนวณจากวันที่แจ้งหมายโครงการเวนคืนไปจนถึงวันที่มีการจ่ายเงินค่าทดแทน

ในกรณีที่จำนวนเงินค่าทดแทนไม่เป็นที่ยอมรับ เจ้าของที่ดินอาจยื่นเรื่องคัดค้านต่อศาลที่ดินและสิ่งแวดล้อม (The Land and Environment Court) การยื่นคำคัดค้านดังกล่าวต้องยื่นเรื่องภายใน 90 วัน หลังจากการออกหมายแจ้งเงินทดแทนเพื่อเป็นการให้ความมั่นใจว่าศาลจะรับฟังคำคัดค้าน และตัดสินจำนวนเงินค่าทดแทนใหม่ที่จะจ่ายให้ในกรณียอมรับค่าทดแทนภายใน 28 วัน หลังจากการยื่นคำคัดค้านหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจจะจ่ายเงินร้อยละ 90 ของเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนเป็นเงินล่วงหน้าพร้อมดอกเบี้ยสำหรับเงินล่วงหน้าดังกล่าวด้วย และกรณียังไม่ยอมรับเงินค่าทดแทนจะมีการฝากเงินล่วงหน้าดังกล่าวพร้อมทั้งดอกเบี้ยไว้ในบัญชีเงินฝากในสถาบันการเงิน (Trust) เพื่อรอจนกว่าจะคำสั่งตัดสินจากศาลในกรณีภายใน 90 วัน หลังจากการออกหมายแจ้งเงินทดแทน และยังไม่มีการยอมรับจำนวนเงินที่เสนอไว้ในหมายแจ้งดังกล่าว ขณะเดียวกันก็ไม่มีการยื่นคัดค้านต่อศาลที่ดินและสิ่งแวดล้อม จะถือเสมือนว่าได้มีการยอมรับข้อเสนอค่าทดแทน

ดังกล่าว และหน่วยงานของรัฐก็จะฝากเงินพร้อมดอกเบี้ยไว้ในบัญชีเงินฝากกับสถาบันการเงิน จนกว่าจะมีการยอมรับเงิน หรือมีการยื่นข้อเรียกร้องต่อศาล จำนวนเงินที่เป็นดอกผลจากการฝากเงินต่อสถาบันการเงินจะเป็นส่วนหนึ่งของเงินทดแทนการเวนคืนด้วย

ในกรณีที่มีการฝากเงินทดแทนไว้ในสถาบันการเงินนานกว่า 6 ปี โดยไม่มีการยื่นข้อเรียกร้องแต่ประการใด เงินทดแทนดังกล่าวจะถูกโอนไปเก็บไว้ที่คลังของรัฐจนกว่าจะมีการจ่ายเงินให้แก่ผู้เรียกร้องที่มีสิทธิในทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนและในระยะเวลาที่เก็บเงินค่าทดแทนไว้ที่คลังของรัฐจะไม่มีการจ่ายดอกเบี้ยแต่อย่างใด[77]

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาหลักการสำคัญของการเวนคืนของเครือรัฐออสเตรเลียกับหลักการเวนคืนของประเทศไทยแล้วนั้น ทำให้ทราบว่า หลักการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในเครือรัฐออสเตรเลียตั้งอยู่บนหลักการของ “ข้อกำหนดและเงื่อนไขที่เป็นธรรม” คือ การจ่ายตามมูลค่าราคาตลาด (ราคาในท้องตลาด) บวกค่าความเสียหายใด ๆ ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากงานสาธารณะเพื่อให้เกิดผลที่แท้จริงสำหรับการคำนวณมูลค่าตลาดค่าทดแทน อาจประกอบด้วย ค่าที่ดินหรือค่ากิจการบางส่วนหรือทั้งหมดตามข้อเรียกร้อง สำนักงานกลางประเมินมูลค่าทรัพย์สิน (The Values General) จะเป็นผู้กำหนดจำนวนเงินทดแทน (รวมทั้งค่าใช้จ่ายด้านประเมินราคาและค่าดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมาย) และแจ้งไว้ในหมายแจ้งเสนอเงินค่าทดแทนที่ออกโดยสำนักงานกลางนักประเมินมูลค่าทรัพย์สิน

ต่างกับประเทศไทยที่กำหนดราคาค่าทดแทนของประเทศไทย กำหนดค่าทดแทนในรูปแบบของการแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น ตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 19 ซึ่งในคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นของประเทศไทยไม่มีสำนักงานกลางประเมินมูลค่าทรัพย์สิน (The Values General) อันเป็นผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวการประเมินราคาต้นไม้ยืนต้น เพื่อใช้ในการกำหนดราคาค่าทดแทนต้นไม้ยืนต้น

เมื่อได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนของประเทศต่าง ๆ ที่ได้กล่าวแล้ว ทำให้เห็นข้อแตกต่างของแต่ละประเทศกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนของประเทศไทย โดยสรุปดังนี้

สาธารณรัฐฝรั่งเศส ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการเวนคืนในชั้นศาลคือตุลาการเวนคืน ซึ่งในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีศาลยุติธรรมพิเศษ (une jurisdiction judiciaire specialisee) ตั้งขึ้นตามรัฐกำหนด ลงวันที่ 23 ตุลาคม ค.ศ. 1958 ในแต่ละจังหวัด และจะมีตุลาการเวนคืนผู้เชี่ยวชาญ

---

[77] เอมอิสสรา จันทร์เกษม. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 31. หน้า 148-149.

ด้านการเวนคืนโดยเฉพาะ เพื่อดำเนินกระบวนการกำหนดค่าทดแทนและขั้นตอนการโอนกรรมสิทธิ์ ซึ่งในประเทศไทยไม่มีการจัดตั้งศาลยุติธรรมพิเศษ ซึ่งมาตุลาการเวนคืนโดยเฉพาะ

ประเทศอังกฤษ หลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนต้นไม้ให้แก่ที่ดินเพื่อการเกษตร ยังมีการกำหนดเงินในส่วนของจำนวนเงินค่าทดแทน โดยกฎหมายให้ใช้ค่าถัวเฉลี่ย ของกำไรที่ได้จากการประกอบเกษตรกรรม ในที่ดินแปลงนั้นในช่วงระยะเวลา 3 ปี ก่อนที่จะย้ายออกจากที่ดินนั้นเป็นตัววัด

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กระบวนการประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อนำไปคำนวณค่าทดแทนของสาธารณรัฐเยอรมนี ในกรณีการกำหนดค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างกำหนดโดยกฎหมายควบคุมการก่อสร้างของสหพันธรัฐบัญญัติ ให้สภาเทศบาลแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมการก่อสร้างให้เป็นไปตามแผนงานของโครงการ ทำหน้าที่พิจารณาเรื่องการประเมินราคาทรัพย์สินและการจ่ายค่าทดแทน อันเป็นเจ้าหน้าที่มีความเชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาทรัพย์สินโดยเฉพาะ ซึ่งหากเทียบเคียงกับการกำหนดค่าทดแทนต้นไม้ยืนต้นในประเทศไทยไม่มีการกำหนดค่าทดแทนโดยผู้เชี่ยวชาญโดยเฉพาะ

สหรัฐอเมริกา มีศาลเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืน การกำหนดค่าทดแทนก็จะเป็นอำนาจหน้าที่ของศาล แต่ก็มีบางมลรัฐที่การกำหนดค่าทดแทนกระทำโดยคณะลูกขุน นอกจากนี้ ยังเป็นธรรมเนียมปฏิบัติของทุกมลรัฐด้วยว่า กรณีค่าเสียหายจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะถูกประเมินโดยนักประเมินราคาทรัพย์สินหรือคณะกรรมการ 3 คนหรือมากกว่านั้น และเป็นที่ยอมรับว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญโดยเฉพาะ

เครือรัฐออสเตรเลีย มีสำนักงานกลางประเมินมูลค่าทรัพย์สิน (The Values General) จะเป็นผู้กำหนดจำนวนเงินทดแทน (รวมทั้งค่าใช้จ่ายด้านประเมินราคาและค่าดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมาย)

เมื่อทำการศึกษาข้อมูลของทุกประเทศที่ได้กล่าวมานั้น เห็นว่าในการกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ถูกเวนคืนจะต้องถูกกำหนดโดยผู้เชี่ยวชาญในด้านการประเมินราคาทั้งสิ้น ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทย โดยการกำหนดราคาค่าทดแทนของประเทศไทยกำหนดค่าทดแทนในรูปแบบของการแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น ตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 19 ซึ่งในคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นของประเทศไทยไม่มีผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวการประเมินราคาต้นไม้ยืนต้น เพื่อเป็นผู้กำหนดราคาค่าทดแทนต้นไม้ยืนต้น และในประเทศอังกฤษยังได้มีหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทน โดยใช้วิธีการหาค่าถัวเฉลี่ย ของกำไรที่ได้จากการประกอบ

เกษตรกรรมในที่ดินแปลงนั้นเพื่อกำหนดให้เป็นค่าทดแทนอีกด้วย จึงเป็นที่น่าศึกษาและนำไปวิเคราะห์เพื่อพัฒนาเป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนเงินค่าทดแทนต้นไม้ยืนต้นต่อไป