

บทที่ 3

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืน

ในบทนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาหลักกฎหมายกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืน ได้แก่ หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนในประเทศไทย ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศสหราชอาณาจักร สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ ขอบเขต วิธีการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่เป็นกรรม ตลอดจนศึกษาพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 และกฎกระทรวงกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืน พ.ศ. 2564 และพิจารณาหลักกฎหมายที่ใช้ในการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทน เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและใช้ในการวิเคราะห์ปัญหาการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่เป็นกรรม ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ต่อไป

3.1 หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องและกระบวนการเวนคืนในประเทศไทย

เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งที่ดินเพื่อการอันจำเป็นในกิจการสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น รัฐจะต้องดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้อสังหาริมทรัพย์ของประชาชนตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐก่อน รัฐจึงจะดำเนินการตามวัตถุประสงค์ข้างต้นได้

การให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของประชาชน รัฐจะต้องอาศัยบทบัญญัติทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืน ดังนี้

3.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายในการจำกัดขอบเขต สิทธิ เสรีภาพ และการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ดังนั้น กฎหมายในประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ จะขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมิได้ ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย จึงต้องดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติไว้ เพื่อเป็นการจำกัดและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกเวนคืน

มาตรา 37 บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก

ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้กระทำเพียงเท่าที่จำเป็นต้องใช้เพื่อการที่บัญญัติไว้ในวรรคสาม เว้นแต่เป็นการเวนคืนเพื่อนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้ประโยชน์เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือเมื่ออสังหาริมทรัพย์เหลือจากการใช้ประโยชน์ และเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืน ให้คืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

ระยะเวลาการขอคืนและการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มีได้ใช้ประโยชน์ หรือที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไปให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยระบุเจาะจงอสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามความจำเป็น มิให้ถือว่าเป็นการขัดต่อมาตรา 26 วรรคสอง

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้จำกัดสิทธิเสรีภาพในการใช้ประโยชน์ของเจ้าของทรัพย์สิน โดยการเวนคืน แต่ก็ได้คุ้มครองสิทธิในการที่จะได้รับเงินค่าทดแทนที่เกิดจากการเวนคืนด้วยความเป็นธรรมภายในระยะเวลาอันควร ตลอดจนคุ้มครองสิทธิของเจ้าของหรือทายาทในการเรียกคืนทรัพย์สินที่รัฐมิได้นำไปใช้ประโยชน์

3.1.2 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

3.1.2.1 การกำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน

การดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 เริ่มต้นโดยการตรา “พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน” ก่อน จากนั้นเจ้าหน้าที่เวนคืนจะดำเนินการเข้าสำรวจอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน เพื่อให้ทราบถึงที่ดินที่จะต้องได้มาอย่างแน่ชัด

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 กำหนดให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ซึ่งในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวอย่างน้อยต้องกำหนดรายละเอียดไว้ ดังนี้

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

พระราชกฤษฎีกามีระยะเวลาใช้บังคับเท่าที่จำเป็นเพื่อการสำรวจที่ดินและอสังหาริมทรัพย์และการรังวัดที่ดิน แต่ต้องไม่เกิน 5 ปี¹ แต่หากว่าการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ไม่แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาดังกล่าว ยังคงมีความประสงค์ที่จะทำการสำรวจเพื่อให้ทราบถึงอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องได้มาต่อไป ให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่ล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 60 วัน ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกานั้นจะสิ้นผลใช้บังคับ ทั้งนี้ หากการดำเนินการสำรวจเพื่อให้ทราบถึงอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องได้มาไม่แล้วเสร็จและไม่มีการนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาภายในกำหนดเวลา หากเกิดความเสียหายต่อรัฐ เจ้าหน้าที่ที่ต้องถูกดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ อีกด้วย จะเห็นว่าพนักงานเจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าไปในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ภายในเขตที่ดินที่จะเวนคืน ก็เพื่อกระทำการเท่าที่จำเป็นเพื่อทำการสำรวจและเพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ

¹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

มาตรา 9 ระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 (2) ให้กำหนดเท่าที่จำเป็น เพื่อการสำรวจที่ดินและอสังหาริมทรัพย์และการรังวัดที่ดิน แต่จะกำหนดเกินห้าปีมิได้

² พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

มาตรา 10 ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการสำรวจเพื่อให้ทราบถึงอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องได้มาโดยแน่ชัด ให้แล้วเสร็จ ภายในระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 (2) หากเจ้าหน้าที่ดำเนินการไม่แล้วเสร็จตามวรรคหนึ่งและยังประสงค์จะทำการสำรวจ เพื่อให้ทราบถึงอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องได้มาโดยแน่ชัดต่อไป ให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่ล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหกสิบวัน ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกานั้นจะสิ้นผลใช้บังคับ หากการดำเนินการตามวรรคหนึ่งไม่แล้วเสร็จและมีได้มีการเสนอให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นใหม่ภายในกำหนดเวลาถ้าเกิดความเสียหาย แก่รัฐเป็นจำนวนเท่าใด ให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ทั้งนี้ไม่ตัดอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 ขึ้นใหม่

อสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน แต่การเข้าไปดังกล่าวจะต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวทราบถึงกิจการที่จะต้องกระทำล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนการเริ่มกระทำกิจการนั้น ซึ่งการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนนั้น จะต้องกระทำด้วยความระมัดระวังเพื่อมิให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ หากมีความเสียหายเกิดขึ้นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ก็มีสิทธิที่จะได้รับค่าชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการที่พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อทำการสำรวจและเพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนดังกล่าว³

3.1.2.2 กระบวนการเข้าสำรวจที่ดินที่จะเวนคืน

การสำรวจดังกล่าว จะต้องกำหนดระยะเวลาการเริ่มต้นเข้าสำรวจเท่าที่จำเป็น แต่จะต้องไม่เกิน 180 วัน นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาบังคับใช้ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ รัฐมนตรีอาจอนุมัติให้ขยายระยะเวลาออกไปอีกได้ แต่ไม่เกิน 90 วัน⁴ และพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้เข้าทำการสำรวจจะต้องชี้แจง เผยแพร่ข้อมูลและสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการเวนคืนให้แก่ราษฎรผู้ถูกเวนคืนให้ได้ทราบถึงวัตถุประสงค์ของการเวนคืนดังกล่าว พร้อมทั้งรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอีกด้วย⁵

³ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

มาตรา 12 ภายในกำหนดระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา พนักงานเจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าไปในที่ดินและ อสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ภายในแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืน และกระทำการเท่าที่จำเป็น เพื่อทำการสำรวจให้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของทราบถึงกิจการที่จะกระทำล่วงหน้า

⁴ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

มาตรา 13 การกำหนดระยะเวลาการเริ่มต้นเข้าสำรวจตามมาตรา 8 (4) ให้กำหนดเท่าที่จำเป็นซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 ใช้บังคับ

ในกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ รัฐมนตรีอาจอนุมัติให้ขยายระยะเวลาตามวรรคหนึ่งได้ไม่เกินเก้าสิบวัน

การขยายระยะเวลาตามวรรคสองให้ทำเป็นประกาศและต้องระบุเหตุผลการขยายระยะเวลาไว้ด้วย และให้นำความในมาตรา 11 มาใช้บังคับกับการเผยแพร่ประกาศดังกล่าวด้วยโดยอนุโลม

⁵ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

มาตรา 14 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่เข้าทำการสำรวจตามมาตรา 12 ชี้แจง เผยแพร่ข้อมูลและสร้างความเข้าใจ เกี่ยวกับวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนให้ประชาชนทราบ พร้อมทั้งรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่เจ้าหน้าที่ประกาศกำหนด

ทั้งนี้ การเข้าสำรวจทรัพย์สินที่จะเวนคืนเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณากำหนดราคา เบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนให้แก่บุคคลผู้มีสิทธิได้รับ เงินค่าทดแทนตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่ง อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 โดยแบ่งเป็น 6 ประเภท ดังนี้

ประเภทที่หนึ่ง เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืน ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 คำว่า “เจ้าของ” หมายความว่า เจ้าของหรือ ผู้ครอบครองซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยชอบด้วยกฎหมาย และตามราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมาย “เจ้าของ” หมายความว่า ผู้มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ผู้มีสิทธิครอบครอง ใช้สอย เก็บผลประโยชน์ และจำหน่ายทรัพย์สิน และตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 3 คำว่า “เจ้าของที่ดิน” นั้น หมายความว่า บุคคลซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งหมายถึงบุคคลที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณี ที่ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามบทกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับหรือได้มาซึ่งโฉนด ที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้ และได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดิน เพื่อการครองชีพหรือตามกฎหมายอื่น ตามมาตรา 4 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินคำว่า “ผู้ครอบครอง โดยชอบด้วยกฎหมาย” ได้แก่ บุคคลซึ่งได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดิน ซึ่งปกติแล้วผู้ครอบครอง โดยชอบด้วยกฎหมายมีสิทธิในที่ดินในทำนองเดียวกันกับเจ้าของที่ดิน แต่ต่างกันที่ผู้ครอบครอง โดยชอบด้วยกฎหมายไม่มีโฉนดที่ดินคงมีแต่เพียงหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน เช่น น.ส. 3 และ น.ส. 3 ก. เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แม้จะมีเพียงสิทธิครอบครองที่ดิน แต่เมื่อถูกเวนคืน ผู้มีสิทธิครอบครองก็สามารถมีสิทธิรับเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนได้ หากปรากฏว่า คณะกรรมการสอบสวนสิทธิได้ตามมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มา ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ได้สอบสวนข้อเท็จจริงแล้ว ว่าผู้ใดเป็นผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ โดยชอบด้วยกฎหมาย คณะกรรมการก็สามารถกำหนดราคาค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ให้แก่ผู้นั้นได้⁶

⁶ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

มาตรา 63 ในกรณีที่ที่ดินไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้เจ้าหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะ หนึ่ง ประกอบด้วย นายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขตแห่งท้องที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ ผู้แทนกรมธนารักษ์ผู้แทนกรมที่ดิน ผู้ใหญ่บ้านในท้องที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่และผู้แทนของเจ้าหน้าที่ เพื่อดำเนินการสอบสวนให้ทราบถึงผู้มีสิทธิในที่ดิน ดังกล่าว หากผลการสอบสวนปรากฏว่าที่ดินนั้น ไม่ใช่ที่ดินของรัฐและทราบถึงผู้มีสิทธิในที่ดินนั้น ให้ดำเนินการ เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามที่กำหนดไว้ในหมวด 1 การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยการเวนคืนต่อไป

หากผลการสอบสวนตามวรรคหนึ่งไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้มีนั้น ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง พิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรและให้ปิดประกาศ เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสคัดค้านเป็นเวลาเก้าสิบวัน ณ

ประเภทที่สอง เจ้าของโรงเรียน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่น ซึ่งตั้งอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นในวันใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 หรือ ได้ถูกสร้างขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ โดยปกติเจ้าของโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างมักจะเป็นบุคคลเดียวกัน แต่ในบางกรณีเจ้าของโรงเรียน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่น อาจเป็นบุคคลผู้ซึ่งมิได้เป็นเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน เช่น ผู้ที่อาศัยสิทธิ หรือผู้ที่ได้รับอนุญาตจากเจ้าของให้ปลูกสร้างโรงเรียน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นก็อาจเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวได้ จึงจัดเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 40 (2) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

ประเภทที่สาม เจ้าของต้นไม้ยืนต้นที่ขึ้นอยู่ในที่ดินในวันที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 เป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของต้นไม้ยืนต้นที่ขึ้นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 ถ้าปลูกในภายหลังย่อมไม่ได้รับเงินค่าทดแทน คำว่า “ต้นไม้ยืนต้น” ไม่มีนิยามความหมายไว้ ตามราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมาย “ต้นไม้” หมายความว่า คำรวมเรียกพืชทั่วไปโดยปรกติชนิดมีลำต้น ใช้ในความหมายที่แคบกว่า คำว่า ต้น หมายถึง พืชชนิดที่มีลำต้นใหญ่ มีกิ่งแยกออกไป ส่วนคำว่า “ยืนต้น” หมายความว่า คำเรียกต้นไม้ใหญ่ที่มีผลและมีอายุยืนนาน และนอกจากนี้ ประกาศใช้ข้อบังคับชั่วคราวสำหรับการเพาะปลูก ร.ศ. 129 ข้อ 7 ที่ให้ความหมายว่า พรรณไม้อืน เป็นต้นไม้ที่มีอายุเกิน 3 ปีจึงต้องพิจารณาตามหลักพฤกษศาสตร์ว่า ต้นไม้ใดบ้างที่มีอายุเกิน 3 ปี

ประเภทที่สี่ ผู้เช่าหรือผู้เช่าช่วงที่ดิน โรงเรียน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในที่ดินที่ต้องเวนคืน ในการเช่านั้นไม่จำกัดเพียงว่าจะต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ ซึ่งได้ทำไว้ก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 8 หรือได้จัดทำขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่เท่านั้น แต่หากการเช่านั้น แม้ไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือ แต่หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าเป็นผู้เช่าที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวจริง ซึ่งได้ทำไว้ก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 8 ในกรณีที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อยู่ในที่ดินของรัฐ หากเป็นผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ให้คณะกรรมการตามมาตรา 19 กำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่บุคคลดังกล่าว แต่หากบุคคลดังกล่าวไม่สามารถแสดงได้ว่าตนเป็นผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายให้คณะกรรมการตามมาตรา 19 กำหนดเงินค่าชดเชยเป็นค่าต้นไม้ยืนต้นและพืชล้มลุก ค่าร้อยละของโรงเรียนและสิ่งปลูกสร้าง

สถานที่ตามมาตรา 11 หากไม่มีผู้คัดค้านภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้นำความใน มาตรา 17 (3) และวรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

และค่าขนย้ายให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าวต่อไป แต่ต้องไม่สูงกว่าราคาที่กำหนดตามมาตรา 20 หรือได้จัดทำขึ้นภายหลัง โดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ที่มีสิทธิที่จะรับค่าทดแทนเช่นกัน และการเช่านั้นยังมีได้ระงับไปในวันที่เจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครองที่ดิน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว⁷ แต่เงินค่าทดแทนในการเช่านี้ พึงกำหนดให้เฉพาะผู้เช่าได้เสียหายจริง โดยเหตุที่ต้องออกจากที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวก่อนสัญญาเช่าระงับ การกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่

⁷ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

มาตรา 41 ในกรณีที่มีการเช่าที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งอยู่บนที่ดินที่เวนคืน หากมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือแม้ไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือ แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเป็นผู้เช่าที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวจริง ให้เจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้เช่าหรือผู้เช่าช่วงแต่ละรายเป็นค่าขนย้ายและค่าเสียหายอื่นที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ แต่สำหรับผู้เช่าหรือผู้เช่าช่วงที่ไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือให้จ่ายให้เฉพาะค่าขนย้าย

ในกรณีที่มีการเช่าที่ดินและผู้เช่าหรือผู้เช่าช่วงเป็นผู้ลงทุนหรือก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์หรือมีข้อตกลงอื่นใดในลักษณะเดียวกัน หรือได้มีการชำระค่าเช่าหรือค่าตอบแทนล่วงหน้า ให้เจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนเป็นค่าเสียหายจากการเช่าจากการที่สัญญาเช่าต้องระงับก่อนกำหนด โดยคิดตามส่วนของระยะเวลาเช่าที่เหลืออยู่นับแต่วันที่ตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 25 จนถึงวันที่สัญญาเช่าสิ้นสุดลง ทั้งนี้ให้หักเงินค่าทดแทนที่จ่ายตามวรรคนี้ออกจากเงินค่าทดแทนที่จ่ายให้แก่เจ้าของด้วย

