

บทที่ 3

แนวความคิดการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และหลักเกณฑ์ในการกำหนด เงินค่าทดแทนในระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ

ในการดำเนินการสาธารณะ ฝ่ายปกครองมีความจำเป็นจะต้องได้มาซึ่งทรัพย์สิน ทั้งสังหาริมทรัพย์ (Meubles) หรืออสังหาริมทรัพย์ (Immeubles) เพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งในบทนี้จะกล่าวถึงการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายเวนคืนของต่างประเทศและค่าทดแทน เพื่อความเสียหายพิเศษอื่นๆ อันเนื่องมาจากการเวนคืน เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาการกำหนดเงินค่าทดแทน ทั้งในด้านผู้ถูกเวนคืนและผู้ที่ไม่ถูกเวนคืนแต่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืน

3.1 การกำหนดเงินค่าทดแทนที่เป็นธรรมในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศไทย

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนมีผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่อย่างปกติของประชาชนในสิทธิที่จะใช้ประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ของตน ซึ่งรัฐได้ตระหนักถึงผลกระทบปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ รัฐจึงได้ตรากฎหมายขึ้นฉบับหนึ่ง ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 เพื่อกำหนดความหมาย วัตถุประสงค์ ขั้นตอนหรือวิธีการในการเวนคืน การกำหนดค่าทดแทนการอุทธรณ์เงินค่าทดแทน ตลอดจนการฟ้องคดีต่อศาล โดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นกฎหมายกลางที่สร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการสาธารณะอื่น ๆ

3.1.1 วัตถุประสงค์ของการเวนคืน

การใช้อำนาจเวนคืนเป็นการลิดรอนสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน จึงกำหนดขอบเขตในการใช้อำนาจเวนคืนไว้ว่าต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการอันเป็นสาธารณประโยชน์¹ เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 7 ได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนไว้ ดังนี้

¹ วรชัย แสนสิริระ. (2554). “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตอนที่ 1 ว่าด้วยมาตรการและกระบวนการในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐ”. *จตุรนิติ*, 8(4). หน้า 153.

(1) เพื่อการสาธารณูปโภค หมายถึง การอันเป็นประโยชน์แก่ประชาชนโดยทั่วไป เช่น จัดให้มีไฟฟ้า น้ำประปา ทางหลวง ทางรถไฟ เป็นต้น ซึ่งรัฐบาลจะเวนคืนที่ดินของประชาชนมาใช้ประโยชน์ เพื่อกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคเหล่านี้ได้

(2) เพื่อการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง เช่น รัฐเวนคืนที่ดินมาใช้เกี่ยวกับราชการทหาร

(3) เพื่อการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ เช่น รัฐเวนคืนที่ดินมาใช้เพื่อการค้นหาแร่หรือเชื้อเพลิงเพื่อใช้ใน การผลิตพลังงานไฟฟ้า เป็นต้น

(4) เพื่อประโยชน์ในการผังเมือง

(5) เพื่อการพัฒนาการเกษตร เช่น รัฐเวนคืนที่ดินมาเพื่อจัดสร้างสถานีทดลองทางการเกษตร เพื่อทำวิจัยเกี่ยวกับพืชหรือสัตว์เพื่อนำผลการทดลองออกเผยแพร่แก่เกษตรกรอันเป็นการช่วยในการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรทั้งในแง่ปริมาณและคุณภาพ

(6) เพื่อการอุตสาหกรรม เช่น เวนคืนที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในการจัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรม

(7) เพื่อการปฏิรูปที่ดิน เช่น รัฐเวนคืนที่ดินมาเพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ซึ่งไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีแต่เพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพได้ใช้ที่ดินเพื่อประกอบอาชีพทางการเกษตร

(8) เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น กล่าวคือ นอกจากการเวนคืนที่มีวัตถุประสงค์ 7 ประการดังกล่าวแล้ว รัฐยังสามารถเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นได้อีกเป็นพระราชผู้ร่างได้คาดการณ์ไว้ล่วงหน้าเมื่อบ้านเมืองมีความเจริญมากขึ้น รัฐก็มีความจำเป็นจะต้องเวนคืนทรัพย์สินของประชาชนมาใช้ในการดำเนินกิจการต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์สาธารณะในรูปแบบใหม่ ๆ มากขึ้นนั่นเอง

3.1.2 ขั้นตอนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

1) การเวนคืนโดยมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน²

กรณีที่รัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการตามที่กฎหมายกำหนดไว้รัฐย่อมมีอำนาจที่จะดำเนินการเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 พระราชกฤษฎีกาเช่นนี้ใช้บังคับให้กำหนดเท่าที่จำเป็นเพื่อการสำรวจที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ และการรังวัดที่ดินแต่จะต้องไม่เกินห้าปี³ โดยต้องกำหนดระยะเวลาเริ่มต้น

² พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

มาตรา 8 เมื่อมีความจำเป็นต้องเวนคืนที่ดินตามมาตรา 7 และจำเป็นต้องสำรวจเพื่อให้ทราบถึงที่ดินที่ต้องได้มาโดยแน่ชัด ให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน โดยในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวอย่างน้อยต้องกำหนดรายละเอียด ดังต่อไปนี้

³ มาตรา 9 ระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 (2) ให้กำหนดเท่าที่จำเป็นเพื่อการสำรวจที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ และการรังวัดที่ดิน แต่จะกำหนดเกินห้าปีมิได้

เข้าสำรวจไว้ด้วย ซึ่งการเริ่มเข้าสำรวจต้องรีบดำเนินการอย่างช้าไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน⁴ กำหนดเวลาเริ่มต้นเข้าสำรวจนี้ต้องกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา และภายในกำหนดอายุแห่งพระราชกฤษฎีกาที่ออกไว้ดังกล่าว เจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าไปในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นภายในเขตที่ดินตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาเพื่อกระทำการเท่าที่จำเป็น เพื่อทำการสำรวจและเพื่อทราบข้อเท็จจริง (Fact) เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอน แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวทราบถึงกิจการที่จะต้องกระทำล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนเริ่มทำการสำรวจนั้น⁵ เมื่อพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับแล้วให้เจ้าหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่ผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนกรมที่ดิน นายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขต และผู้บริหารท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทน (Compensation) ให้แก่บุคคลผู้มีสิทธิได้รับตามกฎหมาย โดยจะต้องกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นภายในแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนให้แล้วเสร็จ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งในกรณีที่ไม่อาจกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ได้ รัฐมนตรีอาจอนุมัติให้ขยายระยะเวลาได้ไม่เกินเก้าสิบวัน⁶

⁴ มาตรา 13 การกำหนดระยะเวลาการเริ่มต้นเข้าสำรวจตามมาตรา 8 (4) ให้กำหนดเท่าที่จำเป็นซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 ใช้บังคับ

๑๗๑

๑๗๑

⁵ มาตรา 12 ภายในกำหนดระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา พนักงานเจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าไปในที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ภายในแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืน และกระทำการเท่าที่จำเป็นเพื่อทำการสำรวจให้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของทราบถึงกิจการที่จะกระทำล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนวันเข้าทำการสำรวจ และต้องระมัดระวังมิให้เกิด ความเสียหายแก่เจ้าของ ในกรณีที่เกิดความเสียหายเจ้าของชอบที่จะได้รับเงินค่าชดเชยสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากกิจการที่กระทำนั้น

⁶ มาตรา 21 ให้คณะกรรมการตามมาตรา 19 กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นภายใน แนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนให้แล้วเสร็จ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และประกาศ ให้ประชาชนทราบ ณ สถานที่ที่กำหนดไว้ตามมาตรา 11

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นและคณะกรรมการตามมาตรา 19 ไม่อาจกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์ เบื้องต้นให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ รัฐมนตรีอาจอนุมัติให้ขยายระยะเวลาตามวรรคสองได้ไม่เกินเก้าสิบวัน โดยทำเป็นประกาศและระบุเหตุผลการขยายระยะเวลาไว้ด้วย และให้นำความในมาตรา 11 มาใช้บังคับกับการเผยแพร่ประกาศดังกล่าว โดยอนุโลม

๑๗๑

๑๗๑

หลังจากที่คณะกรรมการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นได้กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทนแล้ว ในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาเจ้าหน้าที่มีอำนาจ⁷ เจริญจากกลงซื้อขายและกำหนดเงินค่าทดแทนได้ในราคาที่ไม่เกินราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นที่คณะกรรมการ⁸ ซึ่งเจ้าของที่ดินตกลงทำสัญญาซื้อขายในชั้นการตราพระราชกฤษฎีกาฯ จะได้รับเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นอีกร้อยละสองของจำนวนราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นที่คณะกรรมการฯ กำหนด และได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน และได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับบุคคลธรรมดา (Corporate Income Tax) ภาษีธุรกิจเฉพาะ (Specific business tax) และค่าอากรแสตมป์ ตามประมวลรัษฎากร เพื่อเป็นมาตรการจูงใจให้ผู้เวนคืนให้ความร่วมมือกับรัฐ หากเจ้าของรายใดไม่ตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ให้ดำเนินการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต่อไปโดยเร็วเพื่อให้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นตกเป็นของเจ้าหน้าที่ แต่ต้องจัดให้มีการจ่ายเงินหรือวางเงินค่าทดแทนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ในระหว่างที่ยังตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไม่แล้วเสร็จ หากมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนถ้าปล่อยให้เนิ่นช้าไป จะเป็นอุปสรรคแก่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมหรือประโยชน์อันสำคัญอื่นของรัฐ เจ้าหน้าที่จะเข้าครอบครองและเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นก่อนการเวนคืนก็ได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีเสียก่อน เมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีแล้ว ต้องประกาศให้ประชาชนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามสิบวัน และต้องระบุว่าเจ้าของมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ซึ่งเมื่อได้จ่ายเงินค่าทดแทนแก่เจ้าของหรือวางเงินค่าทดแทนแล้ว เจ้าหน้าที่เวนคืนสามารถเข้าครอบครองหรือใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นได้ แต่หากมีความจำเป็นต้อง รื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง หรือขนย้ายทรัพย์สินต้องแจ้งเจ้าของให้ดำเนินการภายในเก้าสิบวัน โดยเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของทราบล่วงหน้า แต่หากเจ้าของไม่ดำเนินการ เจ้าหน้าที่มีอำนาจจะดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง หรือขนย้ายทรัพย์สินนั้นได้เอง⁹

⁷ สำนักงานศาลปกครอง. (2547). รายงานการศึกษาวิจัย เรื่องคดีปกครองเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 34.

⁸ มาตรา 25 ในระหว่างการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 เมื่อคณะกรรมการตามมาตรา 19 ประกาศกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการเจรจาตกลงซื้อขายและกำหนดเงินค่าทดแทนได้ในราคาที่ไม่เกินราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นที่คณะกรรมการดังกล่าวกำหนด

๑๓๑

๑๓๑

⁹ มาตรา 28 ในกรณีที่เจ้าของรายใดไม่ตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 25 ให้ดำเนินการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต่อไปโดยเร็ว

๑๓๑

๑๓๑

เมื่อได้จ่ายเงินค่าทดแทนแก่เจ้าของหรือวางเงินตามมาตรา 46 แล้ว ก่อนเข้าครอบครองหรือใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งเจ้าของทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับแต่วันที่จ่ายเงินค่าทดแทน

ในการจ่ายเงินค่าทดแทนเจ้าหน้าที่ที่ต้องแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทราบล่วงหน้า และเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนต้องนำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินส่งมอบให้เจ้าหน้าที่ในวันที่มารับเงินค่าทดแทนด้วย¹⁰ หากเจ้าของไม่มารับเงินค่าทดแทนเจ้าหน้าที่มีอำนาจวงเงินค่าทดแทนโดยการนำเงินไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน โดยแยกฝากเป็นบัญชีเฉพาะราย โดยดอกเบี้ยหรือดอกเบี้ย (Interest) ที่มีเนื่องจากการฝากเงินนั้นให้ตกเป็นสิทธิแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน และให้เจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่วางเงิน¹¹ ทั้งนี้ หากเจ้าของไม่มารับเงินภายในสิบปีนับแต่วันที่หนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ ให้เงินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน¹²

นอกจากนี้ เพื่อเป็นการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการจ่ายเงินให้กับประชาชนผู้ถูกเวนคืนด้วยความรวดเร็วและเป็นการลดปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน กฎหมายจึงกำหนดว่าหาก

หรือวางเงิน และกรณีที่มีความจำเป็นต้องรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง หรือขนย้ายทรัพย์สินให้เจ้าของดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง และขนย้ายทรัพย์สินนั้นให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าวถ้าเจ้าของไม่ดำเนินการภายในเวลาที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการเช่นว่านั้นได้เอง โดยให้เจ้าของเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย

๑๓๑

๑๓๑

¹⁰ มาตรา 45 ในการจ่ายเงินค่าทดแทน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 40 ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน โดยแจ้งให้เจ้าของนำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินฉบับเจ้าของมาส่งมอบให้แก่เจ้าหน้าที่ด้วย พร้อมทั้งแจ้งให้ทราบด้วยว่าหากเจ้าของไม่มารับเงินภายในกำหนดเวลา เจ้าหน้าที่จะดำเนินการวางเงินค่าทดแทน

๑๓๑

๑๓๑

¹¹ มาตรา 46 ในการวางเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กระทำโดยการนำเงินไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน โดยแยกฝากเป็นบัญชีเฉพาะราย ในการฝากดังกล่าวถ้ามีดอกเบี้ยหรือดอกเบี้ยใดเกิดขึ้นเนื่องจากการฝากเงินนั้นให้ตกเป็นสิทธิแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนนั้นด้วย เว้นแต่การวางเงินตามมาตรา 41 วรรคห้า หรือมาตรา 43 จะนำไปฝากไว้กับธนาคารออมสินมิได้

เมื่อเจ้าหน้าที่วางเงินตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้แจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่วางเงิน

๑๓๑

๑๓๑

¹² มาตรา 48 เงินค่าทดแทนที่ว่างไว้ ถ้าผู้มีสิทธิไม่ไปขอรับเงินภายในสิบปีนับแต่วันที่หนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ ให้ตกเป็นของแผ่นดิน

เจ้าหน้าที่ดำเนินการจ่ายเงินค่าทดแทนล่าช้าให้มีการเรียกคืนดอกเบี้ยจากเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง โดยให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่¹³

2) การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยวิธีการซื้อขาย

การได้มาโดยวิธีการซื้อขาย หากเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่ไม่อาจดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้แต่มีความจำเป็นต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อสนับสนุนการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ทั้งนี้ เป็นการซื้อขายตามความสมัครใจของเจ้าของโดยแท้ และเจ้าหน้าที่สามารถนำไปใช้ตามขอบวัตถุประสงค์หรือหน้าที่และอำนาจของเจ้าหน้าที่ และโอนให้แก่หน่วยงานอื่นภายใต้บังคับแห่งกฎหมายได้

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ได้กำหนดว่าหากมีความจำเป็นต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ให้หน่วยงานของรัฐ (Government sector) สามารถใช้วิธีการดำเนินการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์¹⁴ ได้โดยมีต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารภาครัฐ¹⁵ แต่ต้องเป็นการซื้อขายกรณีที่มีความจำเป็นต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ประโยชน์อันเกี่ยวเนื่องกับกิจการของเจ้าหน้าที่แต่กิจการนั้นมิใช่กิจการอันอาจเวนคืนได้ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าหน้าที่เสนอต่อคณะกรรมการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้น เพื่อกำหนดราคากลางของอสังหาริมทรัพย์ที่จะซื้อ ถ้าเจ้าของทรัพย์สินยินยอมขายอสังหาริมทรัพย์ให้ดำเนินการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์และดำเนินการ โอน

¹³ มาตรา 47 ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่สามารถจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของได้ภายในกำหนดเวลาตาม มาตรา 25 วรรคสอง หรือไม่สามารถวางเงินค่าทดแทนตามมาตรา 45 วรรคสอง โดยมีใช้ความผิดของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน มีสิทธิได้รับดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องจ่ายจนถึงวันที่จ่ายเงิน หรือวางเงินค่าทดแทนเงินค่าดอกเบี้ยดังกล่าว เมื่อชำระแล้วให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

¹⁴ มาตรา 58 ความในหมวดนี้ไม่มีผลเป็นการห้ามหน่วยงานของรัฐที่จะดำเนินการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

¹⁵ มาตรา 59 ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 หากเจ้าหน้าที่มีความจำเป็นต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ประโยชน์อันเกี่ยวเนื่องกับกิจการของเจ้าหน้าที่ แต่กิจการนั้นมิใช่กิจการอันอาจเวนคืนได้ตามมาตรา 7 ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ได้โดยมีต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ

อสังหาริมทรัพย์นั้นมาเป็นของเจ้าหน้าที่หรือกระทรวงการคลัง¹⁶ แต่ถ้าเจ้าของเสนอราคาอสังหาริมทรัพย์สูงกว่าราคากลางที่คณะกรรมการกำหนดไม่เกินร้อยละสองของราคากลาง และเจ้าหน้าที่เห็นว่ามีความจำเป็นก็ให้ซื้อได้แต่ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี แต่ราคาที่สูงเกินกว่าร้อยละสองแต่ไม่เกินร้อยละห้าของราคากลางที่คณะกรรมการกำหนด เจ้าหน้าที่ซื้อได้แต่ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ การซื้อขายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินและได้รับยกเว้นค่าอากรแสตมป์ด้วย¹⁷

3.1.3 บุคคลผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน

การที่คณะกรรมการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและราคาค่าทดแทนตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 จะต้องกำหนดให้แก่บุคคลต่าง ๆ ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังต่อไปนี้

(1) เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืน

คำว่า “เจ้าของที่ดิน” นั้น หมายความว่า บุคคลซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา 3 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งหมายถึงบุคคลที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีที่ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามบทกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้ และได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือตามกฎหมายอื่นอย่างใดก็ตาม แม้ที่ดินที่ถูกเวนคืนไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินก็สามารถตั้งคณะกรรมการขึ้นมาทำการสอบสวนให้ทราบถึงผู้มีสิทธิได้ตามมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 และถ้าข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ใดเป็นผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย

¹⁶ มาตรา 60 ก่อนดำเนินการจัดซื้อ ให้เจ้าหน้าที่เสนอต่อคณะกรรมการตามมาตรา 19 เพื่อกำหนดราคากลางของอสังหาริมทรัพย์ที่จะซื้อโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดตามมาตรา 20 (1) (2) (3) และ(4)

ในกรณีที่เจ้าของยินยอมขายอสังหาริมทรัพย์ในราคาที่ต่ำกว่าราคากลางตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์นั้นและดำเนินการโอนอสังหาริมทรัพย์นั้นมาเป็นของเจ้าหน้าที่หรือกระทรวงการคลังแล้วแต่กรณีโดยเร็ว

๑๗๑

๑๗๑

¹⁷ มาตรา 61 ในกรณีที่เจ้าของเสนอราคาอสังหาริมทรัพย์สูงกว่าราคากลางที่กำหนดตามมาตรา 60 ไม่เกินร้อยละสองของราคากลาง และเจ้าหน้าที่เห็นว่ามีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่โดยอนุมัติของรัฐมนตรีจะซื้อตามราคาที่เจ้าของเสนอก็ได้

ในกรณีตามวรรคหนึ่งถ้าเจ้าของเสนอราคาอสังหาริมทรัพย์สูงกว่าราคากลางเกินร้อยละสองแต่ไม่เกินร้อยละห้าเจ้าหน้าที่จะขออนุมัติคณะรัฐมนตรีเพื่อซื้อตามราคาที่เจ้าของเสนอก็ได้

การซื้อขายตามวรรคหนึ่งให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน และได้รับยกเว้นค่าอากรแสตมป์โดยให้ดำเนินการตามที่กำหนดในประมวลรัษฎากร

คณะกรรมการก็สามารถกำหนดราคาให้แก่ผู้นั้นได้ “ผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ได้แก่ บุคคลซึ่งได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดิน ตามมาตรา 4¹⁸ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งปกติแล้ว ผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายมีสิทธิในที่ดินในทำนองเดียวกับเจ้าของที่ดินแต่ต่างกันว่า ผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายไม่มีโฉนดที่ดินคงมีแต่เพียงหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน เช่น น.ส.3 และน.ส.3 ก. เป็นต้น ทั้งนี้ แม้แต่ในกรณีที่อยู่อาศัยหรืออสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในที่ดินของรัฐหากผู้นั้น เป็นผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายให้คณะกรรมการกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่บุคคลดังกล่าวด้วย แต่หากบุคคลดังกล่าวไม่สามารถแสดงได้ว่าตนเป็นผู้ครอบครอง (Holder) โดยชอบด้วยกฎหมายให้ คณะกรรมการกำหนดเงินค่าชดเชยเป็นค่าต้นไม้ยืนต้นและพืชล้มลุก ค่าร้อยละของโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง และค่าขนย้ายให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าว¹⁹

2) เจ้าของโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่น ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้น ในวันใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 8 หรือได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาต (Allow) จากเจ้าหน้าที่ โดยหลักแล้วเจ้าของโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่น ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นตามมาตรา 40(2) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 อาศัยหลักส่วนควบ ตามมาตรา 144 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติว่า เจ้าของทรัพย์ย่อมมีกรรมสิทธิ์ในส่วนควบของทรัพย์นั้น อย่างไรก็ตาม มาตรา 146 ของประมวลกฎหมายดังกล่าวได้ บัญญัติข้อยกเว้นเอาไว้ว่า ทรัพย์ซึ่งติดกับที่ดินหรือติดกับโรงเรือนเพียงชั่วคราวไม่ถือว่าเป็นส่วนควบ กับที่ดินหรือโรงเรือนนั้น

3) เจ้าของต้นไม้ยืนต้นขึ้นอยู่ในที่ดินวันที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 8²⁰ เป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของต้นไม้ยืนต้น ที่ขึ้นอยู่ในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 8 ถ้าปลูกในภายหลังย่อมไม่ได้รับเงิน

¹⁸ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 4 “ภายใต้บังคับมาตรา 6 บุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินก่อนวันที่ ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ ให้มีสิทธิครอบครองสืบไปและให้คุ้มครองตลอดถึงผู้รับโอนด้วย”

¹⁹ เอมอิสตรา จันทรเกษม. (2556). *ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์: ศึกษา เฉพาะกรณีการพิจารณาเงินทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาสูงขึ้นหรือลดลง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. หน้า 59.

²⁰ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

มาตรา 40 (3) เจ้าของต้นไม้ยืนต้นที่ขึ้นอยู่ในที่ดินในวันที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8

ค่าทดแทน คำว่า “ต้นไม้ยืนต้น” ไม่มีนิยาม ความหมายไว้ที่ใดนอกจากประกาศใช้ข้อบังคับชั่วคราว สำหรับการเพาะปลูก ร.ศ. 129 ข้อ 7 ที่ให้ความหมายว่า พรรณไม้อื่นเป็นต้นไม้ยืนต้นมีอายุเกิน 3 ปี จึงต้องพิจารณาตามหลักพฤกษศาสตร์ว่าต้นไม้ใดบ้างที่มีอายุเกิน 3 ปี²¹

4) ผู้เช่าหรือผู้เช่าช่วงที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในที่ดินที่ต้องเวนคืน ซึ่งจะมีหรือไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือก็ได้ แต่ในกรณีไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่าเป็นผู้เช่าที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์จริง จึงจะมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนการเช่าหรือการเช่าช่วงดังกล่าวต้องทำไว้ก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 8 หรือได้ทำขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่และการเช่านั้นยังมิได้ระงับไปในวันที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครองที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว โดยมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ก็ได้กำหนดให้ผู้เช่าที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งอยู่บนที่ดินที่เวนคืนไม่ว่าจะมีหลักฐานหรือไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือหากเป็นผู้เสียหายจริงให้เจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้เช่าหรือผู้เช่าช่วง และในกรณีที่ผู้เช่าที่ดินหรือผู้เช่าช่วงเป็นผู้ลงทุนหรือก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์ หรือมีการชำระค่าตอบแทนล่วงหน้าแล้ว ให้เจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนเป็นค่าเสียหายในการเช่าด้วย นอกจากนี้ หากมีสัญญากำหนดให้กรรมสิทธิ์ในโรงเรือน สิ่งปลูกสร้างหรืออสังหาริมทรัพย์ที่อยู่บนที่ดินตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดิน ให้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนเป็นค่าขนย้าย ค่าเสียหายในการใช้ที่ดิน โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง และค่าเสียหายอื่นด้วย

5) บุคคลผู้เสียหายในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายคลึงกันผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นตามมาตรา 1349 หรือมาตรา 1352 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์²² ในกรณีที่บุคคลเช่นว่านั้นได้จ่ายเงินค่าทดแทนในการใช้สิทธิดังกล่าวให้แก่เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนแล้วเป็นการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้สูญเสียสิทธิในการใช้ทางจำเป็น หรือเสียหายในการใช้ทางวางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายคลึงกันผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืน ซึ่งผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรานี้จะต้องจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนมาแล้ว หากได้ใช้สิทธิโดยไม่จ่ายเงินค่าทดแทนก็จะไม่กำหนดเงินค่าทดแทน (Compensation) ให้

6) เจ้าของหรือบุคคลใดซึ่งอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขายหรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และได้รับความเสียหายเนื่องจากที่ต้องออกจาก

²¹ เอมอิสรา จันทรเกษม. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 19. หน้า 60.

²² มาตรา 40(5) บุคคลผู้เสียหายในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกันผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นตามมาตรา 1349 หรือมาตรา 1352 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

อสังหาริมทรัพย์นั้น²³ โดยให้จ่ายค่าเสียหายให้แก่เจ้าของ ผู้เช่า ผู้เช่าซื้อ ผู้เช่าช่วง หรือผู้เช่าที่มีสัญญาต่างตอบแทนยิ่งกว่าสัญญาเช่าธรรมดา โดยค่าเสียหายจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้ประกอบการค้าขายหรือการงานอันชอบด้วยกฎหมาย ในทางปฏิบัติจะพิจารณาจากแบบแสดงรายการภาษีเงินได้ก่อนการเวนคืน ให้เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้น

3.1.4 องค์รวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายกลางที่เป็นหลักสำคัญในการให้อำนาจรัฐในการที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเพื่อประโยชน์แก่สาธารณะในปัจจุบัน และส่วนสำคัญที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง นั่นคือการกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ซึ่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ได้กำหนดองค์รวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนไว้ 3 ระดับ ดังนี้

1) คณะกรรมการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทนจะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทนในระดับต้น ซึ่งมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 บัญญัติว่า “เมื่อพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 ใช้บังคับแล้ว ให้เจ้าหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่ผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนกรมที่ดิน นายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขต และผู้บริหารท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทน” จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการชุดนี้จะได้รับการแต่งตั้งโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งกฎหมายได้ให้ความหมายไว้ว่า “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือบุคคลอื่นใดผู้กระทำการเพื่อประโยชน์ของรัฐ ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการเวนคืนหรือควบคุมการเวนคืน โดยให้มีการแต่งตั้งเมื่อพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 ใช้บังคับแล้ว คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์อสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นที่จะต้องเวนคืนให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง โดยต้องประกาศให้ประชาชนทราบด้วย อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการจะขอให้รัฐมนตรีขยายระยะเวลาออกไปอีกก็ได้แต่ต้องไม่เกินเก้าสิบวัน โดยได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกา

2) รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาเวนคืน โดยอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีนั้นตามบทบัญญัติของกฎหมาย

²³ มาตรา 40(6) เจ้าของหรือบุคคลใดซึ่งอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขายหรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น

ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจะต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ ได้รับเงินจากเจ้าหน้าที่หรือรับเงินที่วางไว้ แล้วแต่กรณี ค่าทดแทนดังกล่าว สำหรับการพิจารณาอุทธรณ์นั้น กฎหมายได้บัญญัติให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งซึ่งในทางปฏิบัติจะเรียกว่า “ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ” โดยองค์ประกอบของ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ จะต้องประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์จำนวนไม่น้อยกว่าห้าคน เป็นผู้พิจารณาและเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ (Appeal) และให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นจากคณะกรรมการในกรณีที่มีเหตุจำเป็น คณะกรรมการไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาให้คณะกรรมการเสนอรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาขยายระยะเวลาออกไปอีกไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน²⁴ การกำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ของรัฐมนตรีและคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์หากมีกรณีที่ผู้ที่เกี่ยวข้องไม่เสนอความเห็นหรือไม่สั่งการหรือไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด จนเป็นเหตุให้รัฐมนตรีหรือศาลวินิจฉัยให้จ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เฉพาะดอกเบี้ย (Interest) ที่ได้จ่ายสำหรับเงินเพิ่มเท่านั้น²⁵

²⁴ มาตรา 49 ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 40 ผู้ใดไม่พอใจเงินค่าทดแทนที่กำหนดไว้ในสัญญาซื้อขายตามมาตรา 25 และเงินค่าทดแทนเพิ่มเติมตามมาตรา 26 วรรคสอง เงินค่าทดแทนที่ได้รับหรือวางเงินค่าทดแทนตามมาตรา 28 วรรคสอง ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับเงินจากเจ้าหน้าที่หรือรับเงินที่วางไว้ แล้วแต่กรณี

การพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์จำนวนไม่น้อยกว่าห้าคน เป็นผู้พิจารณาและเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์และให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นจากคณะกรรมการดังกล่าว

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น คณะกรรมการไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาตามวรรคสอง ให้คณะกรรมการเสนอรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาขยายระยะเวลาออกไปอีกก็ได้ แต่ต้องเสนอต่อรัฐมนตรีก่อนสิ้นกำหนดระยะเวลาตามวรรคสอง และรัฐมนตรีจะอนุญาตให้ขยายครั้งเดียวหรือหลายครั้งก็ได้แต่เมื่อรวมเวลาที่ขยายแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันสิ้นกำหนดระยะเวลา ตามวรรคสอง

ในการดำเนินการตามวรรคสอง รัฐมนตรีจะวางระเบียบกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอนก็ได้

²⁵ มาตรา 50 วรรคหนึ่ง ในกรณีที่เจ้าของไม่พอใจคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตามมาตรา 49 หรือเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา 49 วรรคสอง แล้ว เจ้าของยังไม่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลา ตามมาตรา 49 วรรคสอง แล้วแต่กรณี

3) ศาล

มาตรา 50 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าของไม่พอใจคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตามมาตรา 49 หรือเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา 49 วรรคสอง แล้ว เจ้าของยังไม่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาตามมาตรา 49 วรรคสอง แล้วแต่กรณี” เดิมผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนหากไม่พอใจในคำวินิจฉัย (Pronouncement) ของรัฐมนตรี หากประสงค์จะฟ้องขอเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นจะต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม แต่เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 การฟ้องขอเงินค่าทดแทนจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ดังนั้น ผู้ที่ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หากไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีจะต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง มาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่อง ดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทที่เกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอน โดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทที่เกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทที่เกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 บัญญัติให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(2) คดีพิพาทที่เกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

(4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

เมื่อพิจารณาตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้วเห็นว่า คดีพิพาทที่เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อาจเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) (2) (3) หรือ (4) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ดังนี้

คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกประกาศว่าจะเข้ารีดถนน โรงเรือน สิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดีที่ถูกเวนคืน หรือเป็นกรณีที่ฟ้องว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในบริเวณที่จะเวนคืนตราขึ้นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด เช่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 47/2549 ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 307 พ.ศ. 2545 เนื่องจากการกำหนดแนวเวนคืนที่ไม่ชอบเลือกปฏิบัติขัดต่อมาตรา 49 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 จึงเป็นการฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกา อันอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

อย่างไรก็ดี หากเป็นการฟ้องคดีเพื่อขอให้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ถือไม่ได้ว่าเป็นคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง เนื่องจากการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนถือเป็นนโยบายของรัฐบาล จึงมิใช่กรณีพิพาทที่เกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 131/2544 พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่เขตภาษีเจริญเขตจอมทอง และเขตบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2537 เพื่อก่อสร้างถนนตามโครงการก่อสร้างถนนสาย แยกตากสิน- เพชรเกษม ไปถนนพระราม 2 แต่

ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ ประกอบกับการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน โดยทั่วไปไม่ผูกพันรัฐบาลให้ต้องดำเนินการต่อไป การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวต่อไปเป็นนโยบายรัฐบาล กรณีมิใช่เกิดจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะมีได้แจ้งข้อเท็จจริงและรายละเอียดในการที่ไม่อาจดำเนินการตามโครงการดังกล่าวให้แล้วเสร็จให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ก็มีชี้แจงเรื่องและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติอันเป็นคดีพิพาทที่ศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่ง ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ดังกล่าว ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามขั้นตอนต่าง ๆ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเสียหายก็ถือไม่ได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายไม่อาจกำหนดคาบจำกัดตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

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

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 331/2552 ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการสำรวจและจ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเพื่อขยายทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3 สายกรุงเทพฯ - ตราด ตอนอำเภอแกลง - จันทบุรี พ.ศ. 2536 แต่มิได้จ่ายค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 44 โดยอ้างว่าที่ดินดังกล่าว ได้ถูกกันเป็นเขตทางหลวงไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างทางหลวงสายระยอง-จันทบุรี-ตราด ฯ พุทธศักราช 2489 และพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดินสายกรุงเทพฯ-ตราด ตอนระยอง-ตราด พ.ศ. 2507 ก่อนที่จะมีการตรา พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้และเจ้าของที่ดินแต่ละรายได้ยินยอมอุทิศที่ดินส่วนที่เกินจากเขตทางหลวงข้างละ 20 เมตร จากศูนย์กลางทางเพิ่มอีก 10 เมตร รวมเป็น 30 เมตร ที่ดินดังกล่าวจึงตกเป็นสาธารณประโยชน์ไปแล้ว จึงไม่อาจจ่ายค่าทดแทนการเวนคืนได้

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 2 และผู้ฟ้องคดีที่ 7 ได้ยินยอมให้เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี กั้นเขตที่ดินส่วนพิพาทออกจากเอกสารสิทธิเดิมในช่วงเวลาก่อนที่จะมีการตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. 2536 จึงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีแต่ละรายรู้ว่าที่ดินส่วน พิพาทถูกกั้นเขตออกไปจากเอกสารสิทธิเดิมแล้ว แต่ไม่ได้โต้แย้งคัดค้านหรือฟ้องร้องขอเพิกถอน หรือแก้ไขเอกสารสิทธิของตนและยังยินยอมให้ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าไปปักหลักเขตทางหลวงในที่ดิน ส่วนพิพาท ถือว่า ได้มีการสละการครอบครองที่ดิน ส่วนพิพาทให้เป็นสาธารณประโยชน์ก่อนที่จะ มีการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวยังไม่มีคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ กำหนดให้การรับอุทิสที่ดินต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีหน้าที่ต้องกำหนดและ จ่ายค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีดังกล่าว ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ยังคงครอบครองที่ดินส่วนพิพาท โดยปลูกพืชผล ถือได้ว่าเป็นการใช้ประโยชน์เป็นการชั่วคราวเท่านั้น และแม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้จ่าย ค่าทดแทนพืชผลให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ก็เป็นการจ่ายค่าทดแทนแก่ทรัพย์สินของผู้ถูกเวนคืนที่มีอยู่ ก่อนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวตามแนวทางปฏิบัติของผู้ถูกฟ้องคดี จึงไม่ทำให้ผู้ฟ้องคดีแต่ละรายมี สิทธิใด ๆ ในที่ดินส่วนพิพาทแต่อย่างใด และแม้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้เจ้าของที่ดิน ตามโฉนดที่ดินแปลงซึ่งแยกไปจากที่ดินแปลงพิพาท (ของผู้ฟ้องคดีที่ 2) ให้ได้รับค่าทดแทนและ ผู้ฟ้องคดีที่ 7 อ้างว่า ที่ดินแปลงพิพาทกับที่ดินแปลงที่แยกไปดังกล่าว มีความเป็นมาในการออกไปของ และน.ศ. 3 เหมือนกัน แต่ข้อเท็จจริงในคดีดังกล่าวเกี่ยวกับการกั้นเขตที่ดินแตกต่างกับที่ดินแปลงพิพาท ที่ไม่อาจรับฟังข้อเท็จจริงเช่นเดียวกันได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่กำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 และผู้ฟ้องคดีที่ 7 จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแต่อย่างใด

คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีทั้งกรณีที่เป็นคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดและคดีพิพาท ที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้ อำนาจตามกฎหมาย เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 574/2546 (ประชุมใหญ่) หลักกฎหมายในเรื่องสิทธิในทรัพย์สิน ของบุคคลได้รับการรับรองและคุ้มครองจากรัฐโดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ตลอดจนมา การที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงจังหวัด ในท้องที่ตำบล คลองเตยฯ พ.ศ. 2497 ซึ่งเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดเจนว่า เพื่อสร้าง และขยายทางหลวงจังหวัด รัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงมีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติและย่อมไม่มีอำนาจที่จะนำที่ดินที่ไม่ได้ ใช้หรือที่เหลือจากการใช้ไปใช้นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติข้างต้น โดยชอบที่จะ คืนอสังหาริมทรัพย์ในส่วนที่กล่าวนั้นให้แก่ผู้ถูกเวนคืน เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยอมคืนที่ดิน

พิพาทซึ่งเหลือจากการใช้ตามวัตถุประสงค์ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามที่ถูกฟ้องคดีขอคืน โดยอ้างว่าต้องสงวนไว้เพื่อสร้างสวนหย่อมสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันกรณีจึงเป็นคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดขึ้นตอนและวิธีการไว้เป็นอย่างอื่น

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

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 111/2549 ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน โฉนดเลขที่ 7808 ตำบลดอนตะโก อำเภอเมืองราชบุรี จังหวัดราชบุรี เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2540 ได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่ตำบลโคกหม้อ ตำบลพงสวาย ตำบลบ้านไร่ ตำบลหน้าเมือง และตำบลดอนตะโก อำเภอเมืองราชบุรี จังหวัดราชบุรี พ.ศ.2540 เพื่อสร้างถนนตามโครงการผังเมืองรวมเมืองราชบุรี ที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีถูกเวนคืนบางส่วนเนื้อที่ 3 งาน 22 ตารางวา กำหนดเงินค่าทดแทนตารางวาละ 8,000 บาท เป็นเงิน 2,576,000 บาท ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนงวดที่ 1 แล้วเมื่อวันที่ 13 มกราคม 2543 ส่วนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนส่วนที่เหลือ (งวดที่ 2) โฆษการจังหวัดราชบุรี ได้โอนเงินเข้าบัญชีธนาคารออมสินของ ผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2543 ต่อมาเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดราชบุรี ได้มีหนังสือ ลงวันที่ 3 กันยายน 2545 ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรี แจ้งผลการดำเนินการรังวัดที่ดินที่จะถูกเวนคืนให้ผู้ฟ้องคดีทราบเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2545 ว่าที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีถูกเวนคืนจริงเพียง 1 งาน 78 ตารางวา เท่านั้น

ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องคืนเงินค่าทดแทนที่ดินที่รับเงินไปจำนวน 463,861.75 บาท แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ ลงวันที่ 8 ตุลาคม 2542 ต่อมา วันที่ 9 ตุลาคม 2545 ได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 ซึ่งมาตรา 54 แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เป็นผลให้งานเวนคืน ซึ่งเดิมอยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบของกรมโยธาธิการตกเป็นของผู้ฟ้องคดี ต่อมา ผู้อำนวยการสำนักงานทางหลวงชนบท (เพชรบุรี) ในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้มีหนังสือ ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2547 แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดี

นำเงินค่าทดแทนส่วนที่รับเกินไปดังกล่าวมาคืน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือฉบับดังกล่าวแล้วตั้งแต่วันที่ 3 พฤศจิกายน 2547 แต่ผู้ถูกฟ้องคดีกลับเพิกเฉยไม่คืนเงินจำนวนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตามสัญญาผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินจำนวน 493,885.67 บาท แก่ผู้ฟ้องคดีและชำระดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปี ของต้นเงินจำนวน 463,861.75 บาท นับแต่วันถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ และคืนค่าฤชาธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า สัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์และกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทน ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลโคกหม้อตำบลพงสวาย ตำบลบ้านไร่ ตำบลหน้าเมือง และตำบลคอนตะโก อำเภอเมืองราชบุรี จังหวัดราชบุรี พ.ศ. 2540 ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์ของสัญญาเพื่อประโยชน์สาธารณะในการสร้างและขยายถนนตามโครงการก่อสร้างถนนตามผังเมืองรวมถนนโครงการถนน สาย ค 2 ผังเมืองรวมราชบุรี สัญญาดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ เพื่อนำที่ดินดังกล่าวมาสร้างถนนตามโครงการผังเมืองรวมเมืองราชบุรี ซึ่งเป็นสิ่งสาธารณูปโภคที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง ตามคำนิยามในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

อย่างไรก็ดี หากคดีมีประเด็นที่ศาลจำเป็นต้องวินิจฉัยเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินก่อนที่จะวินิจฉัยในประเด็นความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้วินิจฉัยว่า คดีดังกล่าวอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของยุติธรรม เช่น

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 52/2547 ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ขอให้กำหนดเงินค่าทดแทนและชดใช้ค่าทดแทนที่ดินจากการเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีเพื่อก่อสร้างทางพิเศษ สายบางซื่อ-หัวลำโพง-พระโขนง และสายลาดพร้าว-สาทร ในท้องที่เขตห้วยขวาง กรุงเทพมหานคร จำนวน 5 แปลง ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 โดยผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวตลอดมา และไม่เคยยกที่ดินดังกล่าวให้เป็นที่ดินสาธารณะ รวมทั้งไม่เคยถูกเวนคืนแต่อย่างใดแต่ ต่อมาภายหลังเจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาห้วยขวาง ได้ดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนให้มีชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินทั้ง 5 แปลง ตามมาตรา 16 และมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 โดยมีได้กำหนดค่าทดแทนและจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินในการเวนคืนที่ดินทั้ง 5 แปลง ให้แก่ผู้ฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดค่าทดแทนและชดใช้ค่าทดแทนที่ดินทั้ง 5 แปลง ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีชื่อเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์มิได้สงวนสิทธิในที่ดินดังกล่าวจึงมีสภาพเป็นทางสาธารณะสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน และแม้ผู้ฟ้องคดีจะมีชื่อถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินแต่ผู้ฟ้องคดีก็หาสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินดังกล่าวแต่อย่างใดไม่ การที่จะพิจารณาว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งไม่กำหนดค่าทดแทนที่ดินและชดใช้เงินค่าทดแทนที่ดินจากการเวนคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินสาธารณะเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลจำต้อง พิจารณาในปัญหาว่าที่ดินแปลงพิพาทเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีตามที่กล่าวอ้างหรือเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นสำคัญ จึงเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างคู่กรณี อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ดังนั้น คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 2/2548 ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าตนเป็นเจ้าของที่ดินโฉนดเลขที่ 16313 ตำบลวัดตะมุด อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม เนื้อที่ 2 ไร่ 1 งาน 16 ตารางวา โดยซื้อจากผู้มีชื่อเมื่อปี พ.ศ. 2538 ต่อมา เมื่อผู้ฟ้องคดีขอรังวัดสอบเขตที่ดินแปลงดังกล่าวปรากฏว่าที่ดินด้านทิศเหนือ ซึ่งมีถนนนครชัยศรี – ห้วยพลู (ทางหลวงหมายเลข 3233) ตัดผ่านถูกเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กั้นแบ่งแนวเขตทางหลวงรुकกล้าแนวเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดี ตลอดแนวเป็นเนื้อที่ 77 ตารางวา และแจ้งว่าจะไม่จ่ายค่าเวนคืนที่ดินให้ จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจ่ายค่าเวนคืนที่ดินที่ถูกกั้นเป็นแนวเขตทางหลวงดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่า ที่ดินพิพาทอยู่ในเขตทางหลวงหมายเลข 3233 ซึ่งได้รับมอบมาจากจังหวัดนครปฐมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2514 โดยเมื่อมีการปักเสาโทรเลขตามแนวเขตทางหลวงเจ้าของที่ดินเดิมมิได้คัดค้าน เมื่อเสาโทรเลขไม่มีความจำเป็นในการใช้งานในบางช่วงจึงได้มีการถอดทำลาย และต่อมาการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคขออนุญาตปักเสาไฟฟ้าตามแนวเขตทางหลวงเจ้าของที่ดินเดิมก็ไม่คัดค้าน ถือได้ว่าเจ้าของที่ดินเดิมอุทิศให้เป็นทางสาธารณะประโยชน์โดยปริยาย ที่ดินพิพาทจึงตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาตั้งแต่ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะมาซื้อที่ดินแปลงดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่ต้องจ่ายค่าเวนคืนที่ดิน เมื่อไม่ปรากฏว่า ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อเวนคืนที่ดินพิพาท ดังนั้น การที่จะพิจารณาว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต้องจ่ายค่าที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ศาลจำต้องพิจารณาในปัญหาว่าที่ดินพิพาทเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีตามที่กล่าวอ้างหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นสำคัญ จึงเป็นคดีพิพาทที่เกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างคู่กรณี อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

3.1.5 หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศไทย²⁶

การกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนนั้นเป็นขั้นตอนและองค์ประกอบที่สำคัญของกระบวนการเวนคืน และเป็นปัญหาที่หลายประเทศให้ความสำคัญ จึงได้พยายามวางหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้ในการกำหนดเงินค่าทดแทนเพื่อให้ได้ราคาที่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน ทั้งนี้ เพราะการกำหนดราคาค่าทดแทนที่เป็นธรรม ถือเป็นสิทธิที่ประชาชนผู้ถูกเวนคืนจะต้องได้รับ ซึ่งสามารถจำแนกหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทน ดังนี้

1. หลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 37 บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก

ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความสะดวกจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้กระทำเพียงเท่าที่จำเป็นต้องใช้เพื่อการที่บัญญัติไว้ในวรรคสาม เว้นแต่เป็นการเวนคืนเพื่อนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้ประโยชน์เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือเมื่ออสังหาริมทรัพย์เหลือจากการใช้ประโยชน์ และเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืน ให้คืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

ระยะเวลาการขอคืนและการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มีได้ใช้ประโยชน์ หรือที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไปให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยระบุเจาะจงอสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ที่ถูกเวนคืนตามความจำเป็น มิให้ถือว่าเป็นการขัดต่อมาตรา 26 วรรคสอง

²⁶ ยืนหยัด ไจสมุท. (2540). *คำอธิบายว่าด้วยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 120 - 133.

2. หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

2.1 มาตรา 20 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 บัญญัติว่า การกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืน ให้คำนึงถึงราคา สภาพ เหตุและวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ประกอบกัน

1) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 ราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน จึงหมายถึงราคาธรรมดาที่อาจซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดตามความเป็นจริงในวันที่ใช้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับโดยต้องพิจารณาที่ดินที่ถูกเวนคืนเป็นรายแปลง แม้ในวันที่ใช้พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับไม่มีหลักฐานการจดทะเบียนซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่สำนักงานที่ดินก็มีไว้ว่าจะต้องใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ในปีที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนใช้บังคับมาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนเพราะเป็นคนละราคากัน

อย่างไรก็ดี ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนดจำนวนทุนทรัพย์ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน พ.ศ.2530 ได้ให้คำนิยามคำว่า “ราคาตลาด” ไว้ในข้อ 4 ว่า ราคาตลาด หมายความว่า²⁷

(1) เป็นราคาที่ทั้งผู้ซื้อและผู้ขายส่วนมากยินดีตกลงซื้อขายกัน
 (2) เป็นราคาที่ผู้ซื้อและผู้ขายทั้งสองฝ่ายทราบข้อมูลในทรัพย์สินที่จะซื้อขายนั้นพอสมควร
 (3) เป็นราคาที่ผู้ซื้อหรือผู้ขายมิได้ถูกบังคับ หรือมีแรงจูงใจให้ซื้อขายกัน
 (4) เป็นราคาที่มีไ้ราคาขายทอดตลาดหรือราคาในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำเงินเฟ้อและ
 (5) เป็นราคาของตลาดการค้าเสรีที่มีการแข่งขันไม่ไ้ราคาตลาดผูกขาดโดยผู้ซื้อหรือผู้ขาย แต่การหาราคาที่แท้จริงทั้งผู้ซื้อและผู้ขายส่วนมากยินดีตกลงจะซื้อขายกันนั้นเป็นเรื่องที่ค่อนข้างทำได้ยาก เพราะในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินที่ผ่านมาในปัจจุบันผู้ซื้อผู้ขายมักแจ้งว่า มีการซื้อขายกันตามราคาประเมินมูลค่าที่ดินไม่ตรงความเป็นจริง เพื่อจะได้เสียภาษีและค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมต่ำกว่าความเป็นจริงนั่นเอง²⁸

2) ราคาประเมินที่ดินของทางราชการที่กำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยจำนวนภาษีที่ต้องเสียจะมากน้อยเท่าใดย่อมแล้วแต่ว่าที่ดินนั้นมีราคาเท่าใด ยิ่งมีราคาสูงก็ยิ่งต้องเสียภาษีมาก ราคาที่ดินที่จะนำมาเป็นฐานในการเสียภาษีนั้น ได้แก่ ราคาปานกลาง

²⁷ ศิริ เกวลินสฤกษ์. (2531). *คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดินพร้อมกฎกระทรวงและระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ*. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์. หน้า 287-288.

²⁸ เอมอิสตรา จันทรเกษม. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 19. หน้า 78.

ที่คณะกรรมการตีราคาปานกลางกำหนดขึ้น โดยทุก ๆ 4 ปี²⁹ คณะกรรมการจะตีราคาครั้งหนึ่งเมื่อทราบราคาปานกลางแล้วก็จะนำไปคิดภาษีตามอัตราภาษีที่กำหนดไว้ในบัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่³⁰

โดยส่วนใหญ่แล้วราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์ในการเสียภาษีบำรุงท้องที่มักมีราคาต่ำกว่าราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดและราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม จึงไม่ค่อยนำราคาดังกล่าวมาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์

3) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ในการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ผู้ขอจะต้องเสียค่าธรรมเนียมด้วย ทั้งนี้ เพื่อเก็บเป็นรายได้ของแผ่นดินการจัดเก็บค่าธรรมเนียมที่ดินนี้จะกำหนดอัตราเรียกเก็บ โดยให้คำนวณราคาประเมินของที่ดิน ซึ่งที่มาของบัญชีประเมินทุนทรัพย์นั้นมาจากการประเมินราคาที่ดินปานกลางที่มีการประเมินทุก ๆ 4 ปี³¹ ของกรมธนารักษ์ เพื่อการใช้ประโยชน์ในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเมื่อมีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของสำนักงานที่ดิน

4) สภาพและที่ตั้งของที่ดินนั้น

“สภาพ” หมายถึง ความเป็นอยู่หรือลักษณะของอสังหาริมทรัพย์นั้น เช่น เป็นที่นาที่สวน ที่ค้าขาย ที่อยู่อาศัย ที่ลุ่มที่ดอน ซึ่งมีผลต่อการกำหนดเงินค่าทดแทนอย่างมาก เช่น ที่ดินที่เป็นที่อยู่อาศัยย่อมมีราคาสูงกว่าที่ดินที่เป็นที่นาที่สวนและที่ดินที่เหมาะสมกับการพาณิชย์ก็ย่อมที่จะมีราคาสูงกว่าที่ดินที่อยู่อาศัย

“ที่ตั้ง” หมายถึง ทำเลระยะใกล้ไกลจากถนนหรือเส้นทางคมนาคม ถ้าเป็นถนนหลักในย่านการค้าย่อมมีราคาสูงกว่าถนนที่ไม่ได้อยู่ในย่านการค้า แม้จะเป็นที่ดินติดถนนเดียวกัน ถ้าอยู่ในซอยไม่ติดถนนใหญ่ก็ย่อมมีราคาต่างกันในการพิจารณาค่าทดแทนการเวนคืนที่เหมาะสมศาลอาจใช้วิธีการเปรียบเทียบราคาเงินค่าทดแทนที่ดินแปลงพิพาทกับค่าทดแทนที่มีการกำหนดให้กับที่ดินแปลงอื่น โดยหากศาลฟังข้อเท็จจริงได้ว่า ที่ดินแปลงพิพาทมีสภาพและที่ตั้งดีกว่าที่ดินแปลงที่ถูกนำมาพิจารณาเปรียบเทียบ แต่ปรากฏว่าที่ดินแปลงพิพาทได้รับการกำหนดเงินค่าทดแทนเป็นจำนวนที่น้อยกว่า เช่นนี้อาจเป็นเหตุให้ศาลวินิจฉัยว่า การกำหนดเงินค่าทดแทนให้กับที่ดิน

²⁹ สุวรรณ มหัตตเดชกุล. (2535). *การกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 62-66.

³⁰ ภาสกร ชุณหอุไร. (2536). คำอธิบายกฎหมายที่ดิน. กรุงเทพฯ: แสงสุทธิการพิมพ์. หน้า 473.

³¹ นัฐกานต์ ขำยัง. (2550). *ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 66.

แปลงพิพาทนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายและกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่พิพาทให้ใหม่ในราคาไม่ต่ำกว่าที่ดินแปลงที่ถูกนำมาเปรียบเทียบได้ เนื่องจากการกำหนดเงินดั่งที่ได้กล่าวข้างต้นมีลักษณะเป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนที่เลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินแปลงพิพาท

5) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

การเวนคืนแต่ละโครงการจะมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน เช่น โครงการสร้างสะพานพิเศษระบบทางด่วน ซึ่งเป็นโครงการที่มีลักษณะเป็นการลงทุนและหารายได้กลับคืนมาทำให้มีเหตุอันสมควรในการที่จะสามารถเพิ่มราคาที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ได้ เพราะเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนไม่ควรต้องเป็นผู้เสียสละเพื่อสร้างกำไรแก่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยหรือกลุ่มเอกชนผู้สัมปทานหรือแม้แต่แก่เอกชนผู้ใช้ประโยชน์จากทางด่วน แต่ในทางตรงข้ามหากเป็นกรณีโครงการเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวง คลองชลประทานหรือสวนสาธารณะซึ่งไม่มีรายได้กลับคืนให้ แก่รัฐการกำหนดค่าทดแทนย่อมสามารถปรับให้ต่ำลงมาได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 322/2551 เมื่อพิจารณาเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แล้วเห็นว่า หมายเหตุท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. 2541 ได้ระบุเหตุผลในการตราพระราชกฤษฎีกาไว้ว่า เป็นไปเพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาลเพื่ออำนวยความสะดวกและความรวดเร็วแก่การจราจรและการขนส่งอันเป็นกิจการสาธารณูปโภค จึงเป็นการดำเนินการที่มีลักษณะเป็นการให้เปล่าที่รัฐมิได้รับผลประโยชน์ตอบแทนเป็นพิเศษจะเป็นเหตุให้มีการเพิ่มเงินค่าทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ถูกเขตเวนคืนทั้งห้าแปลงในราคาตารางวาละ 78,000 บาท ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยและการปรับเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มในลักษณะนี้ย่อมมีส่วนหนึ่งที่เชื่อมโยงถึงลักษณะของการใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขายอยู่ด้วย ซึ่งเมื่อได้วินิจฉัยให้กำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าแปลงเพิ่มขึ้นเป็นตารางวาละ 78,000 บาท อันเป็นการปรับเพิ่มให้อีกร้อยละ 30 ของราคาฐาน จึงเท่ากับว่าผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนในส่วนนี้เป็นจำนวนเงิน 918,000 บาท ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่เหมาะสมและสมควรแก่เหตุแล้ว

2.2 มาตรา 22 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 บัญญัติว่า “ถ้าการดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนได้กระทำให้ที่ดินที่เหลืออยู่ในแปลงเดียวกันนั้นมีราคาสูงขึ้นให้อาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดจะหักเกินร้อยละห้าสิบของเงินค่าทดแทนมิได้” มาตรการดังกล่าวนี้เป็น การนำหลักเกณฑ์มาใช้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับสังคม เพราะถ้าได้รับประโยชน์เนื่องจากอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาสูงขึ้นกว่าก่อนที่จะถูกเวนคืน เช่น การเวนคืนที่ดินมา

สร้างทางหลวงก็ต้องเอาราคาที่ดินที่เพิ่มขึ้นทั้งหมดมาหักออกจากเงินค่าทดแทนที่จะได้รับเหลืออยู่เท่าใดก็มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไปเท่านั้น แต่ถ้าราคาที่ดินสูงขึ้นมากจนท่วมเงินค่าทดแทนเจ้าหน้าที่เวนคืนจะจ่ายให้โดยหักออกไม่เกินร้อยละเก้าสิบของเงินค่าทดแทนที่จะได้รับ

2.3 มาตรา 22 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 บัญญัติว่า “ในการเวนคืนถ้าทำให้ที่ดินในแปลงเดียวกันที่เหลืออยู่นั้นมีราคาลดลงให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับที่ดินส่วนที่เหลืออันมีราคาลดลงนั้น” เป็นกรณีที่มีการเวนคืนแล้วเป็นเหตุให้อสังหาริมทรัพย์คือ ที่ดินมีราคาลดลงจะต้องมีการกำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับส่วนที่ไม่ได้ถูกเวนคืนแต่ราคาตกลงไปด้วย กรณีนี้เป็นกรณีที่เกิดขึ้นเป็นปกติ เพราะที่ดินที่ถูกเวนคืนบางส่วน ส่วนที่เหลืออยู่ปกติแล้วราคาจะลดลง ยกเว้นที่ดินที่ถูกทางหลวงตัดผ่าน ถ้าส่วนที่เหลือติดถนนมีจำนวนมากพอที่จะพัฒนาได้ก็จะมีราคาสูงขึ้น แต่บางกรณีมักจะทำให้ราคาตกลง เช่น สร้างทางด่วนยกระดับ สร้างท่าอากาศยาน สร้างบ่อบำบัดน้ำเสีย สร้างที่ทิ้งขยะหรือสารพิษ เป็นต้น

ดังนั้น การกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วด้วย เพื่อให้การกำหนดเงินค่าทดแทนชอบด้วยกฎหมายเหมาะสมและเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน

อย่างไรก็ดี สำหรับหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนในกรณีที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้วทำให้อสังหาริมทรัพย์มีราคาสูงขึ้นหรือลดลงนั้นได้เคยบัญญัติไว้ในมาตรา 21 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ที่บัญญัติว่า “การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นตามวรรคสอง หรือราคาตกลงตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา”

หลักเกณฑ์ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. 2537 ขึ้น เพื่อให้การกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์สอดคล้องกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 จึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ขึ้น โดยให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 26 มีนาคม 2537 เป็นต้นไป พระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวมีสาระสำคัญสรุปได้ว่า³²

(1) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนที่สูงขึ้นหรือลดลงเนื่องจากการเวนคืนจากการหรือจากการงานหรือกิจการที่ทำไปในการเวนคืนซึ่งจะต้องนำมาหักออกจากค่าทดแทนตามมาตรา 21 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 หรือซึ่งจะต้องกำหนดค่าทดแทนให้เฉพาะส่วนที่เหลืออันมีราคาตกลงตามมาตรา 21 วรรคสาม

³² เอมอิสรา จันทร์เกษม. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 19. หน้า 90-91.

แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นั้น ให้คำนวณจากราคาอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนของเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น

ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่สูงขึ้นหรือลดลง ได้แก่ ผลต่างของราคาอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนซึ่งเป็นราคาก่อนที่จะได้รับผลกระทบจากการเวนคืนหรือจากการงานหรือกิจการที่ทำไปในการเวนคืนกับราคาหลังจากที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวแล้ว ทั้งนี้ให้คำนวณราคาในวันที่ได้มีการกำหนดราคาเบื้องต้นในกรณีที่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนหรือในวันที่ได้มีการกำหนดค่าทดแทนในกรณีที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเป็นเกณฑ์

(2) การคำนวณราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่สูงขึ้นหรือลดลงให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณ ดังต่อไปนี้³³

ก. ราคาของอสังหาริมทรัพย์ก่อนที่จะได้รับผลกระทบจากการเวนคืน หรือจากการงานหรือกิจการที่ทำไปในการเวนคืนให้คำนวณ โดยใช้ราคาซื้อขายตามราคาตลาดของอสังหาริมทรัพย์อื่นที่มีลักษณะรูปร่าง หรือขนาดคล้ายคลึงกันและมีทำเลที่ตั้งใกล้เคียงกับอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนและผลกระทบจากการเวนคืนหรือจากการงานหรือกิจการที่ทำไปในการเวนคืนแล้วไม่ถึง

ข. ราคาของอสังหาริมทรัพย์หลังจากที่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนหรือจากการงานหรือกิจการที่ทำไปในการเวนคืนให้คำนวณ โดยใช้ราคาซื้อขายตามราคาตลาดของอสังหาริมทรัพย์อื่นที่ถูกเวนคืนบางส่วนที่ตั้งอยู่ใกล้เคียงกับอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนและเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่มีลักษณะรูปร่าง หรือคล้ายคลึงกันและมีทำเลที่ตั้งใกล้เคียงกับอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนในกรณีที่ไม่มีอสังหาริมทรัพย์ในลักษณะดังกล่าว ให้คำนวณโดยใช้ราคาซื้อขายตามราคาตลาดของอสังหาริมทรัพย์อื่นที่มีลักษณะรูปร่าง หรือขนาดคล้ายคลึงกันและมีทำเลที่ตั้งใกล้เคียงกันอย่างยิ่ง

ค. ในกรณีอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนติดต่อกันกับอสังหาริมทรัพย์อื่นของเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายคนเดียวกันกับอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ดินที่จะเวนคืน หรือในวันที่มีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในกรณีที่ไม่มีมีการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไว้บังคับไม่ว่าอสังหาริมทรัพย์นั้นจะได้มีการจำหน่ายโอนเป็นประการอื่นในภายหลังไปแล้วหรือไม่ก็ตามให้นำมารวมคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงเพื่อหักออกจากค่าทดแทนหรือเพิ่มเติมแล้ว แต่กรณีด้วย

³³ เอมอิสรา จันทร์เกษม. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 19. หน้า 91.

ง. การคำนวณราคาอสังหาริมทรัพย์ที่สูงขึ้นหรือลดลงตามกรณีข้างต้นให้คำนึงถึงกฎหมายว่าด้วยผังเมืองกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารและกฎหมายอื่นที่มีผลกระทบต่อราคาอสังหาริมทรัพย์ที่มีอยู่ในวันที่ได้กำหนดราคาเบื้องต้นในกรณีที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนด้วย

(3) หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาสูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกานี้ ไม่ใช่บังคับแก่การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน หรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในกรณีที่ไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไว้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ

ต่อมาหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. 2537 ได้ไม่นานก็ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. 2537 พ.ศ. 2538 ขึ้นให้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของ อสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. 2537 โดยให้มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2538 โดยให้เหตุผลประกอบการออกพระราชกฤษฎีกายกเลิกว่า เนื่องจากหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. 2537 ไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกเวนคืน เพราะทำให้ผู้ถูกเวนคืนบางรายได้รับเงินค่าทดแทนน้อยลงหรือไม่ได้รับเงินค่าทดแทนเลย และบางราย นอกจากจะไม่ได้รับเงินค่าทดแทนแล้วยังต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรื้อย้ายสิ่งปลูกสร้างและปลูกพืชผลใหม่ เป็นเหตุให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับความเดือดร้อน และทำให้เกิดความล่าช้าและเป็นอุปสรรคในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์สมควรที่จะยกเลิกพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

3.2 แนวความคิดในการเวนคืนและการจ่ายค่าทดแทนตามกฎหมายฝรั่งเศส

ในสมัยโบราณยังไม่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการเวนคืน แต่เมื่อใดที่กษัตริย์ต้องการใช้ที่ดิน กษัตริย์จะเพิกถอนการใช้ที่ดินของเอกชนเป็นราย ๆ ไป โดยให้เหตุผลว่าเพื่อการนำมาใช้ประโยชน์สาธารณะ ซึ่งกษัตริย์จะมีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวที่จะกำหนดว่าอะไรคือการใช้ประโยชน์สาธารณะ

จึงไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนว่าอะไรคือประโยชน์สาธารณะ³⁴ รวมทั้งไม่มีการคุ้มครองสิทธิในที่ดินของเอกชน สมัยปฏิวัติใหญ่ของฝรั่งเศสและสมัยจักรพรรดิที่ 1 หลักการสำคัญของการเวนคืนได้ถูกบัญญัติขึ้น และได้พัฒนามาเป็นรากฐานของกฎหมายเวนคืนในปัจจุบัน โดยหลักการดังกล่าวเกิดจากความวิตกกังวล (Anxiety) ในการป้องกันคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล ซึ่งถือว่าไม่สามารถล่วงละเมิดได้ เนื่องจากเป็นสิทธิขั้นมูลฐานของประชาชนจึงเป็นสิทธิที่ศักดิ์สิทธิ์จากความวิตกกังวลดังกล่าวทำให้เกิดการต่อต้านแนวความคิดของการปกครองในระบบเก่าให้พระเจ้าแผ่นดินสามารถใช้สิทธิเรียกเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของประชาชน โดยพระเจ้าแผ่นดินจ่ายค่าชดเชยให้แก่ค่าชดเชยดังกล่าวจะเป็นค่าชดเชยที่ไม่เป็นธรรม แม้ว่าจะถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ เนื่องจากราคาที่ชดเชยต่ำกว่าราคาในความเป็นจริงมาก³⁵ จากความวิตกกังวลดังกล่าวทำให้นักนิติบัญญัติของสภาปฏิวัติและของจักรพรรดิได้เห็นชอบกับหลักการสำคัญ 3 ประการซึ่งต่อมา ได้กลายเป็นหลักของระบบการเวนคืนในปัจจุบันคือ

- 1) การปฏิบัติการเวนคืนจะกระทำได้อีกต่อเมื่อรัฐมีความต้องการที่จะนำเอาอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ
- 2) การจ่ายเงินชดเชยการเวนคืนต้องยุติธรรมและต้องจ่ายอย่างรวดเร็ว
- 3) กระบวนการที่สำคัญของการเวนคืนนั้นมีการกำหนดหลักประกันสำคัญ โดยกำหนดให้ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ซึ่งเปรียบเสมือนผู้ดูแลทรัพย์สินของเอกชนเป็นผู้ออกคำสั่ง ให้เวนคืนทรัพย์สินของเอกชน

ต่อมาภายหลังจากการปฏิวัติครั้งใหญ่ในปี ค.ศ. 1789 ได้มีการรับรองสิทธิของประชาชนที่จะครอบครองหรือเป็นเจ้าของทรัพย์สิน โดยบัญญัติไว้ในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและและพลเมือง ค.ศ. 1789 ในมาตรา 17 กำหนดว่า “กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิอันศักดิ์สิทธิ์และจะละเมิดมิได้ บุคคลไม่อาจถูกพรากกรรมสิทธิ์ไปจากตน เว้นแต่เมื่อมีความจำเป็นสาธารณะที่กำหนดโดยกฎหมายและภายใต้เงื่อนไขการให้ค่าทดแทนก่อน การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และค่าทดแทนนั้นต้องเป็นธรรม³⁶” และประมวลกฎหมายแพ่ง ค.ศ. 1804 ในมาตรา 545 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง กำหนดว่า “บุคคลไม่อาจถูกบังคับให้สละความเป็นเจ้าของ เว้นแต่กรณีเพื่อประโยชน์ สาธารณะโดยต้องจ่ายค่าทดแทนที่

³⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 109.

³⁵ Andre's de Laudbadere. (1985). *Traite de Droit Administrative*. Paris : Lidrairie Generalc de Droit it de Jurisprendence. p 223.

³⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). *กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 67-68.

เป็นธรรมก่อน³⁷ จะเห็นได้ว่าทั้งสองมาตราได้บัญญัติรับรองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนไว้แต่ก็มีกรณีที่สิทธิในทรัพย์สินอาจถูกละเมิดสิทธิได้โดยชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน ซึ่งก็คือการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น เมื่อฝ่ายปกครองมีความจำเป็นต้องใช้อสังหาริมทรัพย์ของเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะก็就会有การออกกฎหมายเฉพาะมาในแต่ละครั้ง จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1810 จึงมีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนฉบับแรกออกมาบังคับใช้ โดยกฎหมายได้กำหนดถึงเงื่อนไขในความจำเป็นที่ฝ่ายปกครองจำเป็นต้องมีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งจะกำหนดถึงกระบวนการและขั้นตอนในการโอนความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์จากเอกชนไปยังฝ่ายปกครองและก็ได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอีกหลายครั้ง จนกระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันคือ ฉบับลงวันที่ 4 ตุลาคม 1958 กำหนดเงื่อนไขและกระบวนการในการเวนคืนรวมทั้งการจ่ายค่าทดแทน จากนั้นก็มีอนุบัญญัติอื่น ๆ ออกมาขยายความเพิ่มเติมรัฐกำหนดฉบับนี้ เช่น รัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 19 พฤษภาคม ค.ศ. 1959 เกี่ยวกับเรื่องการประกาศให้เป็นการนำมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือรัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 20 พฤศจิกายน ค.ศ. 1959 เกี่ยวกับการจัดการองค์กรและการบริหารงานของศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีเวนคืน เป็นต้น ปัจจุบันกฎหมายเฉพาะที่ใช้กับการเวนคืนคือประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะ ค.ศ. 1977³⁸

3.2.1 เงื่อนไขในการใช้กระบวนการเวนคืน³⁹

โดยทั่วไปแล้วการเวนคืนจะใช้กับอสังหาริมทรัพย์ อันได้แก่ ที่ดิน โดยจะเป็นที่ดินเปล่าหรือที่ดินที่มีสิ่งปลูกสร้างติดอยู่ก็ได้ และอาจเป็นการเวนคืนพื้นดินหรือใต้ดินก็ได้ แต่การเวนคืนพื้นดินและใต้ดินจะต้องแยกกระบวนการในการเวนคืนออกจากกัน การเวนคืนเฉพาะใต้ดินมีการทำมานานแล้ว เช่น การเวนคืนพื้นที่ใต้ดินเพื่อสร้างอุโมงค์รถไฟ (Tunnel Ferroviaire) หรือเวนคืนพื้นที่ใต้ดินเพื่อสร้างสถานที่จอดรถใต้ดิน (Parking Housetrain) เป็นต้น

ในการเวนคืนนั้นจะมีผู้ได้ประโยชน์จากการเวนคืนอยู่ 2 ประเภท คือ⁴⁰

1) ผู้ได้ประโยชน์โดยตรง ได้แก่ ผู้มีอำนาจตามกฎหมายที่จะเวนคืนเพื่อให้ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สิน เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในกิจกรรมของตน ได้แก่ องค์กรกระจายอำนาจทางเขตแดน อันหมายถึงความถึง รัฐ จังหวัดเทศบาล จังหวัด โป้นทะเล และดินแดน โป้นทะเล

³⁷ ยงยุทธ อนุกุล. (2546). “หลักกฎหมายฝรั่งเศสเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์”. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 3(2). หน้า 133.

³⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 34. หน้า 109.

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 111.

⁴⁰ แคล้ว ทองสม. (2543). “กระบวนการเวนคืนตามกฎหมายต่างประเทศ”. *วารสารกฎหมายปกครอง*, 19 (3). หน้า 3-4.

โดยการเวนคืนนั้น องค์กรผู้มีอำนาจในการเวนคืนจะต้องทำการเวนคืนเพื่อใช้ประโยชน์ในองค์กรของคนที่นั้น ส่วนองค์กรมหาชนอิสระแต่เดิมมีปัญหาในเรื่องของการเวนคืน แต่ต่อมาเมื่อศาลปกครองได้วินิจฉัยไว้ในคดี Min. de la Santé publique et de la Population c/Levesque ลงวันที่ 17 มีนาคม ค.ศ. 1972 โดยได้ยอมรับว่าเนื่องจากองค์กรมหาชนอิสระมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน จึงย่อมสามารถที่จะเวนคืนที่ดินและและทรัพย์สินของเอกชน เพื่อประโยชน์สาธารณะได้ เอกชนเองก็อาจมีสิทธิที่จะใช้อำนาจเวนคืนของฝ่ายปกครองได้ในบางกรณี กล่าวคือ เอกชนที่ทำหน้าที่จัดทำกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะบางประเภทที่มีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจในการเวนคืนไว้อย่างชัดเจนสามารถที่จะใช้อำนาจเวนคืนเพื่อการก่อสร้างและติดตั้งเครื่องจักรอุปกรณ์ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการทำงานได้ เช่น ผู้รับสัมปทานเหมืองมีอำนาจในการเวนคืนตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายเกี่ยวกับเหมือง (Code miner) เป็นต้น

2) ผู้ได้ประโยชน์โดยอ้อม ได้แก่ ผู้ที่ไม่มีอำนาจในการเวนคืนด้วยตนเอง แต่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืน โดยมีองค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่อื่นทำการเวนคืนให้ตัวอย่าง เช่น ฝ่ายปกครองมอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะโดยฝ่ายปกครองเป็นผู้ใช้อำนาจในการเวนคืนให้เอกชน

ที่มาของหลักการนี้ปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด คดี Soc. Des établissements Vezia ลงวันที่ 20 ธันวาคม ค.ศ. 1935 ที่มีการเวนคืนเพื่อให้วิสาหกิจเอกชนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะเข้าใช้ประโยชน์ได้

3.2.2 การกำหนดเงินค่าทดแทน(la fixation de l' indemnité)

การกำหนดเงินค่าทดแทนของสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะต้องกำหนดตามหลักเกณฑ์การประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายเวนคืน และยังคงอาศัยเทคนิคในการประเมินราคาทรัพย์สินประกอบการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทน⁴¹ ดังนั้น ค่าทดแทนจะต้องครอบคลุมความเสียหายที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับ ซึ่งอาจแบ่งหลักการพื้นฐานของค่าทดแทนตามกฎหมายเวนคืนไว้ 3 ประการ คือ

1) ค่าทดแทนเพื่อความเสียหายโดยตรง (préjudice direct) หมายถึง ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเวนคืน เช่น ความจำเป็นที่เจ้าของรถยนต์ซึ่งเดิมเคยจอดโดยไม่ต้องเสียค่าเช่าที่จอดรถในบริเวณที่ถูกเวนคืน(คำพิพากษาศาลิเวนคืน ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน ค.ศ. 1964) ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากหยุดกิจการชั่วคราวจนกว่าจะหาที่ประกอบกิจการใหม่ (คำพิพากษาศาลิเวนคืน ลงวันที่ 26 มิถุนายน ค.ศ. 1970) การสูญเสียค่าเช่าเนื่องมาจากการถูกเวนคืน (คำพิพากษาศาลิเวนคืน ลงวันที่ 22 เมษายน ค.ศ. 1976) การที่นายจ้างต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้าง กรณีที่ถูกจ้างไม่ประสงค์จะย้ายที่ทำงานไปยังสถานที่แห่งใหม่เนื่องจากสถานที่ทำงานเดิมถูกเวนคืน (คำพิพากษาศาลิเวนคืน

⁴¹ นัฐกานต์ ขำยัง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 31. หน้า 46.

ลงวันที่ 8 พฤษภาคม ค.ศ.1978) เป็นต้น ส่วนในกรณีที่ศาลคดีเวนคืนไม่ถือว่าเป็นความเสียหายโดยตรง เช่น ความเสียหาย อันเนื่องมาจากการโยธาสาธารณะ (Travaux Publics) ทำขึ้นในอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนหรือความเสียหายที่ได้รับเพราะกิจการที่ทำให้ได้รับยกเว้นภาษีต้องหยุดกิจการหรือความเสียหายอันเนื่องมาจากสิทธิพิเศษในอัตราดอกเบี้ยที่ซื้ออสังหาริมทรัพย์นั้นมาต้องหายไป⁴²

2) ค่าทดแทนเพื่อค่าเสียหายที่เป็นรูปธรรม (préjudice matériel) แต่เดิมนั้นการชดเชยความเสียหายมีเฉพาะ กรณีความเสียหายทางวัตถุ และไม่รวมถึงความเสียหายที่มีลักษณะจับต้องไม่ได้ เช่น ผลกระทบ ทางจิตใจ ต่อมาแนวความคิดในเรื่องดังกล่าวได้มีวิวัฒนาการไปในทางที่จะยอมรับให้มีการชดเชย ค่าเสียหายทางจิตใจได้ (Dommage Moral) โดยความเสียหายทางจิตใจบางอย่างก็ส่งผลกระทบต่อทรัพย์สินของบุคคลนั้นด้วย⁴³ เช่น ค่าเสียหายทางจิตใจกรณีความผูกพันในครอบครัว⁴⁴ เป็นต้น

3) ค่าทดแทนเพื่อความเสียหายที่พิสูจน์ได้⁴⁵ (préjudice certain) ความเสียหายที่จะกำหนดค่าทดแทนให้ได้ จะต้องเป็นความเสียหายที่แน่นอนในระดับหนึ่ง เช่น เป็นค่าเสียหายที่สามารถคาดหมายได้ หรือความเสียหายในอนาคตที่เกิดขึ้นแน่นอน เช่น การสูญเสียโอกาสในการประกอบธุรกิจหรือนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ทางใดทางหนึ่ง ส่วนความเสียหายที่เป็นเพียงความคาดหวังหรือโครงการในอนาคต ไม่ถือเป็นความเสียหายที่ได้รับการชดเชย

นอกจากนี้ กฎหมายเวนคืนของสาธารณรัฐฝรั่งเศสยังได้กำหนดหลักเกณฑ์การกำหนด ค่าทดแทนที่สำคัญอีกหลายประการดังนี้

1) ค่าทดแทนต้องชำระเต็มจำนวน (la réparation doit être intégrale)

มาตรา L.13-13 แห่งประมวลกฎหมายเวนคืน กำหนดให้ศาลคดีเวนคืนพิจารณา ค่าทดแทนทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากการเวนคืน ซึ่งได้แก่ ค่าเสียหายในทรัพย์สินประชาชน และค่าเสียหายที่เป็นส่วนควบ ซึ่งไม่ครอบคลุมแต่เพียงราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่อาจซื้อทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเท่านั้น แต่จะต้องครอบคลุมไปถึงราคาที่ดีค่าได้ของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน โดยพิจารณาด้วยว่าอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนมีผู้อยู่อาศัยหรือไม่ ศาลคดีเวนคืนจะต้องพิจารณาไปถึงควบส่วน

⁴² สงขลา วิชัยขัทคะ และคณะ. (2546). *รายงานผลการวิจัย การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. หน้า 63.

⁴³ สุรพล นิตไกรพจน์ และคณะสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2545). *รายงานการวิจัยเรื่องหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง*. หน้า 265.

⁴⁴ Jean-Marie Aubry, Robert Ducos-Ader, droit administrative. (1980). L' expropriation pour cause d'utilité publique L' aménagement du territoire l' urbanisme et la construction, Quatrième édition, Dalloz. p. 169.

⁴⁵ นัฐกานต์ ขำยัง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 31. หน้า 47.

สังหาริมทรัพย์นั้นด้วย เช่น สิทธิในการทำประมงแหล่งน้ำและสิทธิในการใช้แหล่งน้ำสิทธิในการล่าสัตว์หรือแม่แต่ทรัพย์ที่อยู่ใต้ดินที่อาจใช้ประโยชน์ได้⁴⁶

ค่าเสียหายในทรัพย์ประธาน(indemnité principale) หมายถึง ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่อาจชดเชยทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ตลอดจนราคาที่ตีราคาได้ของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ค่าเสียหายที่เป็นส่วนควบ (indemnité accessoires) ได้แก่ ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการซื้ออสังหาริมทรัพย์ทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน เช่น ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนหรือค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ หรือค่าธรรมเนียมที่ต้องจ่ายให้แก่อัครีพิบบาล (Notaire Public) ซึ่งค่าทดแทนดังกล่าว แม้ผู้ถูกเวนคืนจะไม่ได้จัดซื้ออสังหาริมทรัพย์ทดแทน ศาลคดีเวนคืนก็จะต้องคิดคำนวณให้ตามอัตราร้อยละของจำนวนค่าทดแทนในทรัพย์ประธานที่ได้กำหนดให้ ซึ่งในทางปฏิบัติศาลจะพิจารณาเงินเพิ่มในส่วนควบให้ร้อยละ 25 ของราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน อย่างไรก็ตาม ฎี มาตรา R.13-46 แห่งประมวลกฎหมายเวนคืนกำหนดว่า หน่วยงานเวนคืนไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นส่วนควบให้ใน 2 กรณี คือ⁴⁷

(ก) อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนได้มีการประกาศขายโดยเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ 5 เดือนก่อนหน้าที่จะมีการประกาศว่า โครงการเวนคืนเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือ

(ข) อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนอยู่ระหว่างการดำเนินการเสนอขาย

2) ค่าทดแทนจะต้องกำหนดเป็นจำนวนเงิน (la réparation doit être effectuée enesp ces)

มาตรา L.13 - 20 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายเวนคืน กำหนดให้คิดคำนวณค่าทดแทนเป็นจำนวนเงิน ดังนั้น ศาลคดีเวนคืนจึงไม่มีสิทธิที่จะกำหนดค่าทดแทนเป็นอย่างอื่นได้ เว้นแต่คู่กรณีจะได้ตกลงยินยอมกำหนดค่าทดแทนในลักษณะของการแลกเปลี่ยนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนกับอสังหาริมทรัพย์ที่หน่วยงานเวนคืนกำหนดให้⁴⁸

มาตรา L.13-17 แห่งประมวลกฎหมายเวนคืน กำหนดว่า ในส่วนของราคาค่าทดแทนนั้นจะต้องไม่เกินราคาประเมินของกรมที่ดิน (service des domaines) โดยศาลคดีเวนคืนจะต้องคำนึงถึงราคาที่มีการตกลงซื้อขายกันตามปกติ กล่าวคือราคาที่มีการตกลงซื้อขายระหว่างหน่วยงานเวนคืน

⁴⁶ สาริศา เพชรล้วน. (2558). *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและการคืนกรรมสิทธิในอสังหาริมทรัพย์แก่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. หน้า 62.

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 63.

⁴⁸ ปราโมทย์ สุวรรณแก้ว. (2559). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับราคาลดลงของที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. หน้า 34.

กับเจ้าของที่ดินที่อยู่ในเขตที่ดินที่กำหนดไว้ในโครงการ นอกจากนี้ การกำหนดค่าทดแทนให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ผู้ประกอบการพาณิชย์และอุตสาหกรรมให้พิจารณาจากการแจ้งรายการเสียภาษีในปีก่อนการจัดทำโครงการหรือก่อนการประเมินราคาทรัพย์สินตามกฎหมายภาษี (la prise en considération des accords amiables et des déclaration et évaluations fiscales) อีกทั้งยังต้องพิจารณาจากลักษณะและสภาพของอสังหาริมทรัพย์ ณ วันที่มีคำวินิจฉัยให้โอนกรรมสิทธิ์ ซึ่งคำว่าลักษณะและสภาพของอสังหาริมทรัพย์หมายความรวมถึง ได้ดิน บนดิน สิ่งก่อสร้าง สัญญาเช่าที่อยู่อาศัย สัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อประกอบกิจการค้า

มาตรา L.13-14 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายเวนคืน กำหนดให้ศาลคดีเวนคืน เป็นผู้กำหนดจำนวนค่าทดแทน โดยพิจารณาจากลักษณะและสภาพของอสังหาริมทรัพย์ ณ วันที่มีคำวินิจฉัยให้โอนกรรมสิทธิ์ (la date de détermination de la consistance des biens expropriés) ซึ่งคำว่า ลักษณะและสภาพของอสังหาริมทรัพย์หมายความรวมถึง ได้ดิน บนดิน สิ่งก่อสร้าง สัญญาเช่าที่อยู่อาศัย สัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อประกอบกิจการค้า

สำหรับการปรับปรุงซ่อมแซมหรือกระทำการใด ๆ เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ภายหลังจากที่มีคำวินิจฉัยให้โอนกรรมสิทธิ์จะไม่ได้รับค่าทดแทน แต่การปรับปรุงซ่อมแซมหรือกระทำการใด ๆ ก่อนมีคำวินิจฉัยให้เวนคืนโดยหลักแล้วย่อมมีสิทธิได้รับค่าทดแทน อย่างไรก็ตาม เพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำใด ๆ อันเป็นการให้ผู้ถูกเวนคืนอ้างสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนเพิ่มขึ้น มาตรา L.13-14 กำหนดว่าการปรับปรุงซ่อมแซมหรือการกระทำใด ๆ เช่น การก่อสร้าง การปลูกต้นไม้ การติดตั้งวัสดุอุปกรณ์ การจัดซื้อสินค้าที่มีผลต่ออสังหาริมทรัพย์หรือต่อกิจการอุตสาหกรรมและกิจการค้า แม้จะได้กระทำก่อนคำวินิจฉัยให้เวนคืนก็ไม่อาจอ้างสิทธิให้กำหนดค่าทดแทนได้ หากเป็นการกระทำที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้ค่าทดแทนเพิ่มขึ้นบนฐานนิรฐานที่ถือว่าเป็นการกระทำ เพื่อให้ได้รับเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นคือการปรับปรุงซ่อมแซมอสังหาริมทรัพย์หลังจากที่ได้มีการสำรวจแนวทางเวนคืนเพื่อจัดทำกรไต่สวนเพื่อกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะ (enquête préalable à la D.U.P.) ในกรณี que ที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ในบริเวณที่กำหนดเป็นเขตเวนคืนได้ยุติ การปรับปรุงซ่อมแซมนับแต่วันที่ ได้มีการจัดทำกรไต่สวนเพื่อกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะ และหากต่อมาโครงการเวนคืนถูกยกเลิก เป็นเหตุให้การปรับปรุงซ่อมแซมอาคารดังกล่าวมีค่าใช้จ่ายที่แพงขึ้น เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว อาจร้องขอต่อศาลปกครองเพื่อกำหนดค่าเสียหายที่ต้องชะลอการซ่อมแซมอาคารได้ (ตามแนว คำวินิจฉัยคดี Farsat)⁴⁹

⁴⁹ นัฐกานต์ ขำยัง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 31. หน้า 49.

มาตรา L.13-15 แห่งประมวลกฎหมายเวนคืน กำหนดหลักการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน โดยให้ถือว่าวันที่ศาลคดีเวนคืน(ศาลชั้นต้น) กำหนด ในกรณีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยในประเด็นเกี่ยวกับการประเมินราคาทรัพย์สิน ศาลอุทธรณ์จะถือเอาราคาทรัพย์สินในวันที่ศาลชั้นต้นได้วินิจฉัยแม้ว่าระยะเวลาในการอุทธรณ์จะยาวนานเท่าใด อย่างไรก็ตามหลักการที่ให้ถือเอาราคา วันที่ศาลคดีเวนคืน (ศาลชั้นต้น) กำหนดก็มีข้อยกเว้น ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการปรับราคาโดยกำหนดให้การคิดคำนวณค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ต้องถือเอาราคาย้อนหลัง 1 ปี ก่อนมีการประกาศว่าโครงการเวนคืนเป็น ไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ส่วนค่าทดแทนอันเนื่องมาจากทรัพย์สินที่เหลือจากการเวนคืนมีมูลค่าลดลง เช่น อสังหาริมทรัพย์ของเจ้าของเดียวกันถูกแบ่งแยกออกเป็น 2 แปลง หรือการเวนคืนทำให้สุนทรียภาพของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่มีคุณค่าน้อยลง ซึ่งในกรณีดังกล่าวมูลค่าของอสังหาริมทรัพย์ที่ลดลง โดยผลของการเวนคืนจะต้องนำมาพิจารณากำหนดเป็นค่าทดแทน สำหรับการสร้างรั้วปิดกั้นเขตที่ดินให้ใหม่หลังจากที่ดินถูกเวนคืนบางส่วนและค่าขนย้าย เป็นต้น นอกจากนี้ ผู้เช่าที่ถูกกระทบสิทธิจากการเวนคืนมีสิทธิที่จะขอค่าขนย้ายรวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่น ได้แก่ ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการถูกรอนสิทธิ ค่าตกแต่งสถานที่เช่าแห่งใหม่ ค่าทดแทนจากการเสียประโยชน์ต่าง ๆ ที่เคยได้รับจากสถานที่อยู่เดิม ทั้งนี้ หากการเวนคืนที่ดินบางส่วนทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือมีมูลค่าน้อยลง การให้ค่าทดแทนในส่วนที่ผู้ถูกเวนคืนต้องเสียประโยชน์ในที่ดินส่วนที่เหลือเป็นอำนาจวินิจฉัยของศาลปกครอง เนื่องจากเป็นคดีละเมิดจากงานโยธาสาธารณะ⁵⁰

หลักเกณฑ์การเรียกประโยชน์ตอบแทนจากการที่อสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาเพิ่มขึ้น (la récupération des plus-values) หากการเวนคืนทำให้ที่ดินบางส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาเพิ่มขึ้น ในกรณีดังกล่าวมาตรา L12-13 แห่งประมวลกฎหมายเวนคืนกำหนดให้มีการหักลบราคาที่เพิ่มขึ้นกับค่าทดแทนส่วนที่ต้องจ่ายสำหรับที่ดินที่ถูกเวนคืน ซึ่งศาลคดีเวนคืนจะเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยว่าราคาค่าทดแทนที่ผู้ถูกเวนคืนจะได้รับในกรณีนี้เป็นจำนวนเท่าไร

การจ่ายค่าทดแทน (le paiement de l'indemnité) เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่มีชื่อระบุในเอกสารเวนคืนมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนโดยไม่ต้องพิสูจน์สิทธิ แต่สำหรับผู้เช่าที่ดินเกษตรกรรม ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย หรือผู้ทรงสิทธิอื่นจะต้องนำหลักฐานมาแสดงต่อหน่วยงานเวนคืนเพื่อขอรับค่าทดแทน เช่น หลักฐานสัญญาเช่า ในกรณีดังกล่าวหน่วยงานเวนคืนจะเป็นผู้พิจารณา

⁵⁰ เอมอิสตรา จันท์เกษม. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 19. หน้า 116.

ตรวจสอบหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดค่าทดแทน ซึ่งการจ่ายค่าทดแทนมีหลักเกณฑ์ 3 ประการ⁵¹ คือ

(1) มาตรา L.15 - 2 แห่งประมวลกฎหมายเวนคืนวางหลักเกณฑ์ว่า การอุทธรณ์เงินค่าทดแทนไม่มีผลให้การเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนต้องสะดุดหยุดลงแต่หน่วยงานเวนคืนต้องจ่ายค่าทดแทนตามที่หน่วยงานเวนคืนได้กำหนดให้เป็นอย่างน้อย และในกรณีศาลคดีเวนคืนกำหนดเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น หน่วยงานเวนคืนจะต้องวางเงินเพิ่มดังกล่าวที่สำนักงานวางทรัพย์ (caisse des dépôts et consignation)

(2) หน่วยงานเวนคืนอาจวางเงินค่าทดแทนตามคำพิพากษาของศาลคดีเวนคืนที่สำนักงานวางทรัพย์ ซึ่งมาตรา R. 13-65 แห่งประมวลกฎหมายเวนคืน ได้จำแนกปัญหาการจ่ายเงินค่าทดแทนไว้ว่า หากได้มีการนำเงินค่าทดแทนไปวางที่สำนักงานวางทรัพย์แล้ว ถือได้ว่าหน่วยงานเวนคืนมีสิทธิเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนได้ เช่น ผู้เช่าอสังหาริมทรัพย์ไม่สามารถนำเอกสารหลักฐานตามที่หน่วยงานเวนคืนเรียกมาแสดงได้ หรือผู้อ้างสิทธิถูกต้องแย้งโดยบุคคลภายนอกหรือเจ้าหน้าที่เวนคืนเอง หรือกรณีเงินค่าทดแทนที่กำหนดให้เป็นการกำหนดแบบมีเงื่อนไข ข้อพิพาทเกี่ยวกับการจ่ายค่าทดแทนในกรณีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจศาลคดีเวนคืนเพราะถือว่าเป็นเรื่องค่าทดแทนในส่วนควบ

(3) การจ่ายค่าทดแทนล่าช้า กรณีที่ศาลคดีเวนคืนได้พิจารณากำหนดค่าทดแทนแล้วหากระยะเวลาล่วงพ้นเกิน 3 เดือน แต่หน่วยงานเวนคืนยังไม่จ่ายค่าทดแทนหรือวางเงินค่าทดแทนทั้งหมด ผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยตามกฎหมาย และหากระยะเวลาล่วงพ้นเกิน 1 ปี โดยยังไม่มีการจ่ายค่าทดแทน ผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิขอให้ศาลคดีเวนคืนพิจารณากำหนดค่าทดแทนพร้อมดอกเบี้ยให้ใหม่ อย่างไรก็ดี ความเสียหายที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการจ่ายเงินค่าทดแทนล่าช้าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

เมื่อศาลคดีเวนคืนได้วินิจฉัยให้โอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ พร้อมทั้งกำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนแล้ว ย่อมถือได้ว่ากระบวนการของศาลคดีเวนคืนเป็นที่ยุติ (la fin de la procédure d' expropriation) แต่กระบวนการเวนคืนยังคงต้องดำเนินต่อไป กล่าวคือหน่วยงานเวนคืนต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนและผู้ทรงสิทธิบรรดามีก่อนที่จะเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ซึ่งเป็นไปตามหลักการที่รัฐธรรมนูญกำหนด อย่างไรก็ตาม มาตรา L. 15 - 5 แห่งประมวลกฎหมายเวนคืน เรื่องการเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน (la prise de possession) กำหนดว่าเมื่อพ้นกำหนด 1 เดือนนับแต่มีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนผู้ครอบครองจะต้องออก

⁵¹ นัฐกานต์ ขำยัง, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 31, หน้า 51.

จากอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว หากพินกำหนดระยะเวลาดังกล่าว (ไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้แม้โดยคำพิพากษาศาล) ผู้ครอบครองจะถูกขับไล่ กรณีดังกล่าวศาลคดีเวนคืนมีอำนาจพิพากษาให้ผู้ครอบครองต้องจ่ายค่าทดแทนอันเนื่องจากการขัดขวางการเข้าครอบครอง ทั้งนี้ หน่วยงานเวนคืนและเจ้าของอสังหาริมทรัพย์สามารถทำข้อตกลงให้มีการเข้าครอบครองที่ดินก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาให้เวนคืนได้ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วหน่วยงานเวนคืนจะจ่ายค่าทดแทนพิเศษให้สำหรับกรณีดังกล่าว ในกรณีที่หน่วยงานเวนคืนเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ก่อนการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทน ซึ่งในหลักการแล้วถือว่าเป็นการแย่งการครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการเรียกค่าเสียหายจากการกระทำดังกล่าวเป็นอำนาจของศาลยุติธรรมไม่ใช่ศาลคดีเวนคืน

อนึ่ง ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสหลักในเรื่องความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง แต่เดิมถือหลักว่า "รัฐไม่ต้องรับผิดชอบ" (สำหรับความเสียหายที่ตนเป็นผู้ก่อให้เกิดขึ้น) ซึ่งแนวคิดดังกล่าวสร้างความไม่เป็นธรรมกับเอกชนเป็นอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตาม แนวคิดดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงไป โดยมีจุดเริ่มต้นจากรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 28 pluröse an VII ที่บัญญัติให้รัฐรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากงานโยธาสาธารณะ⁵² ซึ่งงานโยธาสาธารณะนั้นในบางกรณีหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบโดยปราศจากการกระทำผิด เช่น ความเสียหายอย่างถาวรที่เกิดขึ้นแก่ผู้อาศัยอยู่ใกล้เคียงกับการก่อสร้างสาธารณูปการที่ไม่มีลักษณะเป็นอันตรายในตัวเอง การทำให้อาคารเสื่อมราคาจากการก่อสร้างทางด่วนใกล้เคียงล้วนเป็นกรณีที่เกิดสิทธิที่จะได้รับค่าชดเชย เมื่อมีลักษณะที่เป็นความไม่สะดวกเกินกว่าปกติของผู้อยู่อาศัยใกล้เคียง⁵³ ความรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดจากงานโยธาสาธารณะนั้น เป็นการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ให้บริการสิ่งสาธารณูปการ ซึ่งขึ้นอยู่กับกระทำความผิด แต่ความผิดในที่นี้ขึ้นอยู่กับความบกพร่องในการบำรุงรักษาตามปกติ ซึ่งฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องพิสูจน์ว่าตนไม่ได้มีความบกพร่องในการบำรุงรักษา ส่วนในกรณีที่ความเสียหายเกิดแก่บุคคลภายนอกซึ่งได้รับความเสียหายจากการมีอยู่ของสาธารณูปการนั้นไม่ว่าจะเป็นความเสียหายในลักษณะถาวรหรือไม่ กรณีนี้ความเสียหายดังกล่าวจะได้รับการเยียวยาในฐานะความผิดที่ไม่ได้เกิดจากการกระทำความผิด ซึ่งตามกฎหมายปกครองฝรั่งเศสถือว่า กรณีนี้มีที่มาจากหลักเรื่องความเสมอภาคของพลเมืองในการรับภาระสาธารณะถูกกระทบกระเทือน โดยต้องมีเงื่อนไขว่าความเสียหายนั้นต้องเป็นความเสียหายที่ผิดปกติ⁵⁴

⁵² สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2545). *รายงานการวิจัยเรื่องหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*. เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง. หน้า 259.

⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 274.

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 293.

3.2.3 องค์การวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์⁵⁵

ในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นศาลที่มีอำนาจพิจารณาคือศาลเวนคืนและศาลปกครอง โดยทั้งสองศาลมีอำนาจในการพิจารณาคดีแตกต่างกัน ดังนี้ ศาลเวนคืนเป็นศาลยุติธรรมพิเศษที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐกำหนด ลงวันที่ 23 ตุลาคม 1958⁵⁶ มีผู้พิพากษาเวนคืนที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นผู้พิจารณาคดี ในการพิจารณาออกคำสั่งเวนคืนนั้น ผู้พิพากษาเวนคืนจะมีอำนาจจำกัดในการตรวจสอบ โดยศาลไม่มีอำนาจพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของประกาศรับรองประโยชน์สาธารณะและประกาศ โอนกรรมสิทธิ์ ทั้งไม่มีอำนาจตรวจสอบว่าผู้ถูกเวนคืนเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนหรือไม่ ศาลจะตรวจสอบแต่เพียงว่า การเวนคืนได้ทำกระทำตามขั้นตอนของกฎหมายหรือไม่ และต้องมีคำสั่งให้โอนกรรมสิทธิ์หรือปฏิเสธ ภายใน 8 วัน คำสั่งศาลในกรณีนี้สามารถอุทธรณ์หรือฎีกาต่อแผนกเวนคืนประจำศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาได้ การอุทธรณ์ไม่มีผลเป็นการทุเลาคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เหตุผลที่จะอ้างต่อศาลในชั้นอุทธรณ์ถูกจำกัดอยู่แต่เพียงเรื่องการกระทำ โดยไม่มีอำนาจของผู้พิพากษาการกระทำที่เกินอำนาจของผู้พิพากษา เช่น ออกคำสั่งให้เวนคืนทั้ง ๆ ที่ได้มีการยกเลิกหรือเพิกถอนประกาศเพื่อประโยชน์สาธารณะไปแล้ว หรือกรณีที่ศาลกระทำผิดขั้นตอนหรือวิธีการ ส่วนศาลปกครองจะมีอำนาจในการพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของฝ่ายปกครองในกระบวนการเวนคืน เช่น การฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศรับรองประโยชน์สาธารณะ การฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศกำหนดแปลงที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืน เป็นต้น

3.3 การกำหนดเงินค่าทดแทนและองค์การวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนตามกฎหมายเยอรมัน

ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนียอมรับว่า สิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิที่มีมาแต่กำเนิด แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า สิทธิในทรัพย์สินนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อการบรรลุถึงสิ่งที่ดีที่สุดของประชาคมทางการเมืองด้วย กรณีนี้จึงได้รับการมองว่าการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินยังคงมีอยู่เพียงบางส่วนเท่านั้น กล่าวคือไม่ห้ามที่รัฐจะพรากรกรรมสิทธิในทรัพย์สินไปจากเอกชน แต่รัฐจะต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่เอกชนด้วย ซึ่งจะเป็นหลักประกันเพียงทางเดียวที่เหลืออยู่⁵⁷

⁵⁵ เอมอิสตรา จันทร์เกษม. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 19. หน้า 117-118.

⁵⁶ ยงยุทธ อนุกุล. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 37. หน้า 163.

⁵⁷ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2535). *คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมัน*. โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 49-50.

ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน มาตรา 903 ได้วางหลักการเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินว่า เจ้าของทรัพย์สินสามารถใช้สอย จำหน่าย จ่าย โอน ทำลาย และหวงกั้นทรัพย์สินของตน จากการเข้าเกี่ยวข้องของผู้อื่น แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายและสิทธิของผู้อื่นด้วย ในรัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์ (Reichsverfassung) ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 1919 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม ค.ศ. 1919 ได้วางหลักประกันสิทธิในกรรมสิทธิ์ไว้ ซึ่งกรรมสิทธิ์ไม่ใช่สิทธิเด็ดขาดแต่จะมีการวางเงื่อนไขว่ากรรมสิทธิ์ย่อมประกอบด้วยหน้าที่การใช้กรรมสิทธิ์ควรเป็นไปในแนวทางที่ ส่งเสริมประโยชน์ของส่วนรวมไปพร้อมกันด้วย (มาตรา 153(3) รัฐธรรมนูญไวมาร์) นอกจากนี้ รัฐยังสามารถโอนกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชนที่มีความเหมาะสมให้เป็นกิจกรรมของส่วนรวมได้ โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ของการจ่ายค่าทดแทนเช่นเดียวกับการเวนคืน (มาตรา 156 (1) รัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์)⁵⁸

การเวนคืนถือเป็นข้อยกเว้นในละเมิดสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สินของเอกชน ซึ่งรัฐสามารถกระทำได้ แต่จะต้องมีขอบเขตที่เคร่งครัดและเป็นไปตามหลักความเสมอภาค และบุคคลไม่จำเป็นต้องอดทนต่อการกระทำที่ขัดต่อหลักการดังกล่าว เช่น การเวนคืนเพื่อให้เกิดข้อได้เปรียบในด้านทำเลที่ตั้งของทรัพย์สินไม่อาจกระทำได้

แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาจากความมุ่งหมายที่จะกำหนดการใช้ที่ดินทั้งของรัฐและของเอกชนเพื่อการพัฒนาประเทศ โดยมีการกำหนดแผนงานการใช้ที่ดินให้คุ้มค่าสมประโยชน์ และชดเชยหรือทดแทนความเดือดร้อนของเอกชนที่จะต้องสูญเสียที่ดินและสิทธิต่าง ๆ จากการเวนคืนเหล่านั้นด้วยแนวความคิดดังกล่าว สะท้อนออกมาให้พบเห็นได้หลายช่องทาง ดังที่ปรากฏในมาตรา 14(3) ของกฎหมายพื้นฐาน การเวนคืนทรัพย์สินเป็นสิ่งที่กฎหมายอนุญาตให้กระทำได้เฉพาะเมื่อมีกฎหมายกำหนดและกฎหมายนั้นได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าทดแทนไว้ด้วย รวมทั้งให้กระทำได้เมื่อเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

3.3.1 การกำหนดเงินค่าทดแทน

มาตรา 93 ของ Federal Building Code 1997 กำหนดหลักการจ่ายเงินค่าทดแทนสำคัญไว้ ดังนี้⁵⁹ เมื่อมีการเวนคืนทรัพย์สินเมื่อใดให้จ่ายทดแทนทันที ค่าทดแทนดังกล่าวเป็นค่าทดแทนสำหรับสิทธิที่ต้องเสียหายเพราะเหตุแห่งการเวนคืนทรัพย์สินและทรัพย์สินอื่นที่ต้องเสียหายเพราะเหตุแห่งการเวนคืนนั้น หากทรัพย์สินของผู้ถูกเวนคืนได้รับประโยชน์จากการเวนคืนจะต้องนำเอาผลประโยชน์

⁵⁸ เอมิสตรา จันท์เกษม. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 19. หน้า 132-133.

⁵⁹ พัชรวิไล ดันประวดี. (2548). *แนวทางในการกำหนดค่าทดแทนที่เหมาะสมสำหรับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 45-46.

ที่ได้รับนั้นมาพิจารณาปรับค่าทดแทนที่ต้องจ่ายด้วย และถ้าทรัพย์สินของผู้ถูกเวนคืนต้องเสียหายไป โดยผู้ถูกเวนคืนต้องรับผิดชอบบางส่วนด้วยให้นำเอาหลักเกณฑ์นี้ร่วมตามมาตรา 254 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับ โดยอนุโลม และการประเมินราคาค่าทดแทนที่ดินให้พิจารณาจากสภาพที่ดินในวันที่เจ้าหน้าที่เวนคืนได้อนุมัติค่าขอเวนคืนในวันดังกล่าว หากกรรมสิทธิ์ในที่ดินรายใดยังไม่สมบูรณ์ให้ถือเอาสภาพที่ดินในวันที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินสมบูรณ์เป็นตัวกำหนดค่าทดแทน

ดังนั้น หลักการในการกำหนดค่าทดแทนของการเวนคืนจะกำหนดให้สำหรับ

1) การสูญเสียสิทธิอันเนื่องมาจากการเวนคืน ค่าทดแทนสำหรับการสูญเสียสิทธิเกิดจากการเวนคืนจะถูกประเมินตามราคาตลาดที่เป็นอยู่ ณ วันที่เจ้าหน้าที่เวนคืนมีคำสั่งให้มีการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์

การคำนวณค่าทดแทนดังกล่าวไม่นำกรณีดังต่อไปนี้มาพิจารณา

(1) มูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นเนื่องมาจากการคาดหวังในอนาคต
 (2) การเปลี่ยนแปลงมูลค่าเนื่องมาจากการเวนคืนกรณีเร่งด่วน
 (3) ราคาที่เพิ่มขึ้นหลังจากเจ้าของที่ดินยอมรับการตกลงซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนกับเจ้าหน้าที่เวนคืนผู้เวนคืนแล้ว

(4) การตัดแปลง ปรับปรุง แก้ไขทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน ภายหลังจากกระบวนการเวนคืนได้เริ่มต้นขึ้น โดยมีได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่

(5) กรณีข้อสัญญาใดซึ่งเห็นได้ชัดว่าเปลี่ยนแปลงไปจากข้อสัญญาเดิม หรือข้อเท็จจริงซึ่งสันนิษฐานได้ว่าสร้างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้รับค่าทดแทนเพิ่มมากขึ้น

2) การสูญเสียทรัพย์สินอันเนื่องมาจากการเวนคืน จะไม่นำหลักการคิดค่าทดแทนกรณีการสูญเสียสิทธิมาพิจารณา แต่การคิดค่าทดแทนประเภทนี้ให้พิจารณาโดยชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์มหาชนกับความเสียหายที่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้รับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ความเสียหายลักษณะถาวร หรือชั่วคราวที่เกิดจากการเวนคืนทำให้สูญเสียโอกาสในด้านการประกอบอาชีพ การดำรงชีวิตตามปกติ หรือการสูญเสียสิทธิบางอย่างในฐานะที่เป็นเจ้าของทรัพย์สิน

(2) ค่าใช้จ่ายอันไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ซึ่งเกิดจากการย้ายออกจากที่อยู่อาศัย

(3) การเวนคืนกรณีใดทำให้ทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนมีราคาสูงขึ้น จะต้องนำราคาที่สูงขึ้นดังกล่าวมาพิจารณาประกอบการกำหนดจำนวนค่าทดแทนด้วย

(4) การประเมินค่าทดแทนการเวนคืน ประเมิน ณ วันที่เจ้าหน้าที่เวนคืนมีคำสั่งให้มีการเวนคืนเกิดขึ้น ส่วนกรณีที่รัฐมีความจำเป็นต้องเข้าครอบครองที่ดินก่อนเจ้าหน้าที่ของรัฐมี

คำสั่งให้มีการเวนคืนค่าทดแทนจะต้องประเมิน ณ วันที่หน่วยงานนั้นเข้าครอบครองที่ดินค่าทดแทนตามกฎหมายของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นมี 3 รูปแบบ⁶⁰ คือ

1) มาตรา 99 ของ Federal Building Code 1997 การจ่ายค่าทดแทนเป็นตัวเงิน

(1) การจ่ายค่าทดแทนต้องจ่ายคราวเดียวกันทั้งหมด เว้นแต่กฎหมายนี้จะกล่าวไว้เป็นอย่างอื่น ในกรณีที่เจ้าของที่ดินต้องการให้จ่ายผ่อนเป็นงวด ก็สามารถกระทำได้

(2) กรณีที่ดินติดภาระให้เช่าอาคาร ค่าทดแทนจะคิดจากค่าเช่าที่ดิน

(3) กรณีผ่อนชำระค่าทดแทนจะต้องคิดดอกเบี้ยสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยของธนาคารชาติเยอรมันจำนวนร้อยละ 2 ต่อปี ในวันที่เจ้าหน้าที่เวนคืนได้รับความเห็นชอบให้เวนคืนได้ตามคำขอ

2) มาตรา 100 ของ Federal Building Code 1997 การจ่ายค่าทดแทนในรูปของที่ดิน

(1) หากเจ้าของที่ดินร้องขอก็สามารถให้ค่าทดแทนเป็นที่ดินสำหรับการประกอบอาชีพที่เหมาะสมได้ โดย

ก. ผู้รับประโยชน์จากการเวนคืน มีที่ดินที่เหมาะสมตามต้องการและเพียงพอ หรือ

ข. ผู้รับประโยชน์จากการเวนคืน อยู่ในฐานะที่จะหาที่ดินที่เหมาะสมมาให้ได้โดยความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่เวนคืน

3) ที่ดินที่เหมาะสมอาจได้มาจากการเวนคืนก็ได้ ตามมาตรา 90

(1) ให้นำเอามาตรา 102 และมาตรา 103 มาใช้บังคับ กรณีทดแทนเป็นที่ดิน ซึ่งผู้รับที่ดินต้องทำประโยชน์บนที่ดินที่ได้รับในเวลาที่กำหนด

(2) หากที่ดินที่ถูกเวนคืนมีบ้านส่วนตัว หรืออาคารสงเคราะห์ การทดแทนด้วยที่ดินก็อาจดำเนินการได้หากเจ้าของที่ดินร้องขอล่วงหน้า

(3) หากผู้รับประโยชน์จากการเวนคืน กับเจ้าของที่ดินตกลงกันที่จะรับค่าทดแทนเป็นที่ดินก็ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนพิจารณาเห็นชอบ

(4) การخذใช้เป็นตัวเงินหรือเป็นที่ดินให้ใช้วิธีคำนวณหรือการประเมินราคาอย่างเดียวกัน หากมูลค่าที่ดินต่ำกว่าค่าทดแทนก็อาจจ่ายเงินเพิ่มให้เต็มตามมูลค่าที่จะต้องจ่ายค่าทดแทนก็ได้

(5) กรณีที่จ่ายค่าทดแทนเป็นที่ดินให้กับเจ้าของที่ดินเดิมแล้ว แต่ยังมีกรณีที่ต้องจ่ายค่าทดแทนให้กับผู้เสียสิทธิอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาจจ่ายในรูปตัวเงินเพิ่มขึ้นได้

4) มาตรา 101 ของ Federal Building Code 1997 การจ่ายค่าทดแทนในรูปของการให้สิทธิอย่างอื่น เช่น การถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินร่วมกับรัฐ หรือรัฐมอบที่ดินที่มีสิ่งปลูกสร้าง

⁶⁰ นัฐกานต์ ขำยัง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 31. หน้า 86.

ให้แก่ผู้ถูกเวนคืน หรือการที่ผู้ได้รับประโยชน์จากการเวนคืนโอนสิทธิในที่ดินที่พัฒนาแล้วให้แก่ผู้ถูกเวนคืน เป็นต้น

อนึ่ง ค่าทดแทนสำหรับการกระทำที่เสมือนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และค่าทดแทนความเสียหายซึ่งเป็นผลข้างเคียงที่เกิดจากการล่วงล้ำสิทธิในทรัพย์สินโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งถือเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายนั้นในสหพันธรัฐเยอรมนีเกิดจากการพัฒนาโดยศาลยุติธรรมเพื่ออุดช่องว่างที่เกิดขึ้นในระบบกฎหมายความรับผิดชอบของรัฐเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้กับเอกชนผู้ได้รับความเสียหาย กล่าวคือ การกระทำทั้งสองกรณีข้างต้น ไม่ได้เกิดจากการกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันจะเข้าองค์ประกอบความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครอง และไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายรองรับการเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายจากการกระทำในลักษณะเช่นนี้ ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁶¹

(1) การกระทำที่เสมือนเป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเข้าไปกระทบสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่องค์กรของรัฐกระทำโดยปราศจากความผิด (ไม่จงใจหรือประมาทเลินเล่อ) ซึ่งกรณีนี้ศาลยุติธรรมแห่งสหพันธรัฐได้วางหลักเกณฑ์การชดเชยค่าเสียหายสำหรับการกระทำเสมือนการเวนคืนไว้ในคำพิพากษาศาลยุติธรรมแห่งสหพันธรัฐ เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน ค.ศ. 1952 (BGHZ 6,270 290) เป็นสิ่งที่จำเป็นต้องถือว่าการใช้อำนาจรัฐล่วงล้ำเข้าไปในแดนสิทธิของเอกชนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นจะต้องได้รับการปฏิบัติเสมือนหนึ่งว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการเวนคืน ถ้าหากพิจารณาจากเนื้อหาและผลกระทบของการกระทำนั้นแล้วและหากมีกฎหมายให้อำนาจกระทำการดังกล่าวได้แล้ว การกระทำนั้นต้องถือเป็นการเวนคืนอย่างแน่แท้ และถ้าหากพิจารณาจากผลที่เกิดขึ้นจริงแล้ว การกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลที่ถูกล่วงละเมิดสิทธินั้นมากเป็นพิเศษ แต่อย่างไรก็ตาม ความรับผิดชอบในกรณีนี้บุคคลที่ได้รับความเสียหายนั้นจะต้องใช้วิธีการทางกฎหมายที่มีอยู่ป้องกันสิทธิของตนอย่างเต็มที่แล้วยังเกิดความเสียหายขึ้นหรือเป็นกรณีที่ไม่อาจคาดหมายจากบุคคลดังกล่าวให้ดำเนินการป้องกันสิทธิได้บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหาย⁶² โดยค่าเสียหายสำหรับการกระทำเสมือนการเวนคืนนั้นไม่ใช่การชดเชยค่าสินไหมทดแทน แต่เป็นค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นจาก

⁶¹ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2547). *รายงานการวิจัย เรื่องความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน*. เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 53.

⁶² เรื่องเดียวกัน, หน้า 65.

การสูญเสียสิทธิในทรัพย์สิน ซึ่งได้แก่ราคาตลาดของทรัพย์สินที่สูญเสียไปและความเสียหายที่เป็นผลสืบเนื่องโดยตรง

(2) ความเสียหายซึ่งเป็นผลข้างเคียงที่เกิดจากการล่วงล้ำสิทธิในทรัพย์สินซึ่งถือเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมักเกิดจากการกระทำในทางกายภาพของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบในทรัพย์สินของเอกชน โดยมิได้เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อแต่อย่างใด ความรับผิดชอบนี้เกิดขึ้น โดยศาลมีความเห็นว่ารัฐยอมไม่อาจคาดหมายหรือเรียกร้องให้เอกชนต้องทนยอมรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำอันชอบด้วยกฎหมายของรัฐนั้นตามหลักกรรมสิทธิ์ก่อให้เกิดหน้าที่ ดังนั้น รัฐยอมมีหน้าที่ต้องชดเชยค่าทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น ซึ่งความเสียหายนั้นอาจพิจารณาได้จากลักษณะความเสียหาย ระยะเวลาที่ความเสียหายนั้นดำรงอยู่ และความรุนแรงของความเสียหายของความเสียหายประกอบกัน⁶³

3.3.2 องค์การวินิจัยชี้ขาดเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้กำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติเมื่อมีข้อโต้แย้งในเรื่องการวินิจัยค่าทดแทนไว้ใน The Federal Building Code ไว้ดังนี้

1) เจ้าของโครงการพัฒนาที่ดิน (อาจเป็นหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชน) เสนอโครงการให้สภาเทศบาลในท้องถิ่นที่ตั้งโครงการพิจารณา โดยโครงการนั้นอย่างน้อยจะต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับแปลงที่ดินที่จะใช้ และรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งโครงการเจ้าของโครงการและเทศบาลจะต้องประกาศให้ประชาชนได้ทราบอย่างทั่วถึง หากผู้ใดประสงค์จะคัดค้านโครงการดังกล่าว ก็จะต้องไปยื่นเรื่องต่อเทศบาลในเวลาที่กำหนด เพื่อเทศบาลจะได้รวบรวมไปเสนอต่อสภาเทศบาลในวาระที่สภาเทศบาลจะพิจารณาอนุญาตให้จัดทำโครงการนั้น⁶⁴

2) หลังจากสภาเทศบาลอนุญาตให้จัดทำโครงการพัฒนาแล้ว เจ้าของที่ดินที่มีส่วนได้เสียอาจร้องคัดค้านการอนุญาตต่อศาลปกครองในท้องถิ่นได้ จนถึงศาลสูงและศาลปกครองของสหพันธ์รัฐได้จนถึงที่สุด

3) กรณีที่การคัดค้านยุติแล้ว ก็จะถึงกระบวนการประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อนำไปคำนวณค่าทดแทน กรณีนี้กฎหมายควบคุมการก่อสร้างของสหพันธ์รัฐบัญญัติให้สภาเทศบาลแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมการก่อสร้างให้เป็นไปตามแผนงานของโครงการทำหน้าที่พิจารณาเรื่องการประเมินราคาทรัพย์สินและการจ่ายค่าทดแทน หากมีข้อโต้แย้งเรื่องการประเมินราคาทรัพย์สินเจ้าของที่ดินหรือคู่กรณีมีสิทธิที่จะเสนอเรื่องให้อนุญาตตุลาการพิจารณา หรือนำคดีเสนอให้

⁶³ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 61. หน้า 71.

⁶⁴ พัชรวิไล ต้นประวดี. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 59. หน้า 47.

ศาลยุติธรรมในท้องถิ่นพิจารณาได้ กรณีที่เสนอเรื่องให้ศาลยุติธรรมในท้องถิ่นพิจารณา คู่กรณีสามารถต่อสู้กันได้ตั้งแต่ศาลชั้นต้น (County Court) ศาลภาค (Regional Court) หรือศาลสูง (Higher/Appellate Land Court) และสามารถต่อสู้คดีได้จนถึงศาลยุติธรรมของสหพันธรัฐ (The Federal Supreme Court of Justice) แต่ภายหลังปี ค.ศ. 1968 ได้มีการกำหนดให้ “องค์คณะร่วมของศาลสูงสุดสหพันธ์” (Gemeinsamer Senat หรือ Common or Joint Senate) ทำหน้าที่แทน โดยมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดเมื่อศาลสหพันธ์แต่ละศาลได้วินิจฉัยชี้ขาดต่างไปจากศาลสหพันธ์อื่น หรือต่างไปจากองค์คณะร่วมของศาลสหพันธ์ ซึ่งคำวินิจฉัยขององค์คณะร่วมของศาลสหพันธ์นี้ผูกพันศาลที่วินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว⁶⁵

เมื่อการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการล้ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคล บุคคลผู้ซึ่งได้รับประโยชน์จากการนั้นมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าทดแทน กรณีที่ประชาชนทั่วไปเป็นผู้ได้รับประโยชน์รัฐเป็นผู้มีหน้าที่ต้องจ่ายค่าทดแทน สำหรับกระบวนการฟ้องคดีต่อศาลในคดีเวนคืนนั้นสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแบ่งแยกเป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือการฟ้องคดีเกี่ยวกับกระบวนการเวนคืนเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ส่วนการฟ้องคดีเกี่ยวกับค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องฟ้องต่อศาลแพ่ง นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนียังได้วางหลักไว้ว่า บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากการล้ากรรมสิทธิ์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมีหน้าที่ต้องป้องกันการดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น โดยการฟ้องคดีต่อศาลเสียก่อน ถ้ามิได้กระทำการเช่นนั้นเสียก่อน บุคคลดังกล่าวไม่มีสิทธิจะได้รับค่าทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น

3.4 การกำหนดเงินค่าทดแทนและองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนตามกฎหมายอังกฤษ

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

⁶⁵ พัชรวิดี ต้นประวัตติ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 59. หน้า 48.

3.4.1 การกำหนดเงินค่าทดแทน

หลักกฎหมายของประเทศอังกฤษกำหนดว่า การเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายที่เจ้าของที่ดินต้องสูญเสียที่ดินไปนั้นจะต้องเรียกร้องเป็นเงินก้อนเดียวครั้งเดียวให้ครอบคลุมทุกเรื่องความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงและสามารถพิสูจน์ได้ ในบางกรณีที่เป็นกรณีเวนคืนที่ดินบางส่วน มูลค่าที่ดินที่เหลืออยู่อาจเสื่อมราคาลงได้เนื่องจากอาจจะเหลือที่ดินน้อยเกินไป ไม่เพียงพอที่จะทำการเกษตร หรือประกอบกิจการอย่างใด ๆ การกำหนดค่าทดแทนจึงต้องพิจารณาให้ครอบคลุมถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเสื่อมราคานั้นด้วย อีกทั้งในเรื่องของระยะเวลาในการกำหนดค่าทดแทนก็เป็นเรื่องสำคัญเพราะกระบวนการเวนคืนที่ดินจะใช้เวลานานพอสมควร ทำให้เกิดข้อโต้แย้งว่าการกำหนดค่าทดแทนนั้นควรจะกำหนดเมื่อใด โดยหลักของการเวนคืนค่าทดแทนต้องกำหนดในเวลาที่ยื่นหนังสือแจ้งการเวนคืนแต่ก็จะไม่ได้คำนึงถึงอัตราดอกเบี้ยที่อาจเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา แต่เมื่อยังไม่มีข้อโต้แย้งกรณีดังกล่าว จึงไม่มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าว โดยสรุปแล้ว การกำหนดค่าทดแทนที่ดินของประเทศอังกฤษอ้างอิง “มูลค่าตามราคาตลาด” ตามมาตรา 5 ของ Land Compensation Act 1961 ที่แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย Acquisition of Land (Assessment of Compensation) Act 1919 โดยมีหลักเกณฑ์สรุปได้ดังนี้ ห้ามนำเอาความเสื่อมค่าของทรัพย์สินเพราะเหตุถูกเวนคืนมาเป็นปัจจัยในการประเมินราคาค่าทดแทน แต่จะต้องกำหนดราคาที่ดินตามราคาตลาดที่มีการซื้อขายกันโดยเปิดเผยและเป็นราคาจากผู้ขายเต็มใจขายห้ามนำเอาคุณลักษณะพิเศษเฉพาะของที่ดินแปลงใดมาใช้เป็นหลักในการประเมินราคาสำหรับการจ่ายค่าทดแทน หากมูลค่าสำคัญของทรัพย์สินนั้นเกิดจากการใช้ประโยชน์ของทรัพย์สินแต่เป็นการใช้ที่ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรม ห้ามมิให้นำมูลค่านั้นมาคิดรวมกับราคาทรัพย์สินอื่นที่ถูกเวนคืน ในกรณีที่ทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนเป็นทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์เป็นการเฉพาะตัวของเจ้าของก็ดี ทำประโยชน์ได้เฉพาะอย่างก็ดีหรือเป็นทรัพย์สินที่ไม่มีตลาดให้การค้าที่ดี เจ้าของทรัพย์สินสามารถร้องขอต่อคณะกรรมการ Land Tribunal ให้ประเมินราคาพิเศษ เพื่อให้ได้ค่าทดแทนที่เพียงพอสำหรับใช้ซื้อที่ดินหรือทรัพย์สินแห่งใหม่ไว้ใช้ทำประโยชน์แทนทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนได้อย่างไรก็ดี ในการกำหนดราคาที่ดินตามราคาตลาดนั้น ในการประเมินค่าทดแทนต้องใช้ในทางที่เป็นประโยชน์และไม่เป็นโทษต่อผู้ถูกเวนคืน โดยไม่ต้องพิจารณาเรื่องใดที่ไม่เกี่ยวกับราคาที่ดินโดยตรง⁶⁶

วัตถุประสงค์ของค่าทดแทนนั้น คือการทำให้เจ้าของที่ดินผู้ถูกเวนคืนได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรม (Fair Compensation) หรือหลักแห่งความพอสมควรแก่เหตุ (Principle of Equivalence) กล่าวคือเจ้าของที่ดินผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิได้รับค่าทดแทนไม่น้อยไปกว่าความเสียหายที่ตนได้รับหรือ

⁶⁶ เอมอิสตรา จันท์เกษม. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 19. หน้า 124-125.

กล่าวอีกอย่างหนึ่งว่า ต้องไม่มากไปกว่าความเสียหายที่ตนได้รับจริง โดยค่าทดแทนจะได้รับการประเมินบนพื้นฐานของมูลค่าที่ดินของผู้ถูกเวนคืน นอกจากนี้ ผู้ถูกเวนคืนยังมีสิทธิได้รับค่าทดแทนผลร้ายที่บุคคลได้รับเพราะเหตุที่มีการกระทำในที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้นค่าทดแทนเพื่อความเสียหายที่เกิดจากกรณีที่ดินถูกเวนคืนไปเพียงบางส่วน หรือค่าทดแทนเพื่อความเสียหายอันเป็นผลโดยตรงที่บุคคลได้รับจากการเวนคืน⁶⁷

ในประเทศอังกฤษมีหลักการเฉพาะว่าด้วยการประเมินค่าทดแทนเพื่อการเวนคืน ดังนี้

1) การหักมูลค่าที่เพิ่มขึ้นจากที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนออกจากค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน (Set Off) เป็นกรณีที่ส่วนราชการใช้อำนาจเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินเพียงบางส่วนเพื่อจัดทำโครงการอย่างใดอย่างหนึ่งบนที่ดินนั้น โดยที่เจ้าของที่ดินในส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมูลค่าสูงขึ้น ผู้ใช้อำนาจเวนคืนที่ดินมีสิทธิที่จะหักมูลค่าที่เพิ่มขึ้นเพราะเหตุแห่งการพัฒนาที่ดินหรือการจัดทำโครงการในที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนออกจากมูลค่าของค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนได้ อย่างไรก็ตาม การจะหักมูลค่าที่เพิ่มขึ้นเพราะเหตุแห่งการพัฒนาที่ดินหรือการจัดทำโครงการที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนออกจากมูลค่าของค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนได้นั้น มิได้เฉพาะในกรณีที่ที่ดินในส่วนที่เหลือไม่มีโอกาสที่ราคาจะสูงขึ้นได้หากไม่มีการเวนคืน เพื่อพัฒนาที่ดินหรือการจัดทำโครงการผ่านเข้ามาในบริเวณนั้น

2) การคิดค่าทดแทนโดยการนำ Development Value มาเป็นองค์ประกอบในการคิดค่าทดแทนเพื่อการเวนคืน Development Value คือมูลค่าของที่ดินอันเนื่องมาจากโอกาสที่จะนำที่ดินของตนที่ถูกเวนคืนไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นตามกฎหมายอันจะทำให้ที่ดินนั้นมีมูลค่าสูงกว่าที่จะได้จากสภาพการใช้ที่ดินในขณะที่มีการเวนคืน ซึ่งต้องนำมาพิจารณาประกอบในการกำหนดค่าทดแทนด้วย⁶⁸ มูลค่าของที่ดิน อันเนื่องมาจากโอกาสที่จะนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นนั้นเป็นมูลค่าที่เกิดขึ้นจากการคาดหมายหรือเป็นมูลค่าของความคาดหวังที่จะได้ในอนาคตเป็นมูลค่าที่มีอยู่จริงเพียงแต่ยังไม่กลายเป็นตัวเงินขึ้นมาในขณะที่เวนคืนเท่านั้น Lord Denning กล่าวว่าไว้ในคดี Viscount Camrose v Basingstoke Corporation ว่าการคิดค่าทดแทนโดยการนำ Development Value มาเป็นองค์ประกอบยังต้องพิจารณาความต้องการของตลาดการลงทุนพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ โดยทั่วไปในพื้นที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ว่าหากไม่มีโครงการเวนคืนผ่านเข้ามาแล้วจะมีความต้องการของตลาด การลงทุนที่จะใช้ที่ดินแปลงนั้น การอื่นอันมีผลกระทบให้ราคาที่ดินนั้นสูงขึ้นไปกว่าที่เป็นอยู่หรือไม่ ถ้าไม่มี

⁶⁷ Halsbury, s Law of England. (1996). Fourth Edition, Volume 8 (1) London: Butterworth. para 35. p. 198.

⁶⁸ วิชัย ขัทกะ และคณะ. (2546). รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติสงขลา. หน้า 115.

โอกาสเช่นนั้นก็ให้นำ Development Value มาคิดเป็นค่าทดแทนไม่ได้ ดังนั้น การที่จะนำ Development Value มาพิจารณาในการกำหนดค่าทดแทนหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาว่า ความต้องการตลาดสำหรับโอกาสในการพัฒนาที่ดินนั้น ได้รับการพิสูจน์แล้วหรือเป็นกรณีที่ดินถูกเวนคืนนั้น ได้รับอนุญาตให้สามารถใช้ประโยชน์ได้ตามกฎหมายอื่นหรือเป็นกรณีที่สามารถสันนิษฐานได้ว่าที่ดินนั้นอาจได้รับประโยชน์อย่างอื่น

3) ค่าทดแทนเพื่อผลเสียหายซึ่งบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินที่ถูกเวนคืนได้รับ เพราะเหตุแห่งการแบ่งแยกที่ดินที่ถูกเวนคืนออกจากที่ดินส่วนอื่น ๆ ของเจ้าของรายเดียวกัน (Severance) ค่าทดแทนประเภทนี้เป็นค่าทดแทนที่จ่ายเพื่อการละเมิดสิทธิของเจ้าของที่ดินในส่วนที่เหลือที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนที่ดินและการประกอบกิจการตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ซึ่งทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือมีมูลค่าลดลง เช่น กรณีที่ดินถูกเวนคืนบางส่วนเป็นที่ดินหลังบริเวณหลังเป้าซ้อมยิงปืนในสนามฝึกยิงปืน และเมื่อมีการเวนคืนทำให้ที่ดินนั้นต้องเลิกใช้สนามฝึกยิงปืน เพราะอาจเกิดความไม่ปลอดภัยในการซ้อมยิงปืน ดังนั้น มูลค่าของค่าทดแทนสำหรับการเวนคืนจึงต้องนำมูลค่าของที่ดินทั้งผืนที่ต้องเสียสภาพการใช้ประโยชน์จากการเป็นสนามฝึกยิงปืนมาพิจารณาประกอบด้วย หรือกรณีที่ที่ดินที่ถูกเวนคืนเป็นที่ดินแปลงใหญ่มีมูลค่า 10,000 ปอนด์ ถูกเวนคืนเพียงครึ่งเดียวโดยมีการเสนอชดใช้เพียง 5,000 ปอนด์ แต่ผลของการเวนคืนทำให้ที่ดิน ส่วนที่เหลือลดลงมาเหลือเพียง 4,000 ปอนด์ ดังนั้น เจ้าของที่ดินจึงมีความเสียหายจากการแบ่งแยกที่ดิน 1,000 ปอนด์ ส่วนราชการผู้ใช้อำนาจเวนคืนจึงต้องชดใช้ค่าทดแทนเพื่อผลเสียหายดังกล่าวด้วย⁶⁹ ทั้งนี้ ที่ดินที่มีได้ถูกเวนคืนนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นที่ติดเป็นผืนเดียวกับที่ดินที่ถูกเวนคืน แต่อาจมีสิ่งอื่นมาคั่นก็ได้ เช่น ถนน หรือทางรถไฟ

ค่าทดแทนประเภทนี้ได้มีการบัญญัติรับรองใน Section 63 ของ Land Clause Act 1845 โดยมีผลลบล้างคำพิพากษาในคดี Brand (1869) กรณีที่ดินเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลง เนื่องจากความสันตะเทือนจากการก่อสร้างทางรถไฟใหม่ใกล้กับบริเวณที่ดินตั้งอยู่ โดยศาลเห็นว่า แม้การเวนคืนจะกระทบกระเทือนต่อที่ดินที่ไม่ได้ถูกเวนคืน แต่ก็ต้องถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นอันเป็น ผลสืบเนื่องมาจากกิจการที่รัฐสภาได้ให้อำนาจแก่ผู้ประกอบการในการกระทำการอันเป็น การก่อกวนการครอบครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดินข้างเคียงโดยสงบสุข ซึ่งหากรัฐสภาไม่ให้อำนาจเช่นนี้แล้ว กิจการนั้นก็จะเป็นการกระทำที่เข้าข่ายเป็นการละเมิดสิทธิของเจ้าของที่ดินข้างเคียงที่มีได้ถูกเวนคืน⁷⁰ ต่อมาศาลอังกฤษได้ตัดสินในคดี Hill ว่า กระทรวงสาธารณสุขได้กระทำละเมิดต่อเจ้าของที่ดินข้างเคียง

⁶⁹ Duke of Buccleuch v Metropolitan Board of Works (1827) LR 5 HL 418.

⁷⁰ สงขลลา วิชัยทัตะ และคณะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 42. หน้า 118.

ในการเลือกที่จะใช้ที่ดินในบริเวณเขตที่พักอาศัยเพื่อสร้างโรงพยาบาลรักษาคอนโรครื้อนโดยสามารถหาที่ดินในบริเวณอื่นได้ ข้อเท็จจริงในคดีนี้จึงเห็นได้ว่าเป็นการรบกวนสิทธิของเจ้าของที่ดินข้างเคียง ซึ่งแตกต่างจากคดี Brand ที่ข้อเท็จจริงในส่วนนี้ยังไม่เด่นชัดมากนักและจากแนวคำพิพากษาในคดี Hill นี้เอง ทำให้เจ้าของที่ดินที่มีได้ถูกเวนคืนมีสิทธิเรียกร้องค่าทดแทนได้เช่นกัน ซึ่งที่ดินที่มีได้ถูกเวนคืนนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นที่ดินที่ติดเป็นผืนเดียวกัน แต่อาจเป็นที่ดินที่มีสิ่งอื่นมาคั่นก็ได้ เช่น ถนนหรือทางรถไฟ ทั้งนี้ แนวคำวินิจฉัยของศาลอังกฤษได้คิดค่าทดแทนกรณีนี้เป็นที่ดินผืนเดียวกันได้ หากประโยชน์ของที่ดินผืนนั้นต้องถูกรบกวนให้เสื่อมถอยลงเพราะเหตุที่มีการเวนคืนที่ดินเพียงบางส่วน ซึ่งต่อมา Land Compensation Act 1973 Section 44 (1)³⁸ ได้บัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวไว้ว่า การประเมินค่าทดแทนการเวนคืนไม่อาจกระทำโดยเพียงพิจารณากิจกรรมที่จะเกิดขึ้นบนที่ดินที่ถูกเวนคืนเท่านั้น หากมีกิจกรรมบางส่วนที่กระทำลงในที่ดินอื่น ๆ ด้วยก็ต้องพิจารณา กิจกรรมที่เกิดขึ้นในที่ดินอื่นนั้นด้วย

4) ค่าทดแทนความเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลงอันเนื่องมาจากการรบกวนสิทธิ (Depreciation and Actionable Nuisance) ถือเป็นค่าทดแทนความเสียหายที่บุคคลได้รับโดยตรง อันสืบเนื่องมาจากการเวนคืนที่ดินที่เรียกว่า “Injurious Affection” ค่าทดแทนในกรณีนี้เป็นค่าทดแทนแก่เจ้าของที่ดินข้างเคียงที่มีได้ถูกเวนคืนแต่ต้องถูกรบกวนสิทธิในการใช้อสังหาริมทรัพย์ เพราะมีการทำกิจกรรมในที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้นมีหลักการคล้ายกับการให้ค่าสินไหมทดแทนกรณีละเมิดประเภท Public Nuisance ศาลได้ให้เรียกค่าทดแทนได้ หากที่ดินของผู้เรียกร้องเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลงอันเนื่องมาจากกิจกรรมที่ประกอบในที่ดินที่ถูกเวนคืนและค่าทดแทนที่จะให้ได้จำกัดเพียงค่าเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาของสิทธิเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น ไม่รวมถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นเพราะได้มีการใช้ประโยชน์ในที่ที่ถูกเวนคืน เช่น ในกรณีที่เวนคืนที่ดินเพื่อสร้างถนนเมื่อสร้างถนนเสร็จแล้วเจ้าของที่ดินที่อยู่ข้างเคียงถนนดังกล่าวจะเรียก ค่าทดแทนเพราะเหตุที่มีการใช้ถนนนั้นไม่ได้ หากไม่ปรากฏว่าเจ้าของที่ดินข้างเคียงนั้นถูกรบกวนสิทธิประการอื่น ซึ่งมีที่มาจากคำตัดสินในคดี Metropolitan Board of work v. Mc Carthy (1874) หรือที่เรียกว่า Mc Carthy Rules

Mc Carthy Rules⁷¹ มีข้อพิจารณาดังนี้

1) ความเสียหายที่เกิดขึ้นจะต้องเป็นผลมาจากการดำเนินการของรัฐไม่รวมถึง ความเสียหายที่เกิดขึ้น เพราะได้มีการใช้ประโยชน์จากกิจกรรมที่เกิดขึ้นในที่ที่ถูกเวนคืน⁷² เช่น ความเสียหายที่จะเรียกร้องค่าทดแทนได้ต้องเป็นผลมาจากการก่อสร้างถนน มิใช่เพราะเหตุที่มีการใช้ถนนนั้น

⁷¹ นัฐกานต์ ขำยัง, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 31, หน้า 66.

⁷² Rule 1 The injurious affection must result from the execution of the works and not their use.

2) ค่าเสียหายจะจำกัดเฉพาะความเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลงของทรัพย์สินของผู้ไม่ถูกเวนคืน ซึ่งถูกรบกวนสิทธิเนื่องมาจากกิจกรรมที่ทำลงในที่ดินที่ถูกเวนคืน⁷³ เช่น การสูญเสียกำไรทางการค้า จะไม่ได้รับค่าทดแทนถ้าไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นผลกระทบต่อมูลค่าต้นทุนของที่ดินนั้นหรือ อาจกล่าวได้ว่าความเสียหายที่ว่ามันต้องเป็นการสูญเสียกำไรในลักษณะถาวรหรือการสูญเสียทำเลที่ตั้งของร้านค้า เป็นต้น

3) ความเสียหายที่เกิดขึ้นเทียบเคียงได้กับการกระทำที่เป็นละเมิดแต่เป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจในการกระทำนั้นแก่รัฐสำหรับการกระทำหรือกิจกรรมที่เป็นการรบกวนสิทธิของเจ้าของทรัพย์สินข้างเคียง⁷⁴ ซึ่งหากเป็นกรณีที่รัฐกระทำเกินขอบอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ การกระทำนั้นย่อมเป็นการละเมิดและไม่ใช่อำนาจที่ต้องเรียกชดเชยค่าทดแทน เช่น ในคดี *Clowes v. Staffordshire Potteries Waterworks Co.*,⁷⁵ ที่ดินถูกเวนคืนมาเพื่อใช้ในงานด้านการชลประทานและบริษัทที่ดำเนินงานด้านชลประทานดังกล่าวทำให้แม่น้ำเกิดการเน่าเสีย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจบริษัทในการกระทำการนั้น ดังนั้น การเยียวยาความเสียหายในกรณีนี้จึงเป็นกรณีความรับผิดชอบละเมิด มิใช่การเรียกชดเชยค่าทดแทนความเสียหาย ซึ่งที่ดินข้างเคียงได้รับเนื่องมาจากการเวนคืน กรณีที่บริษัทต้องมีความรู้รับผิดชอบละเมิดนั้นไม่ได้เกิดจากการทำให้น้ำเน่าเสีย แต่เป็นเพราะเหตุผลที่ศาลเห็นว่า การทำให้น้ำเน่าเสียเป็นผลที่สามารถหลีกเลี่ยงได้ของการใช้อำนาจตามกฎหมายในทางตรงข้ามหากศาลเห็นว่า การทำให้น้ำเน่าเสียเป็นกรณีที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้บริษัทย่อมไม่มีความรับผิดชอบละเมิดอาจกล่าวได้ว่า หลักการดังกล่าวมีขึ้นเพื่อบรรเทาความเสียหายให้แก่คู่กรณี เนื่องจากกฎหมายให้อำนาจแก่รัฐในการกระทำการที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนเอาไว้

4) การกระทำที่ทำให้มูลค่าทรัพย์สินเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลงต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจการกระทำนั้นเอาไว้⁷⁶

*Lord Cairns and Colonsay*⁷⁷ เห็นว่า หลักการนี้ถือเป็นข้อจำกัดขอบเขตการให้ค่าทดแทนซึ่งไม่สมเหตุสมผลนัก กรณีการสร้างถนนหรือทางรถไฟซึ่งมีผลเป็นการปิดทางภาระจำยอมสามารถเรียกค่าทดแทนได้ แต่การสร้างถนนหรือทางรถไฟ ซึ่งทำให้เจ้าของที่ดินข้างเคียงถูกรบกวนสิทธิซึ่งทำให้ขาดความเป็นส่วนตัว ความเงียบสงบ หรือทำให้สิทธิในการใช้สอยทรัพย์สินโดยปกติสุขลดลงกลับไม่ได้รับค่าทดแทน ด้วยเหตุนี้ ต่อมารัฐสภาจึงได้ออกกฎหมายฉบับหนึ่งคือ

⁷³ Rule 2 Compensation can only be claimed in respect of depreciation in value of right in land.

⁷⁴ Rule 3 The cause of injurious affection would be actionable as a tort were it not for the existence of statutory powers.

⁷⁵ นัฐกานต์ ขำยัง, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 31, หน้า 67.

⁷⁶ Rule 4 The action giving rise to the depreciation of the claimant's land must be authorized by statute.

⁷⁷ นัฐกานต์ ขำยัง, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 31, หน้า 67.

Land Compensation Act 1973 นี้ จะเกี่ยวข้องกับการกำหนดค่าทดแทน สำหรับความเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลงอันเนื่องมาจากการใช้ประโยชน์ในโครงการนั้น ๆ ของรัฐ ซึ่งการจ่ายค่าทดแทนในกรณีนี้มีลักษณะที่เป็นรูปธรรมมากกว่า เช่น การเข้าใช้สนามบิทย่อมทำให้มูลค่าของที่อยู่อาศัยลดลงมากกว่าการก่อสร้าง เป็นต้น ซึ่งอาจสรุปหลักการเรียกร้องค่าทดแทนสำหรับเจ้าของที่ดินที่ไม่ถูกเวนคืนตาม Land Compensation Act 1973 และแนวทางการตีความของศาลได้ดังนี้

ความเสียหายนั้นจะต้องเป็นความเสียหายทางกายภาพ เช่น เสียงดัง ความสั่นสะเทือน กลิ่น คิว้น แสงสว่างเคราะห้ การปล่อยของแข็ง หรือสารที่เป็นของเหลวเข้าสู่ที่ดินเช่นนี้จะต้องมีการจ่ายค่าทดแทนความเสียหายจากการดำเนินการอันชอบด้วยกฎหมายของรัฐ เรียกว่า “ compensation for a legalized nuisance ”⁷⁸

ความเสียหายหรือเสื่อมราคาลงต้องมีสาเหตุมาจากการเข้าใช้ประโยชน์ในโครงการต่าง ๆ ของรัฐ (The use of public work) เช่น กรณีของทางหลวง (Highway) สนามบิน หรืองานอื่นใดที่รัฐเข้าใช้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เป็นต้น บุคคลที่จะเรียกร้องค่าทดแทนได้นั้น ถ้าเป็นกรณีที่อยู่อาศัยได้แก่ เจ้าของหรือผู้ครอบครอง (Owner-Occupier) หรือในกรณีที่มีใช้เพื่อการอยู่อาศัยได้แก่ เจ้าของ

ค่าทดแทนในกรณีนี้จะมีการประเมินโดยพิจารณาจากความเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลง และมีความเสียหายทางกายภาพเกิดขึ้น ณ วันที่มีการเข้าใช้โครงการนั้น ๆ ของรัฐ โดยการประเมินค่าทดแทนจะกระทำใน 1 ปี ภายหลังจากวันเริ่มต้นเข้าใช้โครงการเพื่อลดความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเข้าใช้โครงการนั้น ๆ ของรัฐและการเรียกร้องค่าทดแทนนั้นต้องกระทำภายใน 6 ปี

5) ค่าทดแทนผลร้ายที่บุคคลได้รับเพราะเหตุที่มีการกระทำในที่ดินที่ถูกเวนคืน (Disturbance) โดยในคดี *Harvey & Crawley Development Corporation v. Romer, L.J.* ให้ข้อสังเกตว่า ค่าเสียหายที่เหมาะสมสำหรับกรณีนี้จะต้องเป็นค่าเสียหายที่ไม่ไกลเกินกว่าเหตุ และจะต้องเป็นค่าเสียหายธรรมดาและมีเหตุผลซึ่งอาจขึ้นได้แก่เจ้าของที่ดิน ดังนั้น ในการกำหนดค่าทดแทนประเภทนี้ ศาลอังกฤษใช้ทฤษฎีผลธรรมดา สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล เช่น เดียวกับการให้ค่าเสียหายในกรณีละเมิด นอกจากนี้ ศาลยังใช้หลักว่าด้วยเวลาแห่งความเสียหายที่จะพึงได้รับค่าทดแทนประกอบ การพิจารณาอีกด้วย กล่าวคือจะต้องเป็นความเสียหายที่ได้รับหลังจากที่มีการออก Notice to Treat และผู้เรียกร้องค่าทดแทนจะต้องใช้ความพยายามอย่างวิญญูชนในอันจะบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเวนคืนด้วย (Duty to mitigate) เช่น ค่าเสียหายเพราะขาดกำไร ค่าเสื่อมราคาของราคาสินค้าในคลังสินค้า และมูลค่าของ Goodwill ซึ่งหมายถึง ชื่อเสียงส่วนบุคคลซึ่งขึ้นอยู่กับความรู้ความชำนาญและความเป็นที่รู้จักอันจะพึงได้จากการประกอบการค้า ชื่อเสียงส่วนบุคคลนี้

⁷⁸ เอมอิสตรา จันท์เกษม. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 19. หน้า 130.

แม้จะเป็นเรื่องเฉพาะของบุคคลก็ตาม แต่เป็นสิ่งที่ได้มาจากการประกอบการค้าในที่แห่งนั้น ๆ ซึ่งอาจจะต้องสูญเสียไปหรือถูกกระทบกระเทือนเพราะเหตุที่ต้องย้ายออกไปจากสถานที่ประกอบการค้าเดิม ค่าใช้จ่ายในการขนย้าย ค่าใช้จ่ายในการปรับปรุง ค่าใช้จ่ายในการจ้างทนายความหรือนักประเมินราคาทรัพย์สิน ค่าใช้จ่ายในการจัดหาที่อยู่ใหม่ ค่าใช้จ่ายในการโฆษณาเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ และค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมในทางเดินทาง โดยผู้เรียกร้องค่าทดแทนมีหน้าที่ต้องบรรเทาความเสียหายนั้นก่อน เช่น ต้องพยายามหาสถานที่ตั้งบ้านเรือนหรือที่ตั้งเพื่อประกอบธุรกิจที่ใกล้เคียงกับทำเลที่ตั้งเดิมเสียก่อน แต่หากใช้ความพยายามแล้วไม่สามารถกระทำได้และมีค่าใช้จ่ายในส่วนนี้เกิดขึ้นจึงจะสามารถเรียกร้องสิทธิดังกล่าวได้ เป็นต้น

6) ค่าทดแทนกรณีการพลัดพรากจากที่อยู่อาศัย (Home Loss Payment) ซึ่งถือเป็นค่าทดแทนกรณี disturbance เช่นกัน ค่าทดแทนประเภทนี้กฎหมายมีวัตถุประสงค์ที่จะชดเชยความรู้สึกหรือความเสียหายทางจิตใจในการสูญเสียที่อยู่อาศัยที่เคยพักอาศัยมาแต่เดิม เนื่องจากบ้านพักอาศัยเป็นสถานที่ที่มีความหมายในแง่สถานะแวดล้อมเพื่อนบ้านและความสัมพันธ์ระหว่างผู้พักอาศัยกับบุคคลที่อยู่ในละแวกเดียวกัน รวมทั้งปัจจัยอื่น ๆ ทำนองเดียวกัน ดังนั้น กฎหมายจึงให้สิทธิเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนเรียกค่าทดแทนเพื่อการพลัดพรากจากที่อยู่อาศัยได้ โดย section 29-33 ของ Land Compensation Act 1973 กำหนดให้มีการจ่ายเงินค่าทดแทนสำหรับการสูญเสียทรัพย์สิน ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัย โดยค่าทดแทนที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองจะได้รับเป็นจำนวนร้อยละ 10 ของราคาตลาดของทรัพย์สินนั้น ส่วนกรณีของผู้เช่าจะได้รับค่าทดแทน 1,500 ปอนด์⁷⁹ จะเห็นได้ว่า สิทธิดังกล่าวไม่ได้จำกัดเฉพาะผู้เป็นเจ้าของบ้านเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงบุคคลอื่นที่มี สิทธิครอบครองอาศัยเพื่อใช้เป็นที่พักนอนหลับนอนด้วย เช่น ผู้เช่าบ้าน ผู้เช่าที่ดินเพื่อทำการเกษตร ลูกจ้าง หรือพนักงานที่พักอาศัยในสถานที่ทำงาน เป็นต้น บุคคลดังกล่าวที่มีสิทธิเรียกร้องค่าทดแทนเพื่อการพลัดพรากจากที่อยู่อาศัยจะต้องได้พักอาศัยอยู่จริงในสถานที่แห่งนั้นเป็นระยะเวลาหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด

7) ค่าทดแทนกรณีการพลัดพรากจากที่ดินซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรม⁸⁰ ซึ่งถือเป็นค่าทดแทนกรณี disturbance เช่นกัน ในกรณีที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้นเป็นที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรม กฎหมายยังให้สิทธิผู้ครอบครองที่ดินที่จะเรียกร้องค่าทดแทนจากผู้ใช้อำนาจเวนคืนได้อีกด้วย แต่ต้องมีขนาดพื้นที่ในการประกอบเกษตรกรรมไม่น้อยกว่า 0.5 เฮกตาร์ และผู้ประกอบการเกษตรในทีมนั้นต้องเริ่มทำเกษตรกรรมในที่ดินแปลงอื่นในหลังจากได้ย้ายออกไปจากที่ดินประเทศ ภายใน 3 ปี

⁷⁹ นัฐกานต์ ขำยัง. อ้างแล้วเชิงบรรณที่ 31. หน้า 67.

⁸⁰ สงขลดา วิชัยทัตะ และคณะ. อ้างแล้วเชิงบรรณที่ 42. หน้า 125.

ที่ถูกเวนคืนแล้ว เป็นต้น ส่วนจำนวนเงินค่าทดแทนนั้น กฎหมายให้ใช้ค่าถ้อยของกำไรที่ได้จากการประกอบการเกษตรกรรมในที่ดินแปลงนั้นในช่วงระยะเวลา 3 ปี ก่อนที่จะย้ายออกจากที่ดินแปลงนั้น

3.4.2 องค์การวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับเงินค่าทดแทนส่วนใหญ่เป็นการพิพาทในข้อเท็จจริง แม้จะเป็น ข้อเท็จจริงที่อาศัยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่ควรจะมีคณะพิเศษหรือคณะกรรมการที่ชำนาญการในเรื่องนี้เป็น ผู้พิจารณาก็ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายของกฎหมายอังกฤษ นับตั้งแต่บทบัญญัติในมาตรา 23 ของ Lands Clauses Consolidation Act 1845 จนถึงปัจจุบันวางหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนจากการเวนคืนไว้ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการหรือคณะอนุญาโตตุลาการ หรือคณะลูกขุนให้ทำหน้าที่ชี้ขาดกรณีพิพาทในการกำหนดเงินค่าเวนคืน เฉพาะในประเด็นที่เป็น ข้อเท็จจริงและกำหนดให้ศาลอุทธรณ์ หรือศาลสูงทำหน้าที่วินิจฉัยกรณีที่เป็นประเด็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่พิพาทนอกจากการวินิจฉัยของคณะกรรมการหรืออนุญาโตตุลาการและศาลแล้ว หากกรณียังไม่เป็นที่ยุติหรือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก คู่กรณีสามารถเสนอเรื่องให้วุฒิสภา พิจารณาได้อีกระดับหนึ่ง

3.5 การกำหนดเงินค่าทดแทนตามกฎหมายอเมริกัน

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 (Fifth Amendment) ได้บัญญัติไว้ใน ความตอนหนึ่งว่า “...ห้ามมิให้นำทรัพย์สินส่วนบุคคลมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยมีได้จ่าย ค่าทดแทนอันเป็นธรรม ” ข้อความเช่นว่านี้ได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของรัฐด้วย สิทธิ ของรัฐในการที่จะนำทรัพย์สินของบุคคลมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น ก็คือสิทธิในการเวนคืน เป็นที่ยอมรับกันว่าการเวนคืนทรัพย์สินของบุคคลนั้นเป็นอำนาจของรัฐและของสหรัฐที่จะกระทำ ได้โดยมีข้อจำกัดตามสมควร การใช้สิทธิดังกล่าวมีผลเท่ากับเป็นการบังคับให้เจ้าของทรัพย์สินขาย ทรัพย์สินให้แก่รัฐนั่นเอง การใช้อำนาจเช่นนี้ถือเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับรัฐ แม้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะมี อำนาจที่จะจำกัดขอบเขตของการเวนคืน แต่จะจำกัดจนถึงกับห้ามรัฐทำการเวนคืนนั้นย่อมกระทำมิได้ ทุกรัฐต่างมีกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนโดยทั่วไปเพื่อใช้บังคับภายในรัฐของตนนอกจากกฎหมาย ทั่วไปที่กล่าวถึงแล้ว ยังมีกฎหมายที่กำหนดวิธีการเวนคืนเป็นการเฉพาะกรณีอีก เช่น การเวนคืน เพื่อสร้างถนนหรือทางหลวง สวนสาธารณะ ท่าเรือทางรถไฟ การวางสายไฟฟ้า โทรเลข โทรศัพท์ ฯลฯ และในบางกรณีกฎหมายก็ออกมาตามลักษณะของผู้ใช้อำนาจเวนคืนอย่างไรก็ตาม กฎหมายที่

ตราขึ้นนั้นจะต้องไม่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และไม่เป็นการทำลายสิทธิของเจ้าของทรัพย์สิน ในอันที่จะได้รับชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม⁸¹

ในรัฐธรรมนูญของบางมลรัฐในสหรัฐอเมริกากำหนดให้การกำหนดค่าทดแทนกระทำโดยศาล (Tribunal) ซึ่งตุลาการนั้นจะเป็นบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญในการประเมินราคาทรัพย์สิน ศาลพิเศษรัฐสภาเป็นผู้ตั้งขึ้น โดยตรงหรืออาจมอบให้ศาลที่รัฐตั้งขึ้นอยู่แล้วเป็นผู้ทำหน้าที่ก็ได้และในกรณีที่กระบวนการทางนิติบัญญัติไม่ได้กำหนดวิธีการในการกำหนดค่าทดแทนเอาไว้ การกำหนดค่าทดแทนก็จะเป็นอำนาจหน้าที่ของศาล แต่ก็มีบางมลรัฐที่การกำหนดค่าทดแทนกระทำโดยคณะลูกขุน นอกจากนี้ยังเป็นธรรมเนียมปฏิบัติของทุกมลรัฐด้วยว่า กรณีค่าเสียหายจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะถูกประเมินโดยนักประเมินราคาทรัพย์สินหรือคณะกรรมการสามคนหรือมากกว่านั้น และเป็นที่ยอมรับว่าเจ้าของทรัพย์สินก็ควรจะมีโอกาสทราบถึงหลักเกณฑ์ต่างๆ เกี่ยวกับค่าทดแทนที่ตนพึงได้รับก่อนที่ทรัพย์สินจะถูกเวนคืนไปและค่าทดแทนที่จ่ายนั้นต้องจ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนภายในระยะเวลาอันสมควร

การกำหนดค่าทดแทนในสหรัฐอเมริกามีได้ใน 3 กรณีคือ⁸²

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

เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิได้รับค่าทดแทนตามมูลค่าของทรัพย์สินซึ่งพิจารณา ณ วันที่มีการเวนคืนเกิดขึ้น โดยสหรัฐอเมริกาใช้หลักการกำหนดค่าทดแทนที่เป็นธรรม โดยนำราคาตลาดมาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดราคาทรัพย์สิน ซึ่งราคาตลาดที่เป็นธรรม คือ ราคาที่เจ้าของทรัพย์สินสมัครใจและเต็มใจที่จะขาย และผู้ซื้อเต็มใจจะซื้อ (an owner willing to sell and a purchaser willing to buy) ส่วนค่าทดแทนที่เป็นธรรมจะมีการจ่าย ณ วันใดวันนั้น ในสหพันธรัฐและในบางมลรัฐ ถือว่าจะต้องจ่ายค่าทดแทนเมื่อทรัพย์สินถูกเวนคืน นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้มีการจ่ายค่าทดแทนเมื่อทรัพย์สินนั้นถูกเวนคืนหรือได้รับความเสียหาย⁸³

ระยะเวลาอันเป็นฐานในการกำหนดเงินค่าทดแทนโดยทั่วไปแล้วจะประเมินเมื่อมีการเวนคืนเกิดขึ้น ซึ่งถือเป็นระยะเวลาที่กำหนดสิทธิของเจ้าของที่ดินในการที่จะได้รับค่าทดแทน ดังนั้น แม้ว่าราคาที่ดินจะเพิ่มขึ้นหรือลดลงก่อนการจ่ายเงินตามความเป็นจริงก็ตามมูลค่าค่าทดแทน

⁸¹ ปราโมทย์ สุวรรณแก้ว. (2559). อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 48. หน้า 139.

⁸² ศุภชัย คุสุวรรณ. (2540). *ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 148.

⁸³ Valuation Under The Law of Eminent Domain. (1953). Lewis Orgel. p.70-71.

ที่เจ้าของที่ดินจะได้รับยอมจะไม่เพิ่มขึ้นหรือลดลงจากเดิม ซึ่งวันอันเป็นฐานในการกำหนดค่าทดแทนของสหรัฐอเมริกา อาจแตกต่างกันไปตามข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี ได้แก่

1) การประเมินค่าทดแทน ณ วันที่มีการเวนคืน ใช้ในกรณีที่การเวนคืนเกิดขึ้นเมื่อคณะกรรมการทางปกครองมีมติให้มีการเวนคืน (Administrative Order) ส่วนค่าเสียหายก็จะมี การประเมิน ณ วันที่มีคำสั่งเวนคืนเช่นกัน ความเปลี่ยนแปลงใดที่เกิดขึ้นภายหลังจากการเวนคืนเกิดขึ้นซึ่งมีผลให้ทรัพย์สินนั้นมีมูลค่าเพิ่มขึ้นหรือลดลงไม่มีผลต่อจำนวนค่าทดแทนที่จะต้องจ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนแต่อย่างใด⁸⁴

2) การประเมินค่าทดแทนก่อนการเวนคืน ในบางมลรัฐถือว่าการยื่นคำร้องขอให้มีการเวนคืน ซึ่งถือเป็นขั้นตอนแรกของการเวนคืนทรัพย์สินมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นวันดังกล่าว จึงถือว่าเป็นวันกำหนดค่าทดแทนซึ่งมีความเป็นธรรมแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย อย่างไรก็ตามหากกระบวนการเวนคืนต้องล่าช้าออกไปโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ในขณะที่ที่ดินมีมูลค่าเพิ่มมากขึ้น หลักเกณฑ์ดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินและหากผู้เวนคืนยังยืนยันที่จะใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวต่อไป ศาลก็จะยกคำร้องเช่นนั้นหรือในบางมลรัฐอาจจะมีการประเมินค่าเสียหาย ณ วันที่มีการไต่สวน หรือวันที่มีการวางเงินค่าทดแทนต่อคณะกรรมการและในกรณีที่มีการอุทธรณ์และศาลตัดสินว่าการเวนคืนนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญ การประเมินค่าทดแทนก็จะพิจารณา ณ วันที่มีการวางเงินครั้งแรก แต่หากการเวนคืนนั้นเน้นล่าช้าออกไปมากการประเมินค่าทดแทนจะประเมิน ณ วันที่มีการไต่สวนครั้งที่สอง⁸⁵

3) กรณีที่การเวนคืนไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีที่เจ้าของที่ดินไม่ได้คัดค้านการเวนคืนอันไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นทันทีที่กระทำได้ เจ้าของที่ดินจะมีสิทธิได้รับการประเมินค่าทดแทน ณ วันที่มีการครอบครองเกิดขึ้น

นอกจากนี้ ในการกำหนดค่าทดแทนของสหรัฐอเมริกาในแต่ละมลรัฐก็ยังมีแนวปฏิบัติที่แตกต่างกันในการถือเอาวันใดเป็นฐานในการประเมินค่าทดแทน กล่าวคือ ในมลรัฐอิลลินอยส์ใช้วันที่มีการยื่นคำร้องขอเวนคืนต่อศาลมลรัฐชิคาโกใช้วันที่องค์กรผู้เวนคืนครอบครองทรัพย์สินที่เวนคืนมลรัฐคลิฟแลนด์ ถือเอาวันที่การกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งขององค์กรผู้เวนคืน ซึ่งส่งผลกระทบต่อราคาตลาดเป็นวันประเมินค่าทดแทน⁸⁶ เป็นต้น ทั้งนี้ ก็เพื่อให้จำนวนค่าทดแทนมีลักษณะใกล้เคียงกับความเสียหายที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับมากที่สุดนั่นเอง

⁸⁴ Sackman Van Bruny and Russel D. Van Brunt. (1950). Nichols on Eminent Domain. p.20.

⁸⁵ เอมอิสตรา จันท์เกษม. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 19. หน้า 141.

⁸⁶ ศุภเชษฐ คุสุวรรณ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 82. หน้า 95.

สหรัฐอเมริกาศาลมีบทบาทสำคัญในการกำหนดค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืน โดยหลักการประเมินค่าทดแทนมีหลักการสำคัญ ดังนี้

1) ค่าทดแทนที่เป็นธรรม หมายความว่า จำนวนค่าทดแทนที่เท่ากับมูลค่าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน ทั้งนี้ คำนึงถึงมูลค่าในด้านความสูญเสียของเจ้าของที่ดินเป็นหลัก ดังนั้น ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามความหมายของรัฐธรรมนุญ จึงหมายความว่า สิ่งใดก็ตามซึ่งเจ้าของที่ดิน ได้สูญเสียไป และสิ่งนั้นต้องไม่ใช่สิ่งที่ผู้เวนคืนได้รับกลับมา (what the owner has lost, and not what the condemnor has gained.)⁸⁷ ส่วนกรณีที่ทรัพย์สินนั้นมีราคาตลาดที่กำหนดได้แน่นอน ก็ให้ถือเอาราคาตลาดนั้นเป็นมาตรการทั่วไปในการคิดค่าทดแทน แต่ถ้าทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนมีราคาสูงขึ้นเป็นพิเศษ เนื่องจากสถานการณ์บางอย่างก็มิให้ถือเอาราคานั้นมาเป็นหลักเกณฑ์ในการคำนวณค่าทดแทน เช่น ทรัพย์สินที่ราคาสูงขึ้นเนื่องจากการขาดแคลนในยามสงคราม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ถ้าที่ดินซึ่งถูกเวนคืนมีการใช้เพื่อวัตถุประสงค์พิเศษในบางประการอยู่แล้วต้องนำวัตถุประสงค์พิเศษดังกล่าวมาพิจารณาองค์ประกอบหนึ่งของมูลค่าที่ดินด้วย เช่น ที่ดินที่ถูกใช้เป็น สถานที่สำหรับจ่ายค่าเสียถูกเวนคืน มาสร้างเป็นทางด่วน⁸⁸ ซึ่งกรณีเช่นนี้ทำให้ที่ดินที่ถูกเวนคืน มีข้อจำกัดในการใช้ หรืออาจกล่าวได้ว่าการเวนคืนมีผลเป็นการจำกัดการใช้ประโยชน์สูงสุดและดีที่สุด (The highest and the best use of property)

2) ในกรณีที่ทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนไม่มีราคาตลาด จะต้องหาราคาที่ใกล้เคียงที่สุด โดยอาจพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่มีการต่อรองราคาซื้อขาย ได้แก่ ราคาดั้งเดิมที่มีอยู่ (Original Cost) ราคาที่ดินที่ได้รับการพัฒนาแล้ว โอกาสการพัฒนาการใช้ประโยชน์ในอนาคตและความเห็นของบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญในด้านการประเมินราคา⁸⁹

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

⁸⁷ Sackman Van Bruny and Russel D. Van Brunt. (1950). Nichols on Eminent Domain. Metthew and Bender & Company Incorporated. p.33.

⁸⁸ Newton Girl Scouts Council. Inc. v Massachusetts Turnpike Authority. 335 Mass 189. 138 NE2d 769.

⁸⁹ American Jurisprudence. (1966). second edition, volume 27. New York: Lawyers Cooperative Publishing. p.58.

4) ผลประโยชน์ที่เกิดแก่ที่ดินส่วนที่เหลืออันเนื่องมาจากการพัฒนาโครงการของรัฐ จะต้องนำมาพิจารณาในการกำหนดเงินค่าทดแทนด้วย⁹⁰ ดังนั้น ถ้าการเวนคืนที่ดินก่อให้เกิดประโยชน์แก่เจ้าของที่ดินก็ให้หักผลประโยชน์นั้นออกจากค่าทดแทนที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืน เช่น การหักผลประโยชน์จากการเวนคืนเพื่อการก่อสร้างทางหลวง ถนน หรือการขยายพื้นที่ถนน เป็นต้น แต่ผลประโยชน์ที่หักดังกล่าวมิให้รวมถึงประโยชน์ที่คาดว่าเจ้าของที่ดินจะได้รับ อันเนื่องจากการใช้ที่ดินของรัฐตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนนั้น⁹¹ อย่างไรก็ตาม ถ้าเป็นกรณีที่ทรัพย์สินทั้งหมดถูกเวนคืนย่อมไม่มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเรื่องการหักผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น จากการเวนคืนแต่อย่างใด เนื่องจากเจ้าของที่ดินย่อมมีสิทธิได้รับค่าทดแทนมูลค่าทั้งหมดของที่ดิน ที่ถูกเวนคืนอยู่แล้ว⁹²

5) ความเสียหายที่เกิดจากการประกอบธุรกิจหรือผลกำไรจากธุรกิจไม่ถือเป็น องค์ประกอบหนึ่งของความเสียหายซึ่งเกิดจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ อย่างไรก็ตาม ค่าเสียหาย ในกรณีนี้ปัจจุบันได้รับการพิจารณาโดยอาศัยหลักราคาตลาดที่เป็นธรรม⁹³ สำหรับความเสียหายที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการเวนคืน เช่น การที่ต้องเลิกกิจการค่าขาดประโยชน์ ผลกำไรจากการประกอบธุรกิจ สำหรับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนนั้นจะต้องมีการจ่ายเงินจำนวนหนึ่งให้เป็นพิเศษ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นค่าทดแทนเพื่อการปลดพราก จากที่อยู่อาศัยหรือต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้เป็นสถานที่ในการประกอบกิจการ เช่น กำหนดให้ไม่ต่ำกว่า 22,500 ดอลลาร์ สำหรับกรณีเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัยและ 5,250 ดอลลาร์สำหรับผู้เช่า⁹⁴ นอกจากนี้ยังจะได้รับค่าใช้จ่ายในการโยกย้าย และค่าใช้จ่ายในการหาที่อยู่ใหม่ด้วย สำหรับค่าเสียหายหรือมูลค่าที่ลดลงของชื่อเสียงทางธุรกิจ (Good Will) ไม่ถือว่าเป็นองค์ประกอบของค่าทดแทน หรือค่าเสียหายที่เกิดจากการเวนคืนเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ถือเป็นอำนาจขององค์กรนิติบัญญัติในการที่จะกำหนดให้ good will เป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของค่าทดแทนการเวนคืน⁹⁵

6) ค่าทดแทนความเสียหายกรณีบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินที่ถูกเวนคืนได้รับเพราะเหตุแห่งการแบ่งแยกที่ดินที่ถูกเวนคืนออกมาจากที่ดินส่วนอื่น ๆ ของเจ้าของรายเดียวกัน (Severance Damages) เมื่อที่ดินถูกเวนคืนบางส่วน เจ้าของที่ดินจะได้รับค่าทดแทนไม่เฉพาะราคาที่ดิน

⁹⁰ นัฐกานต์ ขำยัง. อ้างแล้วเชิงบรรณที่ 31. หน้า 77.

⁹¹ Monongaheal Navigation Co. v. United States. 148 U.S. 312,326 (1893).

⁹² Whitaker v. Phoenixville Pa 327. 21A 604.

⁹³ American Jurisprudence. (1966). second edition, volume 27. New York: Lawyers Cooperative Publishing. p. 83-86.

⁹⁴ เอกสารประกอบการนำเสนอเรื่อง “การเวนคืนที่เป็นธรรม” ในงานเสวนาวิชาการรายเดือนครั้งที่ 36. มูลนิธิประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทย. หน้า 8

⁹⁵ American Jurisprudence. (1966). second edition, volume 27. New York: Lawyers Cooperative Publishing. p. 83-86.

ที่ถูกเวนคืนเท่านั้น แต่ยังมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายสำหรับที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนด้วย อย่างไรก็ตาม เจ้าของที่ดินไม่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลงของที่ดินเต็มราคาตลาด ทั้งนี้ ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่ว่าที่ดินส่วนใดถูกเวนคืน

7) เจ้าของที่ดินผู้ถูกเวนคืนไม่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนเพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากข้อเสนอหรือความคาดหวังว่าจะมีการพัฒนาเกิดขึ้น ดังนั้น มูลค่าที่เป็นความคาดหวังและยังไม่เกิดขึ้นจริง ณ วันที่มีการเวนคืนย่อมไม่สามารถเรียกร้องค่าทดแทนได้ แต่หากไม่มีความชัดเจนมาแต่แรกว่าที่ดินบริเวณนั้นจะมีการก่อสร้างโครงการต่าง ๆ ขึ้น มูลค่าที่เพิ่มขึ้น ณ ปัจจุบันของที่ดินละแวกใกล้เคียงจะถูกนำมาพิจารณาในการกำหนดค่าทดแทนด้วย อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้น ซึ่งศาลก็พยายามที่จะแบ่งแยกความแตกต่างระหว่างการเพิ่มขึ้นของมูลค่าที่ดินในละแวกใกล้เคียงทั่วไปตามราคาตลาดกับการเพิ่มขึ้นของมูลค่าที่ดิน โดยเฉพาะเจาะจง เนื่องจากผลกำไรที่เกิดจากการคาดหวัง ซึ่งมีที่มาจากการพัฒนาโครงการของรัฐ⁹⁶

ในกรณีที่ผู้ความเสียหายได้รับค่าทดแทนไปแล้วในเวลาที่ถูกเวนคืนจะไม่คิดดอกเบี้ยสำหรับราคาทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนนั้น แต่ถ้าเป็นกรณีที่ทรัพย์สินนั้นได้ถูกเวนคืนไปก่อนและมีการจ่ายค่าทดแทนในภายหลังศาลเคยวินิจฉัยว่า ค่าทดแทนนั้นต้องคิดรวมเงินอีกจำนวนหนึ่งด้วย (ซึ่งในที่นี้หมายถึง ดอกเบี้ย)

อนึ่ง ในสหรัฐอเมริกาจะมีการกระทำของรัฐในบางกรณีที่มีได้ถือว่าเป็นการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ตามกระบวนการเวนคืนตามกฎหมาย แต่การกระทำดังกล่าววันนั้นก็ส่งผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนเช่นกัน ได้แก่⁹⁷

1) กรณีที่ทรัพย์สินของเอกชนถูกเวนคืนตามความเป็นจริงโดยปราศจากกระบวนการเวนคืนที่เป็นทางการหรือการวางข้อกำหนดของรัฐซึ่งมีผลให้มูลค่าทางเศรษฐกิจของเจ้าของทรัพย์สินลดลงจนทำให้การใช้สอยทรัพย์สินของเอกชนไม่อาจเป็นไปได้อย่างมีเหตุผล ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการกระทำดังกล่าวมีผลเสมือนเป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (Inverse Condemnation) ซึ่งกรณีดังกล่าวเจ้าของทรัพย์สินนั้นจำเป็นต้องได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น และถือเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรมอีกด้วย

2) กรณีการดำเนินบริการสาธารณะตามปกติของรัฐซึ่งมีผลเป็นการรบกวนสิทธิในการใช้สอยทรัพย์สินของเอกชน และความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นไม่จำกัดเฉพาะความเสียหายทางกายภาพที่เกิดขึ้นกับตัวทรัพย์สินเท่านั้น แม้ความเสียหายนั้นเป็นเพียงทำให้มูลค่าของทรัพย์สินนั้น

⁹⁶ เอมอิสตรา จันท์เกษม. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 19. หน้า 143.

⁹⁷ นัฐกานต์ ขำยัง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 31. หน้า 77.

ต้องลดน้อยถอยลงก็ถือเป็นกรณีที่ต้องจ่ายค่าทดแทนเช่นกัน ตัวอย่างความรับผิดชอบในกรณีเหล่านี้ ได้แก่ ความเสียหายที่เกิดแก่ที่ดินข้างเคียงซึ่งมีสาเหตุมาจากควันทัน เสียงดัง และความสั่นสะเทือน ฯลฯ โดยมีตัวอย่างแนววินิจฉัยของศาลในสหรัฐอเมริกาไว้ว่า การก่อสร้างสุสาน สถานีน้ำมันเชื้อเพลิง อาคารหอสูบน้ำ เรือนจำ โรงเรียน โรงพยาบาล สนามเด็กเล่นในบริเวณเขตบ้านพักอยู่อาศัย ซึ่งทำให้ที่ดินเสื่อมราคาลง แต่ก็ไม่เป็นกรณีที่เจ้าของที่ดินมีสิทธิได้รับค่าทดแทน เนื่องจากความเสียหายนั้น แม้จะทำให้มูลค่าของที่ดินข้างเคียงลดลง แต่ก็ไม่ถึงขนาดที่ไม่สามารถใช้สอยได้ตามปกติสุข ส่วนกรณีการก่อสร้างโรงพยาบาลสำหรับโรคติดต่อ การก่อสร้างเตาเผาขยะ การก่อสร้างโรงงานกำจัดสิ่งปฏิกูลนั้น เป็นความเสียหายที่รบกวนการอยู่อาศัยโดยปกติของเจ้าของทรัพย์สิน ซึ่งถือว่าเป็นกรณีที่เจ้าของที่ดินมีสิทธิได้รับค่าทดแทน ซึ่งมีผลทำให้ที่ดินนั้น ไม่เหมาะสมแก่การอยู่อาศัยอีกต่อไป หรือก่อให้เกิดอันตรายแก่การอยู่อาศัยในที่ดินนั้น และเป็นที่ยอมรับในหลายคดีว่าการดำเนินการบริการสาธารณะ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของที่ดินเช่นนี้มีลักษณะที่ใกล้เคียงกับการใช้อำนาจเวนคืน ซึ่งถือเป็นความรับผิดชอบอย่างหนึ่งตามระบบกฎหมายคอมมอนลอว์โดยความเสียหายที่เกิดแก่เจ้าของที่ดินข้างเคียงนั้น เป็นผลมาจากการก่อสร้างหรือการดำเนินการบริการสาธารณะ ซึ่งได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควร และโดยปราศจากความประมาทเลินเล่อแล้ว จึงอาจกล่าวได้ว่า หลักการดังกล่าวมีขึ้นเพื่อยกเว้นความผิดให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งได้กระทำการตามบทบัญญัติของกฎหมายนั่นเอง⁹⁸ แต่รัฐยังคงต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย ดังนั้น การฟ้องร้องในกรณีดังกล่าวนี้ตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา อยู่ภายใต้หลักการตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้จ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมเพื่อการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มิใช่การฟ้องร้องคดีเพื่อเรียกร้อง ค่าสินไหมทดแทนกรณีละเมิดแต่อย่างใด

นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกาได้นำมาตรการ Value Capture⁹⁹ มาใช้เพื่อสร้างความสมดุลในการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชน โดยการเรียกเก็บมูลค่าที่เพิ่มขึ้นซึ่งเป็นกำไรที่คาดไม่ถึง (Windfall) อันตกแก่เจ้าของที่ดิน ด้วยเหตุผลที่ว่า มูลค่าที่เพิ่มขึ้นนั้นเป็นผลโดยตรงจากการลงทุนของภาครัฐ ดังนั้น รัฐจึงข้อมิสิทธิอันชอบธรรมที่จะเรียกมูลค่าที่เพิ่มขึ้นนั้นกลับสู่ภาครัฐ เพื่อนำไปใช้ในการก่อสร้างของภาครัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าที่จะให้ผลกำไร ดังกล่าวตกที่ภาคเอกชน มาตรการนี้นำมาใช้ในระบบขนส่งมวลชนเป็นการเรียกเก็บมูลค่าที่เพิ่มขึ้น บางส่วนหรือทั้งหมดของทรัพย์สิน ซึ่งเป็นผลโดยตรงจากการลงทุนของภาครัฐเพื่อนำมาใช้เป็นต้นทุนในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน โดยมูลค่าที่เพิ่มขึ้นเรียกเก็บเสมือนเป็นค่าเช่า ซึ่งเป็นหนี้ที่เกิดจากการใช้บริการ โครงสร้างพื้นฐาน

⁹⁸ นัฐกานต์ ขำยัง, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 31, หน้า 80.

⁹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 97.

ที่รัฐสร้างขึ้น เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและสนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะต่อไป ในอนาคตด้วย นอกจากนี้ Value Capture ยังอาจนำมาใช้ในรูปของภาษีที่ดินเพื่อนำมาชดเชยหนี้ที่เกิดขึ้นจากโครงการก่อสร้างของภาครัฐ ซึ่งการเรียกเก็บมูลค่าที่เพิ่มขึ้นนั้นขึ้นอยู่กับลักษณะการใช้ประโยชน์ในที่ดินว่าเป็นการใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์ หรือใช้เป็นที่อยู่อาศัยและขึ้นอยู่กับความต้องการในการพัฒนาในมลรัฐนั้น ๆ ด้วย โดยการเรียกเก็บมูลค่าที่สูงขึ้นนั้นจะเรียกเก็บจากเจ้าของที่ดินซึ่งอยู่ใกล้กับโครงการก่อสร้างของรัฐตามระยะทางใกล้เคียงประมาณ 2 ไมล์ จากโครงการนั้น ๆ ด้วยเหตุผลที่ว่า ระยะทางประมาณ 2 ไมล์ จากโครงการนั้นเป็นระยะทางโดยเฉลี่ยซึ่งที่ดินที่อยู่ในระยะนั้นจะมีราคาเพิ่มสูงมากขึ้นและทำให้เอกชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินได้รับประโยชน์จากโครงการมากที่สุด รัฐจึงเรียกเก็บมูลค่าที่สูงขึ้นนั้น กลับคืนมาเพื่อประโยชน์ในการจัดสร้างบริการสาธารณะในพื้นที่อื่นซึ่งยังขาดแคลนต่อไป กล่าวโดยสรุป หลักการ Value Capture ในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้นใช้กันมานานแล้วโดยอยู่ในรูปแบบของภาษีทรัพย์สินประเภทภาษีประเมินสินทรัพย์สิน (Special Assessment) ซึ่งได้แก่ ภาษีที่เรียกเก็บจากเจ้าของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ได้รับประโยชน์จากการดำเนินการกิจการของรัฐ เช่น การที่รัฐสร้างถนนผ่านในที่ดินทำให้ที่ดินและโรงเรือนที่อยู่ริมถนนที่มีราคาสูงขึ้น ผู้เป็นเจ้าของที่ดินและโรงเรือนนั้น ๆ ต้องเสียภาษีให้แก่รัฐเป็นการชดเชยที่ได้รับประโยชน์ เป็นพิเศษจากกิจการนั้น และการเก็บภาษีประเภทนี้มีส่วนช่วยให้รัฐเก็บภาษีที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อีกทั้งเป็นการป้องปรามการถือครองที่ดินเพื่อเก็งกำไรอีกด้วย

จากการศึกษาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศ ผู้เขียนสรุปได้ว่า สาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้มีการบัญญัติให้รัฐรับผิดชอบในกรณีความเสียหายเกิดขึ้นจากงานโยธาสาธารณะ¹⁰⁰ ซึ่งงานโยธาสาธารณะนั้นในบางกรณีหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบโดยปราศจากการกระทำความผิด เช่น ความเสียหายอย่างฉับพลันที่เกิดขึ้นแก่ผู้อาศัยอยู่ใกล้เคียงกับการก่อสร้างสาธารณูปการที่ไม่มีลักษณะเป็นอันตรายในตัวเอง การทำให้อาคารเสื่อมราคาจากการก่อสร้างทางด่วนใกล้เคียงล้วนเป็นกรณีที่เกิดอุบัติเหตุที่จะได้รับค่าชดเชย เมื่อมีลักษณะที่เป็นความไม่สะดวกเกินกว่าปกติของผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงซึ่งตามกฎหมายปกครองฝรั่งเศสถือว่า กรณีนี้มีที่มาจากหลักเรื่องความเสมอภาคของพลเมืองในการรับภาระสาธารณะถูกกระทบกระเทือน โดยต้องมีเงื่อนไขว่า ความเสียหายนั้นต้องเป็นความเสียหายที่ผิดปกติ¹⁰¹

¹⁰⁰ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 52. หน้า 259.

¹⁰¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 274, 293.

ประเทศอังกฤษมีหลักการเฉพาะว่าด้วยการประเมินค่าทดแทนความเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลงอันเนื่องมาจากการรบกวนสิทธิ (Depreciation and Actionable Nuisance) ซึ่งเป็นค่าทดแทนแก่เจ้าของที่ดินข้างเคียงที่มีได้ถูกเวนคืนแต่ต้องถูกรบกวนสิทธิในการใช้สอยทรัพย์สิน เช่น ความเสียหายที่เกิดแก่ที่ดินข้างเคียงที่มีสาเหตุมาจากควัน เสียงดัง ความสั่นสะเทือน หรือการก่อสร้างโรงงานกำจัดสิ่งปฏิกูล ซึ่งมีผลทำให้ที่ดินนั้นไม่เหมาะแก่การอยู่อาศัยอีกต่อไปหรือทำให้ที่ดินเสื่อมราคาลง เป็นต้น การทำกิจกรรมในที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้นมีหลักการคล้ายกับการให้ค่าสินไหมทดแทนกรณีละเมิดประเภท Public Nuisance ศาลได้ให้เรียกค่าทดแทนได้ หากที่ดินของผู้เรียกร้องเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลงอันเนื่องมาจากกิจกรรมที่ประกอบในที่ดินที่ถูกเวนคืนและค่าทดแทนที่จะให้ได้จำกัดเพียงค่าเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาของสิทธิเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ไม่มอบบัญญัติหรือหลักเกณฑ์การจ่ายค่าทดแทนให้กับเจ้าของที่ดินข้างเคียงที่มีได้ถูกเวนคืนแต่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนในเรื่องการเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลง

สหรัฐอเมริกา มีหลักการในการประเมินค่าทดแทน กรณีการดำเนินบริการสาธารณะตามปกติของรัฐซึ่งมีผลเป็นการรบกวนสิทธิ ในการใช้สอยทรัพย์สินของเอกชน และความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น ไม่จำกัดเฉพาะความเสียหายทางกายภาพที่เกิดขึ้น กับตัวทรัพย์สินเท่านั้น แม้ความเสียหายนั้นเป็นเพียงทำให้มูลค่าของทรัพย์สินนั้นต้องลดน้อยถอยลงก็ถือเป็นกรณีที่ต้องจ่ายค่าทดแทนเช่นกัน

สำหรับประเทศไทย พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 33¹⁰² ได้ให้ความคุ้มครองเจ้าของที่ดินที่มีได้ถูกเวนคืน แต่ผลแห่งการเวนคืนทำให้โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นของตนไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ หรือไม่อาจ

¹⁰² พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

มาตรา 33 ถ้าโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นที่ถูกเวนคืนนั้นมีบางส่วนอยู่บนที่ดินที่มีได้เวนคืน และเป็นโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นเดียวกัน โดยไม่อาจแบ่งแยกได้ เจ้าของจะขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นส่วนที่เหลือดังกล่าวด้วยก็ได้

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

ใช้ประโยชน์ได้ตามวัตถุประสงค์ที่ใช้อยู่เดิม หรืออาจเกิดอันตรายในการอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ จะเห็นได้ว่าเป็นเรื่องของการใช้ประโยชน์ แต่ไม่ได้มีการคุ้มครองถึง ที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้าง ที่เกิดการเสื่อมค่าเสื่อมราคาลง หรือเสื่อมมูลค่าลง