ในกรณีที่เจ้าของโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งอยู่บนที่ดิน มีสัญญากำหนดให้กรรมสิทธิ์ในโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งอยู่บนที่ดินนั้นตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินเมื่อครบระยะเวลาเช่าที่ดิน ให้เจ้าของที่ดินมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนสำหรับโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งอยู่บนที่ดิน โดยผู้เช่าหรือผู้เช่าช่วงมีสิทธิได้รับค่าเสียหายในการใช้ที่ดินและโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งอยู่บนที่ดินนั้น โดยคำนวณตามส่วนของระยะเวลาเช่าที่เหลืออยู่ค่าขนย้ายและค่าเสียหายอื่น สำหรับค่าเสียหายในการใช้ที่ดินให้หักออกจากเงินค่าทดแทนที่เจ้าของได้รับ

ความในวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม ให้ใช้บังคับกับการเช่าซึ่งได้ทำไว้ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 หรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีผลใช้บังคับ หรือได้ทำขึ้นภายหลัง โดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่และการเช่านั้นยังมีได้ระงับไปในวันที่เจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครองที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว

ในกรณีตามวรรคสองหรือวรรคสาม หากผู้เช่าหรือผู้เช่าช่วงหรือเจ้าของมีข้อโต้แย้งหรือไม่เห็นด้วยกับการกำหนดเงินค่าทดแทนดังกล่าว และคู่กรณีไม่อาจตกลงกันได้หรือไม่สามารถจ่ายเงินค่าทดแทนได้ไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้เจ้าหน้าที่วางเงินค่าทดแทนทั้งหมดไว้โดยพลัน และมีหนังสือแจ้งให้คู่กรณีทราบเพื่อดำเนินการต่อไปในการวางเงินค่าทดแทนดังกล่าวให้แจ้งให้ศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์แล้วแต่กรณี ทราบถึงการเช่าที่มีสัญญาต่อกันด้วย

ผู้เช่าที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในที่ดินที่ต้องเวนคืน ซึ่งเสียสิทธิการเช่าไป เพราะที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างที่ตนเช่าถูกเวนคืนไป จึงเป็นการจ่ายค่าทดแทนสำหรับสิทธิการเช่า มิใช่เป็นการจ่ายเงินค่าทดแทนสำหรับโรงเรือนหรือ สิ่งปลูกสร้าง การเช่าดังกล่าวนี้ ถ้าหากว่าสัญญาจะจับไปก่อนผู้เช่ายอม ไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนแต่อย่างใด

ประเภทที่ห้า บุคคลผู้เสียสิทธิในการใช้ทางวางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟ หรือสิ่งอื่น ซึ่งคล้ายคลึงกันผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้น ตามมาตรา 1349 หรือ มาตรา 1352 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นกรณีผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนได้สิทธิในการใช้ทางวางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟ หรือสิ่งอื่นที่คล้ายคลึงกันที่ดินที่จะต้องเวนคืน และบุคคลดังกล่าว จำต้องเป็นผู้ที่ซึ่งได้จ่ายเงินค่าทดแทนในการใช้สิทธิดังกล่าวให้แก่เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนแล้ว เนื่องด้วยเหตุแห่งการเวนคืนของรัฐ ทำให้บุคคลดังกล่าวตามมาตราดังกล่าวเป็นผู้เสียหายและได้รับผลกระทบ จึงจำเป็นที่จะต้องกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนให้แก่บุคคลเช่นนั้น

ประเภทที่หก เจ้าของหรือบุคคลใดซึ่งอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขายหรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และได้รับความเสียหาย เนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น และไม่สามารถใช้อสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ในทางการค้าได้อีกต่อไป ในบางกรณีผู้เสียสิทธิตามมาตราดังกล่าวจำเป็นต้องย้ายถิ่นฐานไปจากภูมิลำเนาที่เคย อยู่อาศัย รัฐจึงมีหน้าที่ในการเยียวยาผลกระทบในความเสียหายดังกล่าว

3.1.2.3 หลักเกณฑ์ในการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทน

เมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะต้องเวนคืนใช้บังคับแล้ว ให้เจ้าหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ผู้แทนของเจ้าหน้าที่ ผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนกรมที่ดิน นายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขต และผู้บริหารท้องถิ่นเกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนให้แก่บุคคลผู้มีสิทธิได้รับตามกฎหมาย⁸ ซึ่งในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทนนี้

⁸ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

มาตรา 19 เมื่อพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 ใช้บังคับแล้ว ให้เจ้าหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ผู้แทนของเจ้าหน้าที่ ผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนกรมที่ดิน นายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขต และผู้บริหารท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทน

ในกรณีที่มีความจำเป็นเจ้าหน้าที่อาจพิจารณาแต่งตั้งผู้แทนหน่วยงานอื่นของรัฐเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย

ผู้บริหารท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องตามวรรคหนึ่ง หมายถึงผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอสังหาริมทรัพย์อยู่ในแนวเขตพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 ถ้าแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนครอบคลุมพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่ง เมื่อจะพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทน หรือปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับ

ต้องกำหนดไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนวันเข้าทำการสำรวจ และต้องระมัดระวังมิให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของหรือทายาท ในกรณีที่เกิดความเสียหายเจ้าของโดยชอบตามกฎหมายที่จะได้รับเงินค่าชดเชยสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากกิจการที่กระทำนั้น โดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา 20 มาตรา 22 มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ทั้งนี้ จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จและประกาศราคา ณ สถานที่ที่ได้กำหนดไว้ ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง⁹

คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น จะต้องนำหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณากำหนดจำนวนเงินค่าทดแทน ดังนี้

หลักเกณฑ์ตามมาตรา 20 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 บัญญัติว่าการกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืนให้คำนึงถึงราคา สภาพ เหตุและวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ประกอบกัน โดยคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นจะต้องพิจารณาถึง

ประการที่หนึ่ง ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 ราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน จึงหมายถึง ราคาธรรมดาที่อาจซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดตามความเป็นจริงในวันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับ โดยต้องพิจารณาที่ดินที่ถูกเวนคืนเป็นรายแปลง แม้ในวันที่

ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ให้ผู้บริหารท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง หมายถึงเฉพาะผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ให้นำความในวรรคสามมาใช้บังคับกับกรณีที่แนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนครอบคลุมท้องที่มากกว่าหนึ่งอำเภอด้วย โดยอนุโลม

⁹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

มาตรา 21 ให้คณะกรรมการตามมาตรา 19 กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นภายในแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนให้แล้วเสร็จ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งและประกาศให้ประชาชนทราบ ณ สถานที่ที่กำหนดไว้ตามมาตรา 11

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นและคณะกรรมการตามมาตรา 19 ไม่อาจกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ รัฐมนตรีอาจอนุมัติให้ขยายระยะเวลาตามวรรคสองได้ไม่เกินเก้าสิบวัน โดยทำเป็นประกาศและระบุเหตุผลการขยายระยะเวลาไว้ด้วยและให้นำความในมาตรา 11 มาใช้บังคับกับการเผยแพร่ประกาศดังกล่าวโดยอนุโลม

ในกรณีที่รัฐมนตรีเห็นว่า ราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา 19 ได้กำหนดไว้ต่ำหรือสูงเกินไปก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม รัฐมนตรีจะเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดราคาใหม่ให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นก็ได้ราคาทีละรัฐมนตรีกำหนดดังกล่าว ให้ถือว่าเป็นราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา 19 กำหนด

พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ ไม่มีหลักฐานการจดทะเบียนซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่สำนักงานที่ดิน ก็มีไว้ว่าจะต้องใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ในปีที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ ที่จะเวนคืนใช้บังคับมาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนเพราะเป็นคนละราคากัน อย่างไรก็ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนดจำนวนทุนทรัพย์ในการจดทะเบียนสิทธิและ นิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน พ.ศ.2530 ได้ให้คำนิยามคำว่า “ราคาตลาด” ไว้ในข้อ 4 ว่า ราคาตลาด หมายความว่า¹⁰

ความหมายที่หนึ่ง เป็นราคาที่ทั้งผู้ซื้อและผู้ขายส่วนมากยินดีตกลงซื้อขายกัน

ความหมายที่สอง เป็นราคาที่ผู้ซื้อและผู้ขายทั้งสองฝ่ายทราบข้อมูลในทรัพย์สินที่จะซื้อ ขายนั่นพอสมควร

ความหมายที่สาม เป็นราคาที่ผู้ซื้อหรือผู้ขายมิได้ถูกบังคับหรือมีแรงจูงใจให้ซื้อขาย กัน

ความหมายที่สี่ เป็นราคาที่มีใช้ราคาขายทอดตลาดหรือราคาในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ เงินเพื่อและ

ความหมายที่ห้า เป็นราคาของตลาดการค้าเสรีที่มีการแข่งขันไม่ใช่ราคาตลาดผูกขาด โดยผู้ซื้อหรือผู้ขาย

แต่การหาราคาที่แท้จริงทั้งผู้ซื้อและผู้ขายส่วนมากยินดีตกลงจะซื้อขายกันนั้นเป็นเรื่องที่ค่อนข้างทำได้ยากเพราะในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินที่ผ่านมาในปัจจุบันผู้ซื้อผู้ขายมักแจ้งว่ามีการซื้อขายกันตามราคาประเมินมูลค่าที่ดินไม่ตรงความเป็นจริง เพื่อจะได้เสียภาษีและค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมต่ำกว่าความเป็นจริงนั่นเอง¹¹

ประการที่สอง ราคาประเมินที่ดินของทางราชการที่กำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการ จัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยจำนวนภาษีที่ต้องเสียจะมากน้อยเท่าใด ย่อมแล้วแต่ที่ดิน นั้น มีราคาเท่าใด ยังมีราคาสูงก็ยิ่งต้องเสียภาษีมากกว่าที่ดินที่จะนำมาเป็นฐานในการเสียภาษินั้น โดยรัฐจะทำการจัดเก็บภาษีโดยใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินและขนานของที่ดินมาเป็นเกณฑ์ และพิจารณาถึงการใช้ประโยชน์ของอสังหาริมทรัพย์นั้น ๆ และจัดเก็บตามอัตราส่วนตามที่กฎหมาย

¹⁰ ศิริ เกวลินสฤกษ์. (2531). *คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดินพร้อมกฎกระทรวงและระเบียบของคณะกรรมการ จัดที่ดินแห่งชาติ*. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์. หน้า 287-288.

¹¹ เอ็มอิสรา จันทรเกษม. (2556). *ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์: ศึกษา เฉพาะกรณีการพิจารณาเงินทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาสูงขึ้นหรือลดลง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. หน้า 78.

กำหนด ส่วนกรณีการนำมาพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนไม่ค่อนำราคาดังกล่าวมาเป็นเกณฑ์ ในการกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ เนื่องจากราคาประเมินที่ดินต่ำกว่าราคาที่ซื้อขายกัน ตามปกติในท้องตลาดและราคาประเมินทุนทรัพย์ เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรม

ประการที่สาม ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียน สิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน ในการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ผู้จะต้องเสียค่าธรรมเนียมด้วย ทั้งนี้ เพื่อเก็บเป็นรายได้ ของแผ่นดินการ จัดเก็บค่าธรรมเนียมที่ดินนี้จะกำหนดอัตราเรียกเก็บโดยให้คำนวณราคาประเมินของที่ดิน ซึ่งที่มา ของบัญชีประเมินทุนทรัพย์นั้นมาจากการประเมินราคาที่ดินปานกลางที่มีการประเมินทุก ๆ สี่ปี¹² ของ กรมธนารักษ์ เพื่อการใช้ประโยชน์ในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเมื่อมีการจดทะเบียนสิทธิและนิติ กรรมของสำนักงานที่ดิน

ประการที่สี่ สภาพและที่ตั้งของที่ดินนั้น สภาพของที่ดินมีผลต่อการกำหนดเงิน ค่าทดแทนเนื่องจากที่ดินสภาพสำหรับเป็นที่อยู่อาศัยย่อมมีราคาสูงกว่าที่ดินที่เป็นที่นาที่สวน และ ที่ดินที่เหมาะสมกับการพาณิชย์ก็ย่อมที่จะมีราคาสูงกว่าที่ดินที่อยู่อาศัย หรือแม้กระทั่งที่ดินเพื่อการ อุตสาหกรรมย่อมจะต้องมีราคาสูงกว่าที่ดินประเภทอื่น ทำให้พิจารณาจำแนกประเภทของที่ดิน ในการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนจึงเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการพิจารณาของคณะกรรมการ กำหนดราคาเบื้องต้น กรณีที่ตั้งของที่ดินก็เช่นกัน ย่อมมีความสำคัญต่อการกำหนดราคา เป็นอย่างมาก ด้วยเป็นตัวกำหนดถึงมูลค่าของที่ดินสามารถพิจารณาได้จากทำเลระยะใกล้ไกล จากถนนหรือเส้นทางคมนาคม ถ้าเป็นถนนหลักในย่านการค้าย่อมมีราคาสูงกว่าถนนที่ไม่ได้อยู่ใน ย่านการค้า แม้จะเป็นที่ดินติดถนนเดียวกัน ถ้าอยู่ในซอยไม่ติดถนนใหญ่ก็ย่อมมีราคาต่างกัน ในการ พิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนที่เหมาะสม คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นจำต้อง พิจารณาจำแนกประเภทของสภาพและที่ตั้งของที่ดินเป็นสำคัญ

ประการที่ห้า เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน การเวนคืนแต่ละโครงการจะมี วัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน เช่น โครงการที่มีลักษณะเป็นการจัดเก็บรายได้เข้าสู่รัฐ ซึ่งเป็น โครงการ ที่มีลักษณะเป็นการลงทุนและหารายได้กลับคืนมาทำให้มีเหตุอันสมควร ในการที่จะสามารถเพิ่ม ราคาที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ได้ เพราะเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน ไม่ได้รับประโยชน์ในการเวนคืน นั้น แต่ในทางตรงข้ามหากเป็นกรณี โครงการเวนคืน เพื่อสาธารณะประโยชน์และผู้ถูกเวนคืนได้รับ

¹² นัฐกานต์ ขำยัง. (2550). *ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์*. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 66.

ประโยชน์จากการเวนคืนซึ่งไม่มีรายได้อีกกลับคืนให้แก่รัฐ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นสามารถพิจารณาปรับลดกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนลงมาก็ได้

หลักเกณฑ์ตามมาตรา 22 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 บัญญัติว่า “ถ้าการดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนได้กระทำ ให้ที่ดินที่เหลืออยู่ในแปลงเดียวกันนั้นมีราคาสูงขึ้นให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดจะหักเกินร้อยละห้าสิบของเงินค่าทดแทนมิได้” มาตราดังกล่าวนี้ เป็นการนำหลักเกณฑ์มาใช้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับสังคม เพราะถ้าได้รับประโยชน์เนื่องจากอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาสูงขึ้นกว่าก่อนที่จะถูกเวนคืน เช่น การเวนคืนที่ดินมาสร้างทางหลวง ก็ต้องเอาราคาที่ดินที่เพิ่มขึ้นทั้งหมดมาหักออกจากเงินค่าทดแทนที่จะได้รับเหลืออยู่เท่าใดก็มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไปเท่านั้น แต่ถ้าราคาที่ดินสูงขึ้นมากจนท่วมเงินค่าทดแทน เจ้าหน้าที่เวนคืนจะจ่ายให้โดยหักออกไม่เกินร้อยละห้าสิบของเงินค่าทดแทนที่จะได้รับ หลักเกณฑ์ตามมาตรา 22 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 บัญญัติว่า “ในการเวนคืนถ้าทำให้ที่ดินในแปลงเดียวกันที่เหลืออยู่นั้นมีราคาลดลงให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับที่ดินส่วนที่เหลืออันมีราคาลดลงนั้น ” เป็นกรณีที่มีการเวนคืนแล้วเป็นเหตุให้อสังหาริมทรัพย์คือ ที่ดินมีราคาลดลงจะต้องมีการกำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับส่วนที่ไม่ได้ถูกเวนคืนแต่ราคาลดลงไปด้วย กรณีนี้เป็นกรณีที่เกิดขึ้นเป็นปกติ เพราะที่ดินที่ถูกเวนคืนบางส่วน ส่วนที่เหลืออยู่ปกติแล้วราคาจะลดลง ยกเว้น ที่ดินที่ถูกทางหลวงตัดผ่านถ้าส่วนที่เหลือติดถนนมีจำนวนมากพอที่จะพัฒนาได้ก็จะมีราคาสูงขึ้น แต่บางกรณีมักจะทำให้ราคาลดลง เช่น สร้างทางด่วนยกระดับ สร้างท่าอากาศยาน สร้างบ่อบำบัดน้ำเสีย สร้างที่ทิ้งขยะหรือสารพิษ เป็นต้น ดังนั้น การกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วด้วยเพื่อให้การกำหนดเงินค่าทดแทนชอบด้วยกฎหมายเหมาะสม และเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน

เมื่อคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้กำหนดราคาเบื้องต้นของ อสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทนแล้ว ในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาเจ้าหน้าที่มีอำนาจเจรจาตกลงซื้อขายและกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อดำเนินการจัดซื้อและจ่ายเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวต่อไป แต่จะให้ราคาหรือค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวเกินกว่าราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดไว้ไม่ได้¹³ และในการทำความตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ข้างต้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี คือ

¹³ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

กรณีทีหนึ่ง สามารถตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนได้ซึ่งในกรณีนี้ เจ้าของอสังหาริมทรัพย์มีสิทธิที่จะได้เพิ่มเงินค่าทดแทนขึ้นอีกร้อยละสองของราคา ให้นำความในวรรคสามมาใช้บังคับกับกรณีที่แนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนครอบคลุมพื้นที่มากกว่า หนึ่งอำเภอด้วยโดยอนุโลม อสังหาริมทรัพย์ที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้กำหนดไว้¹⁴ และจะได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน อีกทั้ง จะได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับบุคคลธรรมดา ภาษีธุรกิจเฉพาะและค่าอากรแสตมป์¹⁵

กรณีที่สอง ไม่สามารถตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ได้แต่รัฐมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องเข้าดำเนินการ เจ้าหน้าที่โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีจะดำเนินการเข้าครอบครองและใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นก่อนการเวนคืนก็ได้ แต่เจ้าหน้าที่จะต้องมีการประกาศให้ประชาชนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 30 วัน โดยการที่จะเข้าครอบครองหรือใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นได้ก็ต่อเมื่อได้จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือวางเงินต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์หรือฝากไว้

มาตรา 25 ในระหว่างการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 เมื่อคณะกรรมการตามมาตรา 19 ประกาศกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการเจรจาตกลงซื้อขายและกำหนดเงินค่าทดแทนได้ในราคาที่ไม่เกินราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นที่คณะกรรมการดังกล่าวกำหนด

หากเจ้าของตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำสัญญาซื้อขายกับเจ้าของโดยเร็วตามแบบที่เจ้าหน้าที่กำหนด และให้พนักงานเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ เจ้าของภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันทำสัญญาซื้อขาย ทั้งนี้ ให้ถือว่าได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวนับแต่วันชำระเงิน

¹⁴ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

มาตรา 26 ในการดำเนินการซื้อขายตามมาตรา 25 ให้นำความในมาตรา 33 มาตรา 34 มาตรา 35 และส่วนที่ 4 เงินค่าทดแทนมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่เจ้าของตกลงซื้อขายตามมาตรา 25 ให้เพิ่มเงินค่าทดแทนอีกร้อยละสองของราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา 19 กำหนด

การจ่ายเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดิน โรงเรือน สิ่งปลูกสร้างหรืออสังหาริมทรัพย์อื่น ไม่ตัดสิทธิในการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้

¹⁵ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

มาตรา 27 การซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 25 และการโอนที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน และได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับบุคคลธรรมดา ภาษีธุรกิจเฉพาะและค่าอากรแสตมป์ โดยให้ดำเนินการตามที่กำหนดในประมวลรัษฎากร

กับธนาคารออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน โดยแยกฝากเป็นบัญชีเฉพาะราย¹⁶ ซึ่งการวางเงินดังกล่าวให้ระบุไว้ในประกาศด้วยว่าเจ้าของมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนและในกรณีที่เจ้าของไม่มารับเงินค่าทดแทน เจ้าหน้าที่ที่จะวางเงินค่าทดแทนไว้ ณ ที่ใด ก่อนเข้าครอบครองหรือใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งเจ้าของทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 90 วัน นับแต่วันที่จ่ายเงินค่าทดแทนหรือวางเงิน¹⁷

¹⁶ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

มาตรา 46 วรรคหนึ่ง ในการวางเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัตินี้ให้กระทำโดยการนำเงินไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน โดยแยกฝากเป็นบัญชีเฉพาะราย ในการฝากดังกล่าวถ้ามีดอกเบี้ยหรือดอกผลใดเกิดขึ้นเนื่องจากการฝากเงินนั้น ให้ตกเป็นสิทธิแก่ผู้มีสิทธิได้รับ เงินค่าทดแทนนั้นด้วย เว้นแต่การวางเงินตามมาตรา 41 วรรคห้า หรือมาตรา 43 จะนำไปฝากไว้กับธนาคารออมสินมิได้

¹⁷ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

มาตรา 28 ในกรณีที่เจ้าของรายใดไม่ตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 25 ให้ดำเนินการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต่อไปโดยเร็ว

ในระหว่างที่ยังมิได้ตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามวรรคหนึ่ง และพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 ยังมีผลใช้บังคับ ถ้ามีเหตุจำเป็นเร่งด่วนที่ถ้าปล่อยเนิ่นช้าไป จะเป็นอุปสรรคแก่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมหรือประโยชน์ของรัฐอันสำคัญอย่างอื่น เจ้าหน้าที่โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีจะประกาศ การเข้าครอบครองและใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นก่อนการเวนคืนก็ได้แต่เจ้าหน้าที่จะเข้าครอบครองหรือใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์นั้น ได้เมื่อได้จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือวางเงินตามมาตรา 46 แล้ว

ประกาศตามวรรคสองต้องประกาศให้ประชาชนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามสิบวันในประกาศดังกล่าวต้องระบุด้วยว่าเจ้าของมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน และในกรณีที่เจ้าของไม่มารับเงินค่าทดแทน เจ้าหน้าที่ที่จะวางเงินค่าทดแทนไว้ ณ ที่ใด การประกาศดังกล่าวนอกจากต้องแจ้งให้เจ้าของทราบแล้ว ให้นำความในมาตรา 11 มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

เมื่อได้จ่ายเงินค่าทดแทนแก่เจ้าของหรือวางเงินตามมาตรา 46 แล้ว ก่อนเข้าครอบครองหรือใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งเจ้าของทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน นับแต่วันที่จ่ายเงินค่าทดแทนหรือวางเงิน และกรณีที่มีความจำเป็นต้องรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง หรือขนย้ายทรัพย์สิน ให้เจ้าของดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง และขนย้ายทรัพย์สินนั้นให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ถ้าเจ้าของไม่ดำเนินการภายในเวลาที่กำหนด ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการเช่นว่านั้นได้เอง โดยให้เจ้าของเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย

ในการเข้าครอบครองตามวรรคสองถ้ามีความเสียหายเกิดขึ้นเป็นพิเศษเนื่องจากการเข้าครอบครองหรือใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์นั้น ให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินค่าทดแทนสำหรับความเสียหายส่วนนี้เพิ่มขึ้นได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในการทำสัญญาซื้อขายทั้งสองกรณี กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนดังกล่าวทั้งหมดให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ ทำสัญญาซื้อขายและให้ถือว่ากรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว ได้โอนเป็นของรัฐแล้วนับแต่มีการชำระเงินในกรณีเช่นนี้ รัฐย่อมสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ได้โดยไม่ต้องตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้กรรมสิทธิ์เป็นของรัฐตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

3.1.2.4 องค์การอื่นที่เกี่ยวกับเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

องค์การที่หนึ่ง รัฐมนตรี โดยการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีนั้นตามบทบัญญัติของกฎหมาย เมื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์ ที่คณะกรรมการตามมาตรา 19 กำหนด ซึ่งอยู่ในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการจัดซื้อและปรากฏว่า เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนตกลงขายอสังหาริมทรัพย์นั้น แต่ไม่ตกลงในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน กรณีเช่นนี้ กฎหมายได้บัญญัติให้รับเงินค่าทดแทนตามราคาเบื้องต้น ไปก่อน โดยสงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนั้น

ทั้งนี้ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจะต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับเงินจากเจ้าหน้าที่หรือเงินที่วางไว้ สำหรับการพิจารณาอุทธรณ์นั้น กฎหมายได้บัญญัติให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ซึ่งในทางปฏิบัติจะเรียกว่า “คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทน” โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะต้องประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์จำนวนทั้งหมดไม่น้อยกว่า 5 คน โดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์และเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์โดยที่รัฐมนตรีจะต้องมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับความเห็นจากคณะกรรมการดังกล่าว¹⁸

การประกาศตามวรรคสองไม่เป็นการตัดสิทธิของเจ้าของและอำนาจของเจ้าหน้าที่ที่จะทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 25 แม้พระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 จะสิ้นอายุแล้วก็ตาม แต่ต้องกระทำก่อนที่จะมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินนั้นต่อสภาผู้แทนราษฎร และให้ถือว่าการทำสัญญาซื้อขายดังกล่าวเป็นการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 25

¹⁸ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

มาตรา 49 ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 40 ผู้ใดไม่พอใจเงินค่าทดแทนที่กำหนดไว้ในสัญญาซื้อขาย ตามมาตรา 25 และเงินค่าทดแทนเพิ่มเติมตามมาตรา 26 วรรคสอง เงินค่าทดแทนที่ได้รับหรือ

องค์กรที่สอง ศาล เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกเวนคืนที่ไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนและได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา 40 แล้ว แต่ยังไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน ย่อมอาศัยบทบัญญัติตามมาตรา 50 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี ตามมาตรา 49 หรือในกรณีที่รัฐมนตรีมิได้แจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 49 วรรคสอง ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วแต่กรณี¹⁹

วงเงินค่าทดแทนตามมาตรา 28 วรรคสอง ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับเงินจากเจ้าหน้าที่หรือรับเงินที่วางไว้แล้วแต่กรณี

การพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายและผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์จำนวนไม่น้อยกว่าห้าคน เป็นผู้พิจารณาและเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ และให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับความเห็นจากคณะกรรมการดังกล่าว

ในกรณีที่มิเหตุจำเป็นคณะกรรมการไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาตามวรรคสอง ให้คณะกรรมการเสนอรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาขยายระยะเวลาออกไปอีกก็ได้ แต่ต้องเสนอต่อรัฐมนตรีก่อนสิ้นกำหนดระยะเวลาตามวรรคสองและรัฐมนตรีจะอนุญาตให้ขยายครั้งเดียวหรือหลายครั้งก็ได้ แต่เมื่อรวมเวลาที่ขยายแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันสิ้นกำหนดระยะเวลาตามวรรคสอง

ในการดำเนินการตามวรรคสอง รัฐมนตรีจะวางระเบียบกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอนก็ได้

¹⁹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

มาตรา 50 ในกรณีที่เจ้าของไม่พอใจคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตามมาตรา 49 หรือเมื่อพ้นกำหนดเวลาตาม มาตรา 49 วรรคสองแล้ว เจ้าของยังไม่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาตามมาตรา 49 วรรคสองแล้วแต่กรณี

ในกรณีที่รัฐมนตรีหรือศาลวินิจฉัยให้จ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นให้เจ้าของมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ นับแต่วันที่จ่ายเงินค่าทดแทนตามมาตรา 25 วรรคสอง หรือวันที่จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนตามมาตรา 28 วรรคสอง จนถึงวันที่จ่ายเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้น ในกรณีที่เจ้าของไม่มารับเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นตามกำหนดเวลาที่ได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่วางเงินนั้น ตามมาตรา 46 ในกรณีเช่นนั้น การคำนวณดอกเบี้ยให้คิดถึงวันที่เจ้าหน้าที่กำหนดให้เจ้าของมารับเงินค่าทดแทนนั้น

ดอกเบี้ยที่ต้องชำระตามวรรคสองถ้าเป็นกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์หรือรัฐมนตรี มิได้เสนอความเห็นหรือสั่งการภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 49 วรรคสอง หรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมิได้ดำเนินการ

แต่เดิมผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนหากไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีหากประสงค์จะฟ้องขอเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นจะต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม แต่เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครอง การฟ้องขอเงินค่าทดแทนจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ดังนั้น ผู้ที่ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หากไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

มาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำรัฐมนตรีก่อนสิ้นกำหนดระยะเวลาตามวรรคสอง และรัฐมนตรีจะอนุญาตให้ขยายครั้งเดียวหรือหลายครั้งก็ได้ แต่เมื่อรวมเวลาที่ขยายแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันสิ้นกำหนดระยะเวลาตามวรรคสอง ในการดำเนินการตามวรรคสอง รัฐมนตรีจะวางระเบียบกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในแต่ละชั้นตอนก็ได้ โดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบชั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอน โดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาล เพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

ภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 49 วรรคสาม เมื่อชำระให้เจ้าของแล้วให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษา ดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

(4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

เมื่อพิจารณาตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว เห็นว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อาจเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) (2) (3) หรือ (4) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว แล้วแต่กรณี การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกประกาศว่าจะเข้ารีดถนนโรงเรียนสิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดีที่ถูกเวนคืนหรือเป็นกรณีที่ฟ้องว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนตราขึ้นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 47/2549 ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 307 พ.ศ. 2545 เนื่องจากการกำหนดแนวเวนคืนที่ไม่ชอบเลือกปฏิบัติขัดต่อมาตรา 49 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 จึงเป็นการฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาอันอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

อย่างไรก็ดี หากเป็นการฟ้องคดีเพื่อขอให้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนถือไม่ได้ว่าเป็นคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง เนื่องจากการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนถือเป็นนโยบายของรัฐ จึงไม่ใช่กรณีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวซ้ำเกินสมควร เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 131/2544 พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่เขตภาษีเจริญ เขตจอมทอง และเขตบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2537 เพื่อก่อสร้างถนนตามโครงการก่อสร้างถนน สายแยกตากสิน - เพชรเกษม ไปถนนพระราม 2 แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ประกอบกับการออกพระราช

กฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน โดยทั่วไปไม่ผูกพันรัฐบาลให้ต้องดำเนินการต่อไป การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวต่อไปเป็นนโยบายรัฐบาลกรณีมิใช่เกิดจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ดังนั้น แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะมีได้แจ้งข้อเท็จจริงและรายละเอียดในการที่ไม่อาจดำเนินการตามโครงการดังกล่าวให้แล้วเสร็จ ให้ผู้ฟ้องคดีทราบก็มีใช่เรื่องที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติอันเป็นคดีพิพาทที่ศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่ง ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนดังกล่าว ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามขั้นตอนต่าง ๆ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเสียหายก็ถือไม่ได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายไม่อาจกำหนดค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

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

คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีทั้งกรณีที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดและคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กรณีที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ได้รับเนื่องจากผลการรังวัดเนื้อที่ดินในภายหลังได้จำนวนเนื้อที่น้อยกว่าที่ระบุในสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์และกำหนดเงินค่าทดแทนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนตามเงื่อนไขที่กำหนดในสัญญาดังกล่าว²⁰

²⁰ เอมอิสตรา จันทร์เกษม. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 11. หน้า 68-74.

3.1.3 กฎกระทรวงกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืน พ.ศ. 2564

โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6²¹ วรรคหนึ่ง และมาตรา 20²² วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 บัญญัติให้การกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง จึงทำให้มีการประกาศบังคับใช้กฎกระทรวงกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืน พ.ศ. 2564 และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2564 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทน เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์การเวนคืนในปัจจุบัน

3.1.3.1 ฐานในการกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่จะเวนคืน

ตามกฎกระทรวงกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืน พ.ศ. 2564 ในการกำหนดราคาเบื้องต้นจะต้องดำเนินการหาฐานในการกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่จะเวนคืนก่อน เพื่อใช้เป็นตัวตั้งในการคิดคำนวณจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน โดยการนำค่ามัธยฐานของราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดิน ราคาประเมินที่ดินและราคาประเมินทุนทรัพย์ มาพิจารณา หาราคาเฉลี่ยของที่ดินและให้ถือเอาราคาโดยเฉลี่ยดังกล่าวเป็นฐานในการกำหนดราคาค่าทดแทน

²¹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

มาตรา 6 ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

²² พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

มาตรา 20 การกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืน ให้คำนึงถึงราคา สภาพ เหตุ และวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ประกอบกัน

(1) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา 8

(2) ราคาประเมินที่ดินของทางราชการที่กำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

(3) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(4) สภาพและที่ตั้งของที่ดินนั้น และ

(5) เหตุและวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน

การกำหนดราคาเบื้องต้นตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

3.1.3.2 การพิจารณาราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาด

ตามกฎหมายกระทรวงกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืน พ.ศ. 2564 ราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินที่จะนำมาใช้พิจารณาจะต้องเป็นราคาซื้อขายที่ดินที่เวนคืนหรือที่ดินในบริเวณใกล้เคียงที่จดทะเบียนไว้กับสำนักงานที่ดินในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกามาตรา 8 ในกรณีที่ไม่มีการซื้อขายที่ดินในวันดังกล่าว หรือมีแต่คณะกรรมการเห็นว่าราคาซื้อขายที่ดินดังกล่าวมิใช่ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดิน ให้ใช้ราคาซื้อขายที่ดินก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาได้ โดยย้อนหลังไม่เกินสองปีแล้วนำราคาซื้อขายทั้งหมดดังกล่าวมาหาค่า “มัธยฐาน”²³ เพื่อให้ได้ราคาใกล้เคียงกับราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้ที่ดินบริเวณใกล้เคียงที่จะนำมาใช้ได้จะต้องเป็นที่ดินที่มีสภาพ ทำเล ที่ตั้ง และการใช้ประโยชน์ในลักษณะเดียวกันหรือใกล้เคียงกันกับที่ดินที่จะเวนคืนและจะต้องอยู่ในรัศมีไม่เกินสองกิโลเมตรจากที่ดินที่จะเวนคืน

3.1.3.3 การพิจารณาราคาประเมินที่ดินและราคาประเมินทุนทรัพย์

ตามกฎหมายกระทรวงกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืน พ.ศ. 2564 สำหรับราคาประเมินที่ดินของทางราชการที่ใช้กำหนดขึ้นเพื่อนประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างและราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นจะต้องพิจารณาข้อมูลของราคาดังกล่าวที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันที่คณะกรรมการมีมติราคา

3.1.3.4 การพิจารณาสภาพและที่ตั้งของที่ดิน

ตามกฎหมายกระทรวงกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืน พ.ศ. 2564 คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นจะต้องคำนึงถึงเรื่อง ดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง การเข้าออกสู่ทางสาธารณะ

ประการที่สอง ข้อจำกัดการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร หรือกฎหมายอื่นใดที่จำกัดการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

ประการที่สาม ความผิดปกติของสภาพที่ดินไม่ว่าจะเป็นการถม การขุด สระ หนองน้ำ หลุมหรือบ่อ หรือสภาพอื่นใดอันทำให้ที่ดินนั้นน้อยค่า

²³ กฎกระทรวงกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืน พ.ศ. 2564

ข้อ 1 ในกฎกระทรวงนี้

“ค่ามัธยฐาน” หมายความว่า ค่าของข้อมูลที่อยู่ตำแหน่งกึ่งกลางของข้อมูลทั้งหมด เมื่อนำข้อมูลมาเรียงลำดับจากมากไปน้อย หรือจากน้อยไปมาก

ประการที่สี่ จำนวนเนื้อที่ รูปแปลง และขนาดของที่ดิน

ประการที่ห้า ภาระผูกพันเหนือที่ดิน

ในการพิจารณาทั้งห้าประการ ถ้าเป็นที่ดินหลายแปลงเป็นเจ้าของเดียวกันหรือเป็นของสามีหรือภรรยาอยู่ติดกันเป็นผืนเดียวกัน ให้ถือเสมือนเป็นที่ดินเดียวกัน ส่วนในกรณีที่ดินสภาพและที่ตั้งของที่ดินเป็นผลทำให้ราคาที่ดินที่เวนคืนสูงขึ้นหรือต่ำลงให้คณะกรรมการนำสภาพและที่ตั้งของที่ดินนั้นมาพิจารณาประกอบการกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่จะเวนคืนด้วย

3.1.3.5 การพิจารณาเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ตามกฎหมายกระทรวงกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืน พ.ศ. 2564 นอกจากวัตถุประสงค์ตามที่พระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 กำหนดไว้แล้ว ให้พิจารณาถึงเหตุที่ทำให้ต้องเวนคืนประกอบด้วย ในกรณีที่เหตุและวัตถุประสงค์เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ผู้ถูกเวนคืนจะไม่ได้รับประโยชน์นั้นโดยตรงด้วยหรือเป็นกรณีที่มีการดำเนินการตามวัตถุประสงค์นั้นมีการเรียกเก็บค่าบริการจากผู้ใช้ประโยชน์ ให้พิจารณาเพิ่มราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืนให้ตามควรแก่กรณี

3.1.3.6 หลักเกณฑ์ในการคำนวณเพื่อพิจารณากำหนดราคาเบื้องต้น

เมื่อได้ฐานในการกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่จะเวนคืน เว้นแต่ราคาโดยเฉลี่ยดังกล่าวต่ำกว่าราคาซื้อขายกันตามปกติ ให้ใช้ราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินเป็นฐานในการกำหนดราคาเบื้องต้นของที่ดินที่จะเวนคืน²⁴ ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของที่ดินที่จะเวนคืนแล้วให้นำสภาพและที่ตั้งของที่ดินที่จะเวนคืนประกอบกับเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนมาพิจารณากำหนดราคาเพิ่มขึ้นหรือลดลงของที่ดินนั้น และจะเพิ่มราคาเบื้องต้นได้อีกไม่เกินร้อยละสิบของราคาทีคณะกรรมการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทน สำหรับที่ดินที่ได้รับการ

²⁴ กฎกระทรวงกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืน พ.ศ. 2564

ข้อ 7 ให้คณะกรรมการพิจารณากำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืนตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) นำราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินตามข้อ 3 และราคาประเมินที่ดิน และราคาประเมินทุนทรัพย์ ตามข้อ 4 มาพิจารณาราคาโดยเฉลี่ยของที่ดิน และให้ถือเอาราคาโดยเฉลี่ยดังกล่าวเป็นฐานในการกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืน เว้นแต่ราคาโดยเฉลี่ยดังกล่าวต่ำกว่าราคาที่ซื้อขายกันตามปกติ ให้ใช้ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินเป็นฐานในการกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืน

(2) นำสภาพและที่ตั้งของที่ดินที่เวนคืนตามข้อ 5 มาพิจารณากำหนดราคาเพิ่มขึ้นหรือลดลงของที่ดิน

(3) ในกรณีที่มีเหตุอันจะต้องเพิ่มราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืนตามข้อ 6 ให้เพิ่มขึ้นได้อีกไม่เกินร้อยละสิบของราคาตาม (2)

พิจารณาแล้วว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนตามมาตรา 8 หรือเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะแต่ผู้ถูกเวนคืนมิได้รับประโยชน์จากการเวนคืนนั้นโดยตรง หรือเป็นกรณีที่การดำเนินการเวนคืนนั้นมีการเรียกเก็บค่าบริการจากผู้ใช้ประโยชน์

3.1.4 กฎหมายการประเมินทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน

เพื่อประโยชน์ในการจัดทำโครงสร้างบริการสาธารณะ รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีรายได้เพื่อใช้ในการกิจการแห่งรัฐเหล่านั้น และหนึ่งในวิธีการคือการจัดเก็บภาษีจากประชาชนผู้อยู่ภายใต้การปกครอง รัฐจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องออกกฎหมายที่มีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี โดยจะต้องให้ประชาชนยอมรับได้และไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินกว่าเหตุ ซึ่งผู้วิจัยได้นำเสนอเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน

3.1.4.1 พระราชบัญญัติการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ. 2562

โดยที่การประเมินราคาทรัพย์สินของประเทศในปัจจุบันยังขาดความชัดเจน ทำให้ไม่มีกรอบแนวทางเพื่อใช้ในการปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้การควบคุมดูแลและการบริหารจัดการเกี่ยวกับการประเมินราคาทรัพย์สินของประเทศ ยังไม่มีประสิทธิภาพและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการประเมินราคาทรัพย์สินและการจัดทำบัญชีราคาประเมินทรัพย์สินซึ่งใช้เป็นเกณฑ์อ้างอิงหรือเป็นฐานในการจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามกฎหมาย หรือเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งจะทำให้ราคาประเมินทรัพย์สินของประเทศเป็นไปตามหลักการพื้นฐานทางด้านการประเมินราคาทรัพย์สินและหลักเศรษฐศาสตร์เหมาะสมกับประเภทและลักษณะของทรัพย์สิน ซึ่งหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนในการกำหนดราคาประเมินทรัพย์สินจะต้องกำหนดเป็นกฎกระทรวงต่อไป

3.1.4.2 กฎกระทรวงการกำหนดราคาประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง การจัดทำบัญชีราคาประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง และแผนที่ประกอบการประเมินราคาที่ดิน พ.ศ.2563

ในการกำหนดราคาประเมินที่ดินเป็นการใช้อำนาจตามความในมาตรา 4 วรรคหนึ่ง²⁵ มาตรา 18 วรรคสอง²⁶ และมาตรา 27 (1)²⁷ แห่งพระราชบัญญัติการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ. 2562 เพื่อออกกฎกระทรวงการกำหนดราคาประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง การจัดทำบัญชีราคาประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง และแผนที่ประกอบการประเมินราคาที่ดิน พ.ศ.2563 เป็นการนำข้อมูลหลากหลายรูปแบบมาใช้สำหรับจัดทำกรประเมินราคาที่ดินเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีเข้ารัฐ เช่น ข้อมูลราคาซื้อขายจดทะเบียน ข้อมูลราคาตามสัญญาจะซื้อขาย จะขาย ข้อมูลราคาเสนอขาย ข้อมูลสอบทาน ข้อมูลค่าเช่า²⁸

²⁵ พระราชบัญญัติการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ. 2562

มาตรา 4 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ กับออกกฎกระทรวงและประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงและประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

²⁶ พระราชบัญญัติการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ. 2562

มาตรา 18 ให้คณะกรรมการประจำจังหวัดกำหนดราคาประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง ที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัด พร้อมทั้งจัดทำบัญชีราคาประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง และแผนที่ประกอบการประเมินราคาที่ดินดังกล่าว

การกำหนดราคาประเมิน การจัดทำบัญชีราคาประเมิน และแผนที่ประกอบตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

²⁷ พระราชบัญญัติการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ. 2562

มาตรา 27 เมื่อมีการประกาศบัญชีราคาประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างตามมาตรา 19 หรือมาตรา 20 แล้ว หากปรากฏข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้ คณะกรรมการประจำจังหวัดอาจพิจารณากำหนด ราคาประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างใหม่ และแก้ไขราคาประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างในบัญชีราคา ประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างได้

(1) ราคาที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดในท้องที่หนึ่งท้องที่ใดแตกต่าง จากราคาประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างในบัญชีราคาประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ ที่กำหนดในกฎกระทรวง

(2) มีที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างใหม่เกิดขึ้นและยังมิได้มีการกำหนดราคาประเมินที่ดินหรือ สิ่งปลูกสร้างนั้นไว้

ให้นำความในมาตรา 19 วรรคสี่ มาตรา 21 และมาตรา 22 มาใช้บังคับกับการปิดประกาศ บัญชีราคาประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง การส่งบัญชีราคาประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง และการคัดค้าน ราคาประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างตามมาตรา นี้ โดยอนุโลม

²⁸ กฎกระทรวงการกำหนดราคาประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง การจัดทำบัญชีราคาประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง และแผนที่ประกอบการประเมินราคาที่ดิน พ.ศ.2563

ข้อ 1 ในกฎกระทรวงนี้

นอกจากนี้ เพื่อให้ข้อมูลที่มีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีกฎกระทรวงดังกล่าวได้ จำแนกที่ดินออกเป็นหลายลักษณะ โดยการนำที่ดินในบริเวณเดียวกันมาจำแนกโดยอาศัยปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลทำให้ราคาที่ดินนั้นแตกต่างกันน้อยที่สุด ได้แก่ ทางหลวง ถนน ซอย ทะเล แม่น้ำ คลอง หมู่บ้าน จัดสรร หรือลักษณะทางกายภาพอื่น ที่ใช้แสดงให้ทราบถึงตำแหน่งที่ตั้งของแปลงที่ดิน²⁹

ผู้วิจัยเห็นว่า เมื่อรัฐสามารถจัดเก็บภาษีเพื่อประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว รัฐควรนำหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอน ที่มีความละเอียดและมีประสิทธิภาพมาใช้ในการกำหนดเงินค่าทดแทนให้กับประชาชนที่ถูกเวนคืน แต่ปรากฏว่ารัฐไม่ได้นำข้อมูลดังกล่าวมาใช้ในการพิจารณา กำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ประชาชนแต่อย่างใด ย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาคและยังเป็นการสร้างภาระเกินสมควรให้แก่ประชาชนตามหลักความได้สัดส่วนหรือหลักพอสมควรแก่เหตุอีกด้วย

3.2 หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นกระบวนการทางกฎหมายที่รัฐใช้บังคับให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์หรือสิ่งอื่น ๆ ในอสังหาริมทรัพย์ (droit reel immobilier) ที่จำเป็นเพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ (l'utilitepublique) ซึ่งมีขั้นตอนและวิธีการตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน ค.ศ. 1977 (Le Code del'expropriation pour cause d' utilite publique)³⁰ หรือตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ เช่น กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการดำเนินกิจกรรมทางเกษตรกรรม หรือกฎหมายป่าไม้ เป็นต้น โดยการเวนคืนนั้นอาจริเริ่มโดยองค์กรของรัฐ หรือองค์กรเอกชนก็ได้

“ข้อมูลราคาตลาด” หมายความว่า ข้อมูลราคาซื้อขายที่ดินที่เกิดขึ้นตามปกติในท้องตลาด โดยเป็นข้อมูลที่ตกลงกันระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย หรือข้อมูลที่เกิดขึ้นตามกิจกรรมที่ปรากฏตามสภาวะตลาด เพื่อนำมาใช้วิเคราะห์หรือเปรียบเทียบราคาประเมินที่ดิน เช่น ข้อมูลราคาซื้อขายจดทะเบียน ข้อมูลราคาตามสัญญาจะซื้อจะขาย ข้อมูลเสนอขาย ข้อมูลสอบทาน ข้อมูลค่าเช่า

²⁹ กฎกระทรวงการกำหนดราคาประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง การจัดทำบัญชีราคาประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง และแผนที่ประกอบการประเมินราคาที่ดิน พ.ศ.2563

ข้อ 1 ในกฎกระทรวงนี้

“หน่วยที่ดิน” หมายความว่า ที่ดินในบริเวณเดียวกัน ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลทำให้ราคาที่ดินนั้นแตกต่างกันน้อยที่สุด ได้แก่ ทางหลวง ถนน ซอย ทะเล แม่น้ำ คลอง หมู่บ้านจัดสรร หรือลักษณะทางกายภาพอื่น ที่ใช้แสดงให้ทราบถึงตำแหน่งที่ตั้งของแปลงที่ดิน

³⁰ M. Serge LASVIGNES Secretaire general du gouvernement. (2009). Le Code de l'expropriation pour cause

แนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส จะมีการยกประเด็นเรื่องของสาธารณประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องในกฎหมายเวนคืนของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น เป็นแนวความคิดที่มีลักษณะกว้าง ๆ เรียบง่ายและมีความยืดหยุ่น และมีลักษณะที่เป็นวิวัฒนาการ กล่าวคือ ขึ้นอยู่กับยุคสมัยว่าจะมีความหมายอย่างไรและมีขอบเขตเพียงใด

การใช้คำว่า l'utilité publique หรือ “สาธารณประโยชน์” เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาเป็นกรณีไป ว่าในกรณีใดที่จะมีการเวนคืน กล่าวคือ ในเบื้องต้นฝ่ายปกครอง จะเป็นผู้ที่ประเมินว่ากรณีใดเป็นไปได้เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่ โดยเมื่อฝ่ายปกครองเสนอโครงการใดก็จะอ้างว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเป็นการนำเอาคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” มาใช้เพื่อเป็นเหตุผลในการที่จะพรากเอาทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐ การทำเช่นนี้ฝ่ายปกครองไม่สามารถกระทำได้ โดยเพียงการอ้างเหตุผลดังกล่าวลอย ๆ แม้ว่าการประเมินเบื้องต้นนั้นหน่วยงานทางปกครองหรือรัฐได้อ้างประโยชน์สาธารณะก็ตาม แต่ก็จะมีการตรวจสอบว่ามีการให้นิยามคำว่า “ประโยชน์สาธารณะหรือสาธารณประโยชน์” ถูกต้องหรือไม่ ในสองระดับด้วยกัน กล่าวคือ

ระดับแรก การตรวจสอบโดยประชาชนที่เกี่ยวข้อง เพราะในการเวนคืนจะต้องมีการทำประชาพิจารณ์ (l'enquête) โดยประชาชนจะเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นว่าโครงการนั้นเป็นไปได้เพื่อประโยชน์สาธารณะจริงหรือไม่ และ

ระดับที่สอง คือ การตรวจสอบโดยศาลปกครอง โดยศาลปกครองจะวินิจฉัยว่าการที่ฝ่ายปกครองอ้างว่ามีการเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น เป็นประโยชน์สาธารณะจริงหรือไม่ ในกฎหมายเวนคืนของฝรั่งเศสมีกฎเกณฑ์ที่สำคัญ คือ กฎเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และกฎเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการ³¹

3.2.1 กฎเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่

มีการกำหนดในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนว่าในกรณีใดบ้าง เป็นเรื่องที่จะต้องตราเป็นกฤษฎีกา ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ตราและจะต้องผ่านความเห็นชอบของ Conseil d'Etat หรือสภาแห่งรัฐด้วยหรือกรณีที่ต้องตราเป็นกฎกระทรวง ซึ่งมีรัฐมนตรีเป็นผู้วินิจฉัยว่ากรณีนั้น

³¹ RENE HOSTIOU. (2547). ถอดเทปจากการบรรยายพิเศษ ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายเวนคืนและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน Université de Nantes ประเทศฝรั่งเศส เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2546 ณ สำนักงานศาลปกครอง แพลตต์วาลา โดย รศ.ดร. วิษณุ วรรณ ร่องอธิบดีศาลปกครองกลาง และถอดเทปและ เรียบเรียงโดย นางสาวกาญจนา ปัญญานนท์ พนักงานคดีปกครอง 3 สำนักวิจัยและวิชาการสำนักงาน ศาลปกครองลงพิมพ์เผยแพร่ในหนังสือรวมบทความทางวิชาการเล่ม 1: กฎหมายปกครอง ภาคสารบัญญัติ. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 4(1), หน้า 114 - 124.

มีประโยชน์สาธารณะเพียงพอที่จะเวนคืนหรือไม่ หรือกรณีที่เราเป็นระเบียบหรือข้อบังคับจังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ลงนามหรือเป็นผู้วินิจฉัย โดยส่วนใหญ่ผู้มีอำนาจในการเวนคืนคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับราชการส่วนกลาง เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด สาเหตุที่เน้นย้ำในส่วนนี้ ก็เพราะว่าปัจจุบันในประเทศฝรั่งเศสมีกระแสเกี่ยวกับเรื่องการกระจายอำนาจสูงมาก โดยมีการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจและมีการดำเนินการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในส่วนต่าง ๆ เช่น เรื่องการผังเมือง เรื่องการศึกษา เป็นต้น แต่ในเรื่องของการเวนคืนยังคงเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางอยู่ซึ่งเป็นเรื่องที่มีการเมืองท้องถิ่นต่าง ๆ ไม่พอใจ เพราะเมื่อการเมืองท้องถิ่นมีโครงการในระดับท้องถิ่น ซึ่งบางกรณีอาจมีความจำเป็นที่จะต้องเวนคืน แต่ราชการส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการเวนคืน หากราชการส่วนกลางไม่ให้ความยินยอมก็จะทำให้โครงการของนักการเมืองท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้เพราะไม่สามารถเวนคืนได้เอง

3.2.2 กฎเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการในการเวนคืน

ก่อนที่จะมีการประกาศว่ามีความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะในการที่จะทำการเวนคืนนั้น กระบวนการในกฎหมายเวนคืนของประเทศฝรั่งเศสมีขั้นตอนมากและสลับซับซ้อน³² โดยเฉพาะอย่างยิ่งก่อนที่จะดำเนินการเวนคืนนั้น จะมีกระบวนการประชาพิจารณ์ (enquête publique) ซึ่งเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามาร่วมแสดงความคิดเห็น คำว่า “ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง” ในกฎหมายฝรั่งเศสมีความหมายค่อนข้างกว้าง กล่าวคือ คนที่ได้รับผลกระทบหรือคนที่สนใจในประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมในโครงการนั้นอาจเข้ามาขอเอกสารที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งขอเข้าพบเพื่อแสดงความคิดเห็นต่อบุคคลที่มีความสำคัญในกระบวนการนี้คือ เจ้าพนักงานผู้ว่าการประชาพิจารณ์ (Commissaire enquêteur) ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากอธิบดีศาลปกครองให้ทำหน้าที่ดำเนินการทำประชาพิจารณ์ได้โดยอิสระ เพราะไม่ได้มีที่มาจากฝ่ายปกครอง ดังนั้น จึงมีการเปิดรับฟังความคิดเห็นจากฝ่ายต่าง ๆ เพื่อให้โอกาสกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้แสดงความคิดเห็นหรือคัดค้านโครงการ โดยในประเทศฝรั่งเศสประชาชนที่เข้ามาในกระบวนการประชาพิจารณ์ส่วนใหญ่จะเข้ามาเพื่อคัดค้าน ซึ่งการเข้ามาลักษณะนี้ตรงกับสโลแกนในภาษาอังกฤษที่ว่า “Not in mine” คือ “เห็นด้วยกับโครงการแต่โครงการไม่ควรจะจัดทำในที่ของตน” การทำประชาพิจารณ์ก่อนการเวนคืนนั้นเป็นกระบวนการที่สลับซับซ้อนและใช้เวลานาน (ไม่ต่ำกว่า 1 เดือน) และปัจจุบันในฝรั่งเศสมีกรณีที่ต้องทำประชาพิจารณ์เป็นจำนวนมาก ประมาณ 5,000 กว่าเรื่องต่อปี ซึ่งเป็นปริมาณมากและเป็นงานที่ค่อนข้างหนัก ทำให้เกิดความคิดว่ากระบวนการประชาพิจารณ์เช่นนี้จะประโยชน์อะไร เพราะรู้ถึงจุดยืนของบุคคลที่เข้าร่วมในการประชาพิจารณ์อยู่แล้ว เมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการประชาพิจารณ์แล้ว เจ้าพนักงานผู้

³² RENE HOSTIOU. อังแล้วเชิงอรรถที่ 31. หน้า 114 – 124.

การประชาพิจารณ์ (Commissaire enquêteur) จะต้องทำรายงานพร้อมกับความเห็นเสนอต่อหน่วยงานเจ้าของโครงการ ซึ่งหน่วยงานเจ้าของโครงการไม่ผูกพันกับความเห็นดังกล่าวของเจ้าพนักงานผู้ว่าการประชาพิจารณ์ เช่น หากเจ้าพนักงานผู้ว่าการประชาพิจารณ์ไม่เห็นด้วยกับโครงการนั้น ความเห็นนี้ก็ไม่ผูกพันให้รัฐหรือหน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องเลิกโครงการกรณีเช่นนี้ จึงทำให้เกิดคำถามว่าแล้วการทำความเห็นดังกล่าวจะเกิดประโยชน์อันใดต่อกระบวนการทำงานของรัฐ เพราะในกฎหมายเดิมนั้นหากเจ้าพนักงานผู้ว่าการประชาพิจารณ์ไม่เห็นด้วยกับโครงการก็จะมีผลให้โครงการนั้นถูกยกระดับขึ้นไปสู่ระดับการตัดสินใจสูงสุดของรัฐ เช่น โครงการที่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาประกาศว่าเป็นโครงการที่เป็นสาธารณประโยชน์และจะดำเนินการเวนคืน หากเจ้าพนักงานผู้ว่าการประชาพิจารณ์มีความเห็นไม่เห็นด้วย ระดับการตัดสินใจจะยกระดับสู่การตัดสินใจของนายกรัฐมนตรีที่จะต้องฟังความเห็นของ Conseil d'Etat หรือสภาแห่งรัฐถือเป็น decret au Conseil d'Etat เป็นต้น แต่ในปัจจุบันหลักในเรื่องนี้เปลี่ยนไป เพราะในปี ค.ศ. 2002³³ ฝ่ายนิติบัญญัติได้ออกกฎหมายเปลี่ยนหลักเกณฑ์นี้ กล่าวคือ แม้ว่าเจ้าพนักงานผู้ว่าการประชาพิจารณ์จะไม่เห็นด้วยกับโครงการแต่อำนาจในการดำเนินการเวนคืนก็ยังคงเป็นของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเดิมอยู่

3.2.3 กระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และการกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศส ในสมัยโบราณไม่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการเวนคืน แต่เมื่อใดที่กษัตริย์ต้องการใช้ที่ดินกษัตริย์ก็จะเพิกถอนการใช้ที่ดินของเอกชนเป็นราย ๆ ไป โดยมีเหตุผลว่าเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ โดยกษัตริย์มีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวที่จะกำหนดว่าอะไรคือการใช้ประโยชน์สาธารณะและสมัยปฏิวัติใหญ่ของฝรั่งเศสและสมัยจักรพรรดิที่ 1 หลักการสำคัญในเรื่องการเวนคืนได้ถูกบัญญัติขึ้นและได้พัฒนามาเป็นรากฐานของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนในปัจจุบัน โดยหลักการดังกล่าวนี้เกิดขึ้นจากความวิตกกังวลในการป้องกันคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลซึ่งถือว่าไม่สามารถจะล่วงละเมิดได้ เนื่องจากเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนจึงเป็นสิ่งที่ศักดิ์สิทธิ์จากความวิตกกังวลดังกล่าว จึงทำให้เกิดปฏิกิริยาต่อต้านแนวความคิดการปกครองในระบบเก่าให้มีอำนาจพระเจ้าแผ่นดินสามารถใช้สิทธิเรียกเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของประชาชนโดยพระเจ้าแผ่นดินจ่ายค่าชดเชยให้ แต่ค่าชดเชยดังกล่าวจะเป็นค่าชดเชยที่ไม่เป็นธรรม แม้ว่าจะ

³³ RENE HOSTIOU. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 31. หน้า 114 – 124.

ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้เนื่องจากราคาที่ชดเชยต่ำกว่าราคาในความเป็นจริงมาก³⁴ จากเหตุของความวิตกกังวลดังกล่าว ทำให้นักนิติบัญญัติของสภาปฏิวัติและของจักรพรรดิได้เห็นชอบหลักการสำคัญ ๆ ซึ่งเป็นหลักของระบบการเวนคืนในปัจจุบัน คือการเวนคืนจะกระทำได้อต่อเมื่อรัฐมีความต้องการที่จะนำเอาอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน ไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ การจ่ายเงินชดเชยการเวนคืนต้องยุติธรรมและต้องจ่ายอย่างรวดเร็วและให้ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมซึ่งเปรียบเสมือนผู้ดูแลทรัพย์สินของเอกชนเป็นผู้ออกคำสั่งให้เวนคืนทรัพย์สินของเอกชน

3.2.4 ปัญหาที่น่าสนใจเกี่ยวกับการเวนคืนของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

3.2.4.1 ปัญหาภายหลังจากการเวนคืนแล้ว เจ้าของกรรมสิทธิ์เดิมมีสิทธิเรียกคืนทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน โดยเจ้าของกรรมสิทธิ์เดิมที่ทรัพย์สินของตนถูกเวนคืน หากเห็นว่าภายในระยะเวลาห้าปีนับแต่ถูกเวนคืน รัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่ทำการเวนคืนไม่ใช่ทรัพย์สินนั้นตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ในกรณีเช่นนี้เจ้าของเดิมก็มีสิทธิเรียกคืนได้ หลักในเรื่องนี้เป็นหลักประกันที่สำคัญในเรื่องกรรมสิทธิ์ของบุคคลและเป็นกรอบในการกำกับการทำงานของหน่วยงานของรัฐที่ว่าต้องใช้ทรัพย์สินที่เวนคืนให้ตรงกับวัตถุประสงค์ของการเวนคืน แต่ในทางปฏิบัติการนำหลักการนี้มาใช้เป็นเรื่องที่ยุ่งยากมาก เพราะอาจมีข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนสภาพบางอย่างไปทำให้การคืนให้เจ้าของเดิมนั้นยุ่งยาก³⁵ เช่น กรณีเวนคืนที่ดินโดยอ้างว่าเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์หนึ่งแต่นำไปใช้ในวัตถุประสงค์อื่นและมีการก่อสร้างอาคารอุปโภคอันเป็นโครงสร้างบนที่ดินที่เวนคืนนั้น ซึ่งแม้จะยึดถือตามหลักที่ว่าเมื่อการดำเนินการไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนจะต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิม แต่สิ่งก่อสร้างบนที่ดินนั้นจะทำอย่างไร เพราะรื้อถอนหรือทำลายก็จะทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ

3.2.4.2 ปัญหาเรื่องการชดเชยตามมาตรา 17 ของปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และของพลเมือง ค.ศ. 1879 ที่กำหนดว่า การเวนคืนหรือการกระทบสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคลจะกระทำได้อต่อเมื่อได้ชดเชยให้กับเจ้าของอย่างเป็นธรรมและก่อนที่จะเอาทรัพย์สินของบุคคลนั้นมาทำให้เกิดปัญหาว่าการชดเชยอย่างเป็นธรรมหมายความว่าอย่างไร ในการคำนวณค่าชดเชยว่าจะคำนวณอย่างไรนั้น ในประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนของฝรั่งเศสจะกำหนดรายละเอียดในทางเทคนิคค่อนข้างมาก และในเรื่องการจ่ายเงินให้แก่เจ้าของเดิม โดยหลักแม้ถูกเวนคืนแล้วจะทำให้เจ้าของเดิมไม่ใช่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้นอีกต่อไป แต่ตราบิตที่เจ้าของเดิมยังไม่ได้รับเงินชดเชย

³⁴ วิจิต คงรัตนชาติ. (2542). *ปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ศึกษาเฉพาะกรณีการเวนคืนโรงเรือนหรือ สิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 47-48.

³⁵ RENE HOSTIOU. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 31. หน้า 114 – 124.

เจ้าของเดิมก็มีสิทธิที่จะไม่ออกไปจากที่ดินนั้น เป็นเหตุให้เกิดปัญหามากมายในประเทศฝรั่งเศส ประเด็นที่จะมีผลกระทบต่อกฎหมายเวนคืนของประเทศฝรั่งเศส โครงสร้างปัจจุบันของยุโรปนั้นมีสหภาพยุโรปและมีศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป ซึ่งเป็นศาลที่มีการฟ้องร้องว่ารัฐแต่ละรัฐไม่ดำเนินการหรือดำเนินการกระทบถึงสิทธิเสรีภาพของราษฎรตามข้อตกลงที่ลงนามกันไว้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1950 หรือไม่ ศาลสิทธิมนุษยชนของยุโรปเมื่อตัดสินอะไรออกมาก็มีผลกระทบต่อกฎหมายภายในของประเทศสมาชิกโดยในปัจจุบันรัฐต่าง ๆ ของยุโรปจะได้รับผลกระทบสองด้านด้วยกัน กล่าวคือ

ด้านที่หนึ่ง เรื่องกระบวนการวิธีพิจารณามาตรา 6 ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของยุโรป ค.ศ. 1950 วางหลักไว้ว่าบุคคลมีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีของตนเองอย่างเป็นธรรมโดยเปิดเผย โดยวิธีการที่ถูกต้องหลักนี้เรียกว่า “หลักที่จะได้รับการพิจารณาโดยกระบวนการที่เป็นธรรม” ในกฎหมายภายในของแต่ละประเทศดังเช่นในประเทศฝรั่งเศส หากนำหลักนี้มาอ้างจะทำให้เกิดปัญหาในหลายเรื่อง ตัวอย่างเช่น ในเรื่องของการเวนคืนนั้นการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจากเอกชนไปเป็นของรัฐหรือฝ่ายปกครอง กระบวนการนี้แม้จะเป็นการดำเนินการภายในของฝ่ายปกครอง แต่ในขั้นสุดท้ายที่จะถือว่าเป็นการโอนทรัพย์สินจากเอกชนไปเป็นของรัฐได้นั้น จะต้องส่งไปให้ผู้พิพากษาของศาลยุติธรรมเป็นผู้ออกคำสั่งให้โอนทรัพย์สินนั้นให้เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ³⁶ ซึ่งกระบวนการในการออกคำสั่งของผู้พิพากษาของศาลยุติธรรมนี้ เป็นกระบวนการที่ศาลจะออกคำสั่งได้โดยไม่ต้องฟังคู่ความทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ ในการดำเนินการในชั้นของฝ่ายปกครองจะมีการเรียกให้คู่กรณีเข้ามาโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานแล้ว แต่ในชั้นศาลยุติธรรมศาลจะตรวจดูเพียงขั้นตอนการดำเนินการของฝ่ายปกครองว่าถูกต้องแล้วหรือไม่ แต่ไม่มีการเรียกคู่กรณีเข้ามาในคดี ซึ่งกรณีนี้ย่อมเป็นการขัดกับมาตรา 6 ของอนุสัญญา ข้างต้น แต่ในประเทศฝรั่งเศสได้ดำเนินการเวนคืนตามที่กล่าวมานี้มานานมาแล้ว หากนำกระบวนการนี้ไปเทียบกับมาตรา 6 ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของยุโรป ค.ศ. 1950 จะเห็นได้ว่าเกิดความขัดแย้งระหว่างอนุสัญญากับกฎหมายภายใน ดังนั้น หากบุคคลใดถูกโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเช่นนี้ ก็มีสิทธิที่จะไปฟ้องต่อศาลสิทธิมนุษยชนของยุโรปได้

ด้านที่สอง เรื่องเนื้อหาของกฎหมายเวนคืนตามมาตรา 1 ของพิธีสารต่อท้ายอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของยุโรป ค.ศ. 1950 ซึ่งยืนยันหลักที่ว่า กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลไม่พึงถูกกระทบเว้นแต่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและได้รับการชดเชยอย่างเป็นธรรม กล่าวคือเป็นหลักเดียวกับกฎหมายภายในของแต่ละประเทศในเรื่องการเคารพกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลและวางข้อยกเว้นในเรื่องของการเวนคืนหลักของศาลสิทธิมนุษยชนนี้ จะกระทบต่อกฎหมายภายใน

³⁶ RENE HOSTIOU. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 31. หน้า 114 – 124.

เมื่อมีการเวนคืนในประเทศหนึ่ง ๆ แล้ว บุคคลที่ถูกเวนคืนไม่พอใจและฟ้องร้องที่ศาลภายในของประเทศแล้ว คำพิพากษาไม่เป็นที่พอใจจึงอาศัยสิทธิตามมาตรา 1 นี้อ้างอิงเพื่อที่จะมาฟ้องต่อศาลสิทธิมนุษยชนของยุโรปได้อีก ตัวอย่างเช่น คดีที่หนึ่งในเดือนเมษายนและเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2002 ผู้ฟ้องคดีเป็นเกษตรกรที่ถูกเวนคืนที่ดินและมีการฟ้องร้องกันในศาลปกครองฝรั่งเศส ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจคำพิพากษาของศาลในประเด็นค่าทดแทน จึงนำคดีไปฟ้องยังศาลสิทธิมนุษยชนของยุโรป ปรากฏว่าศาลสิทธิมนุษยชนของยุโรปตัดสินให้ผู้ฟ้องคดีชนะโดยนำเอาแนวความคิดในเรื่องค่าทดแทนที่กว้างกว่าศาลของฝรั่งเศสมาใช้ เช่น ในการคำนวณค่าทดแทนการเวนคืน ศาลนำแนวคิดเกี่ยวกับการขาดประโยชน์จากการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นมาใช้ด้วย คือดูว่าที่ดินนั้นเป็นเครื่องมือในการทำมาหากินของเกษตรกร เพราะฉะนั้นความเสียหายของเขาไม่เพียงแต่ที่ดินที่ถูกเวนคืนเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการขาดประโยชน์จากการใช้ที่ดินนั้นด้วย ซึ่งเป็นแนวความคิดในการกำหนดค่าทดแทนที่กว้างมาก คดีที่สอง คดีที่ศาลสิทธิมนุษยชนของยุโรปได้พิพากษาไว้เมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2002 ซึ่งพิพากษาไปไกลกว่าเนื้อหา โดยมีข้อเท็จจริงในคดีว่าหน่วยงานของรัฐมีโครงการที่จะรวบรวมที่ดินเพื่อประโยชน์ในอนาคตในการก่อสร้างเป็นที่พักอาศัย³⁷ สำหรับผู้มีรายได้น้อย (Land Bank) โครงการนี้ไม่สามารถดำเนินการได้ทันทีเพราะต้องมีการรวบรวมที่ดินให้ได้ตามที่ต้องการก่อนจึงจะดำเนินการตามโครงการได้ ต่อมาปรากฏว่าเจ้าของที่ดินเดิมนั้นถูกเวนคืนที่ดินในโครงการนี้เป็นเวลา 15 ปี แต่ไม่ปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการใด ๆ ในโครงการดังกล่าว จึงฟ้องเพื่อเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนต่อศาลปกครองฝรั่งเศส ศาลปกครองฝรั่งเศสพิพากษายกฟ้องโดยให้เหตุผลว่าโครงการนี้เป็น Land Bank ครอบคลุมที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้นยังอยู่ในบริเวณที่ดินที่เก็บรักษาไว้เพื่อการนี้ การเวนคืนก็ยังอยู่ในวัตถุประสงค์ของโครงการอยู่แล้ว ต่อมาผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีไปฟ้องต่อศาลสิทธิมนุษยชนของยุโรป ศาลสิทธิมนุษยชนของยุโรปก็ได้พิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีชนะคดีโดยให้เหตุผลว่าระยะเวลาที่เวนคืนเป็นระยะเวลาที่ผ่านไปนานแล้วอย่างน้อยที่สุด เจ้าของเดิมควรมีสิทธิได้คืนที่ดินบางส่วน หรือได้รับมูลค่าบางส่วนที่เพิ่มขึ้น (Value Added) ตามระยะเวลาที่ผ่านไป ทำให้หลักในเรื่องของการเวนคืนตามกฎหมายภายในของฝรั่งเศสได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนของยุโรปเป็นอย่างมาก

³⁷ RENE HOSTIOU. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 31. หน้า 114 – 124.

3.3 หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนประเทศสหราชอาณาจักร

3.3.1 หลักการเกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทน

ในประเทศอังกฤษการประเมินค่าทดแทนเพื่อการเวนคืน ให้นำราคาตลาด (market value) มาใช้ประเมินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพื่อให้เกิดความพึงพอใจ และได้รับความเป็นธรรมจากความเสียหายที่ดินได้รับ มีหลักการเฉพาะ ดังนี้

3.3.1.1 การหักมูลค่าที่เพิ่มขึ้นจากที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนออกจากค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน (Set Off) เป็นกรณีที่ส่วนราชการใช้อำนาจเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินเพียงบางส่วน เพื่อจัดทำโครงการอย่างใดอย่างหนึ่งในที่ดินนั้น โดยที่เจ้าของที่ดินในส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมูลค่าสูงขึ้น ผู้ใช้อำนาจเวนคืนที่ดินมีสิทธิที่จะหักมูลค่าที่เพิ่มขึ้นเพราะเหตุแห่งการพัฒนาที่ดิน หรือ การจัดทำโครงการในที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนออกจากมูลค่าของค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนได้ อย่างไรก็ตามการจะหักมูลค่าที่เพิ่มขึ้นเพราะเหตุแห่งการพัฒนาที่ดินหรือการจัดทำโครงการที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนออกจากมูลค่าของค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนได้นั้น มิได้เฉพาะในกรณีที่ที่ดินในส่วนที่เหลือไม่มีโอกาสที่ราคาจะสูงขึ้นได้หากไม่มีการเวนคืน เพื่อพัฒนาที่ดินหรือการจัดทำโครงการผ่านเข้ามาในบริเวณนั้น

3.3.1.2 การคิดค่าทดแทนโดยการนำ Development Value มาเป็นองค์ประกอบในการคิดค่าทดแทนเพื่อการเวนคืน Development Value คือมูลค่าของที่ดินอันเนื่องมาจากโอกาสที่จะนำที่ดินของตนที่ถูกเวนคืนไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นตามกฎหมายอันจะทำให้ที่ดินนั้นมีมูลค่าสูงกว่าที่จะได้จากสภาพการใช้ที่ดินในขณะที่มีการเวนคืน ซึ่งต้องนำมาพิจารณาประกอบในการกำหนดค่าทดแทนด้วย³⁸ มูลค่าของที่ดินอันเนื่องมาจากโอกาสที่จะนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นนั้น เป็นมูลค่าที่เกิดขึ้นจากการคาดหมายหรือเป็นมูลค่าของความคาดหวังที่จะได้ในอนาคต เป็นมูลค่าที่มีอยู่จริงเพียงแต่ยังไม่กลายเป็นตัวเงินขึ้นมาในขณะที่เวนคืนเท่านั้น Lord Denning กล่าวไว้ในคดี Viscount Camrose v Basingstoke Corporation ว่าการคิดค่าทดแทนโดยการนำ Development Value มาเป็นองค์ประกอบยังต้องพิจารณาความต้องการของตลาดการลงทุนพัฒนาอสังหาริมทรัพย์โดยทั่วไปในพื้นที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ ว่าหากไม่มีโครงการเวนคืนผ่านเข้ามาแล้วจะมีความต้องการของตลาดการลงทุนที่จะใช้ที่ดินแปลงนั้น การอื่นอันมีผลกระทบให้ราคาที่ดินนั้นสูงขึ้นไปกว่าที่เป็นอยู่หรือไม่ ถ้าไม่มีโอกาสเช่นนั้น ก็ให้นำ Development Value มาคิดเป็นค่าทดแทนไม่ได้ ดังนั้น การที่จะนำ

³⁸ สงขลา วิชัยทัตะ และคณะ. (2546). รายงานการศึกษาวินิจฉัยเรื่อง การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติสงขลา. หน้า 115.

Development Value มาพิจารณาในการกำหนดค่าทดแทนหรือไม่นั้นต้องพิจารณาว่า ความต้องการตลาดสำหรับโอกาสในการพัฒนาที่ดินนั้นได้รับการพิสูจน์แล้วหรือเป็นกรณีที่ดินถูกเวนคืนนั้นได้รับอนุญาตให้สามารถใช้ประโยชน์ได้ตามกฎหมายอื่นหรือเป็นกรณีที่สามารถสันนิษฐานได้ว่าที่ดินนั้นอาจได้รับประโยชน์อย่างอื่น

3.3.1.3 ค่าทดแทนเพื่อผลเสียหายซึ่งบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินที่ถูกเวนคืนได้รับ เพราะเหตุแห่งการแบ่งแยกที่ดินที่ถูกเวนคืนออกมาจากที่ดินส่วนอื่น ๆ ของเจ้าของรายเดียวกัน (Severance) ค่าทดแทนประเภทนี้เป็นค่าทดแทนที่จ่ายเพื่อการละเมิดสิทธิของเจ้าของที่ดินในส่วนที่เหลือที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนที่ดินและการประกอบกิจการตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ซึ่งทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือมีมูลค่าลดลง เช่น กรณีที่ดินถูกเวนคืนบางส่วนเป็นที่ดินหลังบริเวณหลังป่าซ่อมยิงปืนในสนามฝึกยิงปืน และเมื่อมีการเวนคืนทำให้ที่ดินนั้นต้องเลิกใช้เป็นสนามฝึกยิงปืน เพราะอาจเกิดความไม่ปลอดภัยในการซ่อมยิงปืน ดังนั้น มูลค่าของค่าทดแทนสำหรับการเวนคืน จึงต้องนำมูลค่าของที่ดินทั้งผืนที่ต้องเสียสภาพการใช้ประโยชน์จากการเป็นสนามฝึกยิงปืนมาพิจารณา ประกอบด้วย หรือกรณีที่ดินที่ถูกเวนคืนเป็นที่ดินแปลงใหญ่มีมูลค่า 10,000 ปอนด์ ถูกเวนคืนเพียงครึ่งเดียวโดยมีการเสนอชดใช้เพียง 5,000 ปอนด์ แต่ผลของการเวนคืนทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือลดลงมาเหลือเพียง 4,000 ปอนด์ ดังนั้น เจ้าของที่ดินจึงมีความเสียหายจากการแบ่งแยกที่ดิน 1,000 ปอนด์ ส่วนราชการผู้ใช้อำนาจเวนคืนจึงต้องชดใช้ค่าทดแทนเพื่อผลเสียหายดังกล่าวด้วย³⁹ ทั้งนี้ที่ดินที่มีได้ถูกเวนคืนนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นที่ติดเป็นผืนเดียวกับที่ดินที่ถูกเวนคืน แต่อาจมีสิ่งอื่นมาคั่นก็ได้ เช่น ถนน หรือทางรถไฟ ค่าทดแทนประเภทนี้ได้มีการบัญญัติรับรองใน Section 63 ของ Land Clause Act 1845 โดยมีผลสืบเนื่องคำพิพากษาในคดี Brand (1869) กรณีที่ดินเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลง เนื่องจากความสันตะเทือนจากการก่อสร้างทางรถไฟใหม่ใกล้กับ บริเวณที่ที่ดินตั้งอยู่โดยศาลเห็นว่า แม้การเวนคืนจะกระทบกระเทือนต่อที่ดินที่ไม่ได้ถูกเวนคืน แต่ก็ต้องถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากกิจการที่รัฐสภาได้ให้อำนาจแก่ผู้ประกอบการในการกระทำอันเป็นการก่อกวนการครอบครอง และการใช้ประโยชน์ในที่ดินข้างเคียงโดยสงบสุข ซึ่งหากรัฐสภาไม่ให้อำนาจเช่นนี้แล้ว กิจการนั้นก็จะเป็นการกระทำที่เข้าข่ายเป็นการละเมิดสิทธิของเจ้าของที่ดินข้างเคียงที่มีได้ถูกเวนคืน⁴⁰ อีกกรณีคือคำพิพากษาของศาลอังกฤษได้ตัดสินในคดี Hill ว่า กระทรวงสาธารณสุขได้กระทำละเมิดต่อเจ้าของ

³⁹ Duke of Buccleuch v Metropolitan Board of Works (1827) LR 5 HL 418. สงขลา วิชัยทัตะ และคณะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 38. หน้า 118.

⁴⁰ สงขลา วิชัยทัตะ และคณะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 38. หน้า 118.

ที่ดินข้างเคียง ในการเลือกที่จะใช้ที่ดินในบริเวณเขตที่พักอาศัย เพื่อสร้างโรงพยาบาลรักษาคคนโรคเรื้อนโดยสามารถหาที่ดินในบริเวณอื่นได้ข้อเท็จจริงในคดีนี้จึงเห็นได้ว่าเป็นการรบกวนสิทธิของเจ้าของที่ดินข้างเคียงซึ่งแตกต่างจากคดี Brand ที่ข้อเท็จจริงในส่วนนี้ยังไม่เด่นชัดมากนักและจากแนวคำพิพากษาในคดี Hill นี้เอง ทำให้เจ้าของที่ดินที่มีได้ถูกเวนคืนมีสิทธิเรียกร้องค่าทดแทนได้เช่นกันซึ่งที่ดินที่มีได้ถูกเวนคืนนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นที่ดินที่ติดเป็นผืนเดียวกัน แต่อาจเป็นที่ดินที่มีสิ่งอื่นมาคั่นก็ได้ เช่น ถนน หรือ ทางรถไฟ ทั้งนี้แนวคำวินิจฉัยของศาลอังกฤษได้คิดค่าทดแทนกรณีนี้เป็นที่ดินผืนเดียวกันได้ หากประโยชน์ของที่ดินผืนนั้น ต้องถูกรบกวนให้เสื่อมถอยลงเพราะเหตุที่มีการเวนคืนที่ดินเพียงบางส่วน ซึ่งต่อมา Land Compensation Act 1973 Section 44 (1) ได้บัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวไว้ว่าการประเมินค่าทดแทนการเวนคืนไม่อาจกระทำโดยเพียงพิจารณากิจกรรมที่จะเกิด บนที่ดินที่ถูกเวนคืนเท่านั้น หากมีกิจกรรมบางส่วนที่กระทำลงในที่ดินอื่น ๆ ด้วยก็ต้องพิจารณากิจกรรมที่เกิดขึ้นในที่ดินอื่นนั้นด้วย

3.3.1.4 ค่าทดแทนความเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลงอันเนื่องมาจากการรบกวนสิทธิ (Depreciation and Actionable Nuisance) ถือเป็นค่าทดแทนความเสียหายที่บุคคลได้รับโดยตรงอันสืบเนื่องมาจากการเวนคืนที่ดินที่เรียกว่า “Injurious Affection” ค่าทดแทนในกรณีนี้เป็นค่าทดแทนแก่เจ้าของที่ดินข้างเคียงที่มีได้ถูกเวนคืนแต่ต้องถูกรบกวนสิทธิในการใช้อสังหาริมทรัพย์ เพราะมีการทำกิจกรรมในที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้น มีหลักการคล้ายกับการให้ค่าสินไหมทดแทนกรณีละเมิดประเภท Public Nuisance ศาลได้ให้เรียกค่าทดแทนได้หากที่ดินของผู้เรียกร้องเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลง อันเนื่องมาจากกิจกรรมที่ประกอบในที่ดินที่ถูกเวนคืนและค่าทดแทนที่จะให้ได้จำกัด เพียงค่าเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาของสิทธิเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น ไม่รวมถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นเพราะได้มีการใช้ประโยชน์ในที่ที่ถูกเวนคืน เช่น ในกรณีที่เวนคืนที่ดินเพื่อสร้างถนนเมื่อสร้างถนนเสร็จแล้วเจ้าของที่ดินที่อยู่ข้างเคียงถนนดังกล่าวจะเรียกค่าทดแทนเพราะเหตุที่มีการใช้ถนนนั้นไม่ได้ หากไม่ปรากฏว่าเจ้าของที่ดินข้างเคียงนั้นถูกรบกวนสิทธิประการอื่น ซึ่งมีที่มาจากคำตัดสินในคดี Metropolitan Board of work v. Mc Carthy (1874) หรือที่เรียกว่า Mc Carthy Rules Mc Carthy Rules⁴¹ มีข้อพิจารณาดังนี้

ประการที่หนึ่ง ความเสียหายที่เกิดขึ้นจะต้องเป็นผลมาจากการดำเนินการของรัฐไม่รวมถึงความเสียหายที่เกิดขึ้น เพราะได้มีการใช้ประโยชน์จากกิจกรรมที่เกิดขึ้นในที่ที่ถูกเวนคืน⁴² เช่น ความเสียหายที่จะ เรียกร้องค่าทดแทนได้ต้องเป็นผลมาจากการก่อสร้างถนน มิใช่เพราะเหตุที่มีการใช้ถนนนั้น

⁴¹ นัฐกานต์ ขำยัง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 12. หน้า 66.

⁴² Rule 1 The injurious affection must result from the execution of the works and not their use.

ประการที่สอง ค่าเสียหายจะจำกัดเฉพาะความเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลงของทรัพย์สินของผู้ไม่ถูกเวนคืน ซึ่งถูกรบกวนสิทธิเนื่องมาจากกิจกรรมที่ทำลงในที่ดินที่ถูกเวนคืน⁴³ เช่น การสูญเสียกำไรทางการค้าจะไม่ได้รับค่าทดแทน ถ้าไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นผลกระทบต่อมูลค่าต้นทุนของที่ดินนั้น หรืออาจกล่าวได้ว่าความเสียหายที่ว่านั้นต้องเป็นการสูญเสียกำไรในลักษณะถาวรหรือการสูญเสียทำเลที่ตั้งของร้านค้า เป็นต้น

ประการที่สาม ความเสียหายที่เกิดขึ้นเทียบเคียงได้กับการกระทำที่เป็นละเมิดแต่เป็นกรณีที่ถูกกฎหมายให้อำนาจในการกระทำนั้นแก่รัฐสำหรับการกระทำ หรือกิจกรรมที่เป็นการรบกวนสิทธิของเจ้าของทรัพย์สินข้างเคียง⁴⁴ ซึ่งหากเป็นกรณีที่รัฐกระทำเกินขอบอำนาจที่ถูกกฎหมายให้ไว้การกระทำนั้นย่อมเป็นการละเมิดและไม่ใช่กรณีที่ควรเรียกร้องค่าทดแทน เช่น ในคดี *Clowes v. Staffordshire Potteries Waterworks Co.*,⁴⁵ ที่ดินถูกเวนคืนมาเพื่อใช้ในงานด้านการชลประทานและบริษัทที่ดำเนินงานด้านชลประทานดังกล่าว ทำให้แม่น้ำเกิดการเน่าเสีย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายไม่ได้ให้อำนาจบริษัทในการกระทำการนั้น ดังนั้น การเยียวยาความเสียหายในกรณีนี้จึงเป็นกรณีความรับผิดทางละเมิดมิใช่การเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหาย ซึ่งที่ดินข้างเคียงได้รับเนื่องมาจากการเวนคืน กรณีที่บริษัทต้องมีความรู้รับผิดทางละเมิดนั้น ไม่ได้เกิดจากการทำให้น้ำเน่าเสีย แต่เป็นเพราะเหตุผลที่ศาลเห็นว่า การทำให้น้ำเน่าเสียนั้นเป็นผลที่สามารถหลีกเลี่ยงได้ของการใช้อำนาจตามกฎหมาย ในทางตรงข้ามหากศาลเห็นว่า การทำให้น้ำเน่าเสียเป็นกรณีที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ บริษัทย่อมไม่มีความรับผิดทางละเมิดอาจกล่าวได้ว่า หลักการดังกล่าวมีขึ้นเพื่อบรรเทาความเสียหายให้แก่คู่กรณี เนื่องจากกฎหมายให้อำนาจแก่รัฐในการกระทำการที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนเอาไว้

ประการที่สี่ การกระทำที่ทำให้มูลค่าทรัพย์สินเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลงต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจกระทำการนั้นเอาไว้⁴⁶ Lord Cairns and Colonsay เห็นว่าหลักการนี้ถือเป็นข้อจำกัดขอบเขตการให้ค่าทดแทนซึ่งไม่สมเหตุสมผลนัก กรณีการสร้างถนนหรือทางรถไฟซึ่งมีผลเป็นการปิดทางภาระจำยอมสามารถเรียกค่าทดแทนได้แต่การสร้างถนนหรือทางรถไฟ ซึ่งทำให้เจ้าของที่ดินข้างเคียงถูกรบกวนสิทธิซึ่งทำให้ขาดความเป็นส่วนตัวความเจ็บสงบ หรือทำให้สิทธิ

⁴³ Rule 2 Compensation can only be claimed in respect of depreciation in value of right in land.

⁴⁴ Rule 3 The cause of injurious affection would be actionable as a tort were it not for the existence of statutory powers.

⁴⁵ นัฐกานต์ ขำยัง, อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 12, หน้า 67.

⁴⁶ Rule 4 The action giving rise to the depreciation of the claimant's land must be authorized by statute.

ในการใช้สอยทรัพย์สินโดยปกติสุขลดลงกลับไม่ได้รับค่าทดแทน⁴⁷ ด้วยเหตุนี้ ต่อมารัฐสภาจึงได้ออกกฎหมายฉบับหนึ่ง คือ Land Compensation Act 1973 นี้ จะเกี่ยวข้องกับการกำหนดค่าทดแทนสำหรับความเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลง อันเนื่องมาจากการใช้ประโยชน์ในโครงการนั้น ๆ ของรัฐ ซึ่งการจ่ายค่าทดแทนในกรณีนี้มีลักษณะที่เป็นรูปธรรมมากกว่า เช่น การเข้าใช้สนามบิทย่อมทำให้มูลค่าของที่อยู่อาศัยลดลงมากกว่าการก่อสร้าง เป็นต้น ซึ่งอาจสรุปหลักการเรียกจ่ายค่าทดแทนสำหรับเจ้าของที่ดินที่ไม่ถูกเวนคืนตาม Land Compensation Act 1973 และแนวทางการตีความของศาลได้ดังนี้ ความเสียหายนั้นจะต้องเป็นความเสียหายทางกายภาพ เช่น เสียงดัง ความสั่นสะเทือน กลิ่น คว้น แสงสว่างจ้า การปล่อยของแข็ง หรือสารที่เป็นของเหลวเข้าสู่ที่ดินเช่นนี้จะต้องมีการจ่ายค่าทดแทนความเสียหายจากการดำเนินการอันชอบด้วยกฎหมายของรัฐเรียกว่า “ compensation for a legalized nuisance ”⁴⁸ ความเสียหายหรือเสื่อมราคาลงต้องมีสาเหตุมาจากการเข้าใช้ประโยชน์ในโครงการต่าง ๆ ของรัฐ (The use of public work) เช่น กรณีของทางหลวง (Highway) สนามบินหรืองานอื่นใดที่รัฐ เข้าใช้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เป็นต้น บุคคลที่จะเรียกจ่ายค่าทดแทนได้นั้นถ้าเป็นกรณีที่อยู่อาศัย ได้แก่ เจ้าของหรือผู้ครอบครอง (Owner-Occupier) หรือในกรณีที่มิใช่เพื่อการอยู่อาศัยได้แก่ เจ้าของค่าทดแทนในกรณีนี้จะมีการประเมินโดยพิจารณาจากความเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลง และมีความเสียหายทางกายภาพเกิดขึ้น ณ วันที่มีการเข้าใช้โครงการนั้น ๆ ของรัฐ โดยการประเมินค่าทดแทนจะกระทำในหนึ่งปีภายหลังจากวันเริ่มต้นเข้าใช้โครงการเพื่อรอดูความเสียหายที่เกิดขึ้น จากการเข้าใช้โครงการนั้น ๆ ของรัฐและการเรียกจ่ายค่าทดแทนนั้น ต้องกระทำภายในหกปี

ประการที่ห้า ค่าทดแทนผลร้ายที่บุคคลได้รับเพราะเหตุที่มีการกระทำในที่ดินที่ถูกเวนคืน (Disturbance) โดยในคดี *Harvey & Crawley Development Corporation v Romer, L.J.* ให้ข้อสังเกตว่าค่าเสียหายที่เหมาะสมสำหรับกรณีนี้จะต้องเป็นค่าเสียหายที่ไม่ไกลเกินกว่าเหตุและจะต้องเป็นค่าเสียหายธรรมดาและมีเหตุผลซึ่งอาจขึ้นได้แก่เจ้าของที่ดิน ดังนั้น ในการกำหนดค่าทดแทนประเภทนี้ ศาลอังกฤษใช้ทฤษฎีผลธรรมดาสำหรับความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลเช่นเดียวกับการให้ค่าเสียหายในกรณีละเมิด นอกจากนี้ศาลยังใช้หลักว่าด้วยเวลาแห่งความเสียหายที่จะพึงได้รับค่าทดแทนประกอบพิจารณาอีกด้วยกล่าวคือจะต้องเป็นความเสียหายที่ได้รับหลังจากที่มีการออก Notice to Treat และผู้เรียกจ่ายค่าทดแทนจะต้องใช้ความพยายามอย่างวิญญูชนในอันจะบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเวนคืนด้วย (Duty to mitigate) เช่น ค่าเสียหายเพราะขาดกำไรค่าเสื่อมราคาของราคาสินค้าในคลังสินค้าและมูลค่าของ Goodwill

⁴⁷ นัฐกานต์ ขำยัง, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 12, หน้า 67.

⁴⁸ เอมอิสตรา จันท์เกษม, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 11, หน้า 130.

ซึ่งหมายถึง ชื่อเสียงส่วนบุคคลซึ่งขึ้นอยู่กับ ความรู้ความชำนาญและความเป็นที่รู้จักอันจะพึงได้จากการประกอบการค้า ชื่อเสียงส่วนบุคคลนี้

หลักกฎหมายของประเทศอังกฤษกำหนดว่า การเรียกรื้อค่าทดแทนความเสียหายที่เจ้าของที่ดินต้องสูญเสียที่ดินไปนั้น จะต้องเรียกรื้อเป็นเงินก้อนเดียวครั้งเดียวให้ครอบคลุมทุกเรื่องความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงและสามารถพิสูจน์ได้ ในบางกรณีที่เป็นกรณีเวนคืนที่ดินบางส่วน มูลค่าที่ดินที่เหลืออยู่อาจเสื่อมราคาลงได้ เนื่องจากอาจจะเหลือที่ดินน้อยเกินไป ไม่เพียงพอที่จะทำการเกษตรหรือประกอบการอย่างใด ๆ การกำหนดค่าทดแทนจึงต้องพิจารณาให้ครอบคลุมถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเสื่อมราคานั้นด้วย อีกทั้งในเรื่องของระยะเวลาในการกำหนดค่าทดแทนก็เป็นเรื่องสำคัญ เพราะกระบวนการเวนคืนที่ดินจะใช้ระยะเวลาานพอสมควร ทำให้เกิดข้อโต้แย้งว่าการกำหนดค่าทดแทนนั้น ควรจะกำหนดเมื่อใดโดยหลักของการเวนคืนค่าทดแทนต้องกำหนดในเวลาที่ยื่นหนังสือแจ้งการเวนคืน แต่มักจะไม่ได้คำนึงถึงอัตราดอกเบี้ยที่อาจเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา แต่เมื่อยังไม่มีข้อโต้แย้งกรณีดังกล่าวจึงไม่มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าว โดยสรุปแล้วการกำหนดค่าทดแทนที่ดินของประเทศอังกฤษอ้างอิง “มูลค่าตามราคาตลาด” ตามมาตรา 5 ของ Land Compensation Act 1961 ที่แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย Acquisition of Land (Assessment of Compensation) Act 1919 โดยมีหลักเกณฑ์สรุปได้ดังนี้ คือ ห้ามนำเอาความเสื่อมค่าของทรัพย์สินเพราะเหตุถูกเวนคืนมาเป็นปัจจัยในการประเมินราคาค่าทดแทน แต่จะต้องกำหนดราคาที่ดินตามราคาตลาดที่มีการซื้อขายกัน โดยเปิดเผยและเป็นราคาที่ผู้ขายเต็มใจขาย ห้ามนำเอาคุณลักษณะพิเศษเฉพาะของที่ดินแปลงใดมาใช้เป็นหลักในการประเมินราคาสำหรับการจ่ายค่าทดแทน หากมูลค่าสำคัญของทรัพย์สินนั้นเกิดจากการใช้ประโยชน์ของทรัพย์สิน แต่เป็นการใช้ที่ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรม ห้ามมิให้นำมูลค่านั้นมาคิดรวมกับราคาทรัพย์สินอื่นที่ถูกเวนคืน ในกรณีที่ทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนเป็นทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์เป็นการเฉพาะตัวของเจ้าของที่ดินทำประโยชน์ได้เฉพาะอย่างก็ดี หรือเป็นทรัพย์สินที่ไม่มีตลาดให้การค้าที่ดี เจ้าของทรัพย์สินสามารถร้องขอต่อคณะกรรมการ Land Tribunal ให้ประเมินราคาพิเศษเพื่อให้ได้ค่าทดแทนที่เพียงพอสำหรับใช้ซื้อที่ดินหรือทรัพย์สินแห่งใหม่ไว้ใช้ทำประโยชน์ แทนทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนได้ อย่างไรก็ตามในการกำหนดราคาที่ดินตามราคาตลาดนั้น ในการประเมินค่าทดแทนต้องใช้ในทางที่เป็นประโยชน์และไม่เป็นโทษต่อผู้ถูกเวนคืน โดยไม่ต้องพิจารณาเรื่องใดที่ไม่เกี่ยวกับราคาที่ดินโดยตรง⁴⁹ วัตถุประสงค์ของค่าทดแทนนั้น คือการทำให้เจ้าของที่ดินผู้ถูกเวนคืนได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรม (Fair Compensation) หรือหลักแห่งความพอสมควรแก่เหตุ (Principle

⁴⁹ เอมอิสตรา จันท์เกษม. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 11. หน้า 124-125.

of Equivalence) กล่าวคือเจ้าของที่ดินผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิได้รับค่าทดแทนไม่น้อยไปกว่าความเสียหายที่ตนได้รับ

3.3.2 กระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายประเทศสหราชอาณาจักร

กระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศอังกฤษได้มีการพัฒนาต่อมาเป็นลำดับ เริ่มตั้งแต่ในสมัยราชวงศ์ทิวคอร์ดภายใต้แนวคิดที่ว่า “ทรัพย์สินของบุคคลย่อมไม่สามารถถูกกลืนโดยไม่ชอบธรรมโดยปราศจากความยินยอมของบุคคลนั้น⁵⁰ หรือจากองค์กรที่เป็นผู้แทนของบุคคลนั้น” กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนของประเทศอังกฤษอยู่ในรูปแบบของกฎหมายลายลักษณ์อักษร ซึ่งปัจจุบันมีอยู่หลายฉบับ ได้แก่ Land Cluses Act 1845, The compulsory Purchase Act 1965, The compulsory Purchase (Vesting Declarations) Act 1981, The Land Compensation Act 1961, และ The Land compensation Act 1973 โดยกฎหมายในแต่ละฉบับจะใช้บังคับกับกระบวนการเวนคืนคนละขั้นตอน เช่น The compulsory Purchase Act 1965 และ The compulsory Purchase (Vesting Declarations) Act 1981 ใช้บังคับในขั้นตอนการจัดให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ส่วนขั้นตอนอื่นเป็นไปตามกฎหมายฉบับอื่น กระบวนการเวนคืนในขั้นตอนการให้อำนาจทำการเวนคืน การเลือก และการกำหนดที่ดินที่ทำการเวนคืนนั้น ตกอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติที่รัฐสภาตราขึ้นเพื่อให้อำนาจหน่วยงานราชการทำการเวนคืน และหน่วยงานราชการต้องไปออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดที่ดินที่เวนคืนต่อไป ส่วนขั้นตอนการจัดให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตกอยู่ภายใต้บังคับของ Land Cluses Act 1845, The compulsory Purchase Act 1965 และ The compulsory Purchase (Vesting Declarations) Act 1981 และจ่ายค่าตอบแทนตาม The Land Compensation Act 1961, The Land compensation Act 1973 และ The compulsory Purchase Act 1965 ซึ่งขั้นตอนและกฎหมายที่ใช้บังคับอาจสรุปได้ดังนี้⁵¹

3.3.3 การใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

โดยการออกคำสั่งบังคับซื้อการใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยการออกคำสั่งบังคับซื้อที่เรียกว่า “compulsory purchase order” เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย The Acquisition of Land Act 1981 เพื่อเริ่มต้นกระบวนการใช้อำนาจเวนคืน โดยองค์กรผู้เวนคืน (acquiring authority) ที่ประสงค์จะเวนคืนจะต้องเลือกพื้นที่ที่ต้องการเวนคืน เพื่อจัดทำคำสั่งเวนคืนซึ่งมีผลบังคับให้มีการเวนคืนที่เรียกว่า โดยองค์กร Compulsory Purchase Order (CPO) โดยคำสั่งดังกล่าว จะเป็น

⁵⁰ Longo, Joseph P. (n.d.). *The Concept of Property and the Concept of Compensation on Compulsory Acquisition of land*. University of Tasmania Law Review. p. 283.

⁵¹ นัฐกานต์ ขำยัง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 12. หน้า 57.

การกำหนดที่ดินบริเวณที่จะต้องถูกเวนคืน โดยมีแผนที่ของบริเวณที่จะถูกเวนคืนแนบไว้ พร้อมทั้งระบบและวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนนั้นด้วย จากนั้นจะต้องนำสำเนาคำสั่ง CPO ไปประกาศไว้ยังสถานที่ที่กำหนด เช่น ที่ทำการของผู้ถูกเวนคืนท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ เพื่อให้บุคคลผู้มีส่วนได้เสียตรวจสอบข้อมูลได้ นอกจากนี้องค์กรผู้เวนคืนจะต้องส่งคำบอกกล่าวไปยังเจ้าของที่ดินผู้เช่า ผู้ครอบครองเป็นรายบุคคลโดยต้องแจ้งให้ทราบถึงผลบังคับของคำสั่งพร้อมด้วย ทั้งจัดพิมพ์โฆษณาคำสั่ง CPO ในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นที่ซึ่งที่ดินที่ถูกเวนคืนตั้งอยู่เป็นเวลาสองสัปดาห์ติดต่อกัน โดยจะต้องมีข้อความระบุว่า CPO จะถูกส่งไปยังองค์กรผู้มีอำนาจยืนยันการออกคำสั่ง (confirming authority) บุคคลผู้มีส่วนได้เสียในการเวนคืนชอบที่จะคัดค้านโต้แย้งคำสั่งบังคับซื้อที่เรียกว่า CPO ได้โดยการคัดค้านนั้น จะต้องโต้แย้งคัดค้านเป็นลายลักษณ์อักษรและยื่นต่อองค์กรผู้มีอำนาจยืนยันคำสั่งเวนคืนภายใต้หลักเกณฑ์และระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำบอกกล่าว

3.3.4 การยืนยันคำสั่งเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยองค์กรผู้มีอำนาจ

3.3.4.1 การยืนยันกรณีไม่มีการโต้แย้งคำสั่งเวนคืนหรือคำสั่งโต้แย้งนั้นได้ถูกถอนไป องค์กรผู้มีอำนาจเวนคืน ก็จะทำการยืนยันการเวนคืน โดยคำสั่งยืนยันนั้นอาจจะมีเงื่อนไขให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งเวนคืน CPO หรือไม่ก็ได้ และเมื่อไม่มีการโต้แย้งโดยเจ้าของผู้เช่าหรือผู้ครอบครองก็ไม่จำเป็นต้องจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะ หรือในกรณีที่มีการโต้แย้งโดยเจ้าของผู้เช่าผู้ครอบครองในประเด็นเกี่ยวกับเรื่องการประเมินค่าทดแทน ในกรณีนี้ไม่จำเป็นต้องจัดให้มีการรับฟังหรือไต่สวนเช่นกัน เนื่องจากการประเมินค่าทดแทนเป็นอำนาจของศาลคดีเวนคืน

3.3.4.2 กรณีที่มีการโต้แย้งคัดค้านคำสั่งเวนคืน องค์กรผู้มีอำนาจยืนยันคำสั่งเวนคืน จะต้องจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะ (Public Local Inquiry) โดยจะกำหนดวัน เวลา สถานที่ และแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบเป็นการล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสี่สิบสองวัน และต้องปิดประกาศแจ้งกำหนดการไต่สวนสาธารณะไว้อย่างที่เห็นได้ง่าย ใกล้เคียงกับสถานที่ที่ถูกเวนคืนไม่น้อยกว่าสิบสี่วันก่อนกำหนดวันไต่สวนสาธารณะ นอกจากนี้อาจต้องประกาศกำหนดวัน เวลา สถานที่ในการไต่สวนสาธารณะในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นด้วย และเมื่อองค์กรผู้เวนคืนได้รับคำคัดค้านจากผู้มีอำนาจยืนยันคำสั่งเวนคืนแล้ว องค์กรผู้อื่นจะต้องทำคำชี้แจงส่งไปยังผู้คัดค้านและองค์กรผู้มีอำนาจยืนยัน คำสั่งเวนคืน ถึงเหตุผลในการออกคำสั่งเวนคืนก่อนการไต่สวนสาธารณะไม่น้อยกว่ายี่สิบแปดวัน ส่วนผู้คัดค้านก็สามารถทำคำชี้แจงไปยังองค์กรผู้มีอำนาจยืนยันคำสั่งเวนคืนเพื่อโต้แย้งคำชี้แจงขององค์กรผู้เวนคืน โดยคำชี้แจงขององค์กรผู้เวนคืนและผู้คัดค้านจะต้องแนบ

บัญชีรายการเอกสารแผนผังแผนที่แต่ละฝ่ายใช้เป็นพยานหลักฐานสนับสนุนข้อโต้แย้งคัดค้านของตน⁵²

3.4 หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

3.4.1 หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

มาตรา 93 ของ Federal Building Code 1997 กำหนดหลักการจ่ายเงินค่าทดแทนสำคัญไว้ดังนี้⁵³ เมื่อมีการเวนคืนทรัพย์สินเมื่อใดให้จ่ายทดแทนทันทีที่ค่าทดแทนดังกล่าว เป็นค่าทดแทนสำหรับสิทธิที่ต้องเสียหายเพราะเหตุแห่งการเวนคืนทรัพย์สินและทรัพย์สินอื่นที่ต้องเสียหายเพราะเหตุแห่งการเวนคืนนั้น หากทรัพย์สินของผู้ถูกเวนคืนได้รับประโยชน์จากการเวนคืนจะต้องนำเอาผลประโยชน์ที่ได้รับนั้นมาพิจารณาปรับค่าทดแทนที่ต้องจ่ายด้วย และถ้าทรัพย์สินของผู้ถูกเวนคืนต้องเสียหายไปโดยผู้ถูกเวนคืนต้องรับผิดชอบบางส่วนด้วยให้นำเอาหลักกฎหมายนี้ร่วมตามมาตรา 254 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับ โดยอนุโลมและการประเมินราคาค่าทดแทนที่ดินให้พิจารณาจากสภาพที่ดินในวันที่เจ้าหน้าที่เวนคืนได้อนุมัติค่าของเวนคืนในวันดังกล่าว หากกรรมสิทธิ์ในที่ดินรายใดยังไม่สมบูรณ์ให้ถือเอาสภาพที่ดินในวันที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินสมบูรณ์เป็นตัวกำหนดค่าทดแทน ดังนั้น หลักการในการกำหนดค่าทดแทนของการเวนคืนจะกำหนดไว้สำหรับ

3.4.1.1 การสูญเสียสิทธิอันเนื่องมาจากการเวนคืนค่าทดแทนสำหรับการสูญเสียสิทธิเกิดจากการเวนคืนจะถูกประเมินตามราคาตลาดที่เป็นอยู่ ณ วันที่เจ้าหน้าที่เวนคืนมีคำสั่งให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การคำนวณค่าทดแทนดังกล่าวไม่นำกรณีดังต่อไปนี้มาพิจารณา

กรณีที่หนึ่ง มูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นเนื่องมาจากการคาดหวังในอนาคต

กรณีที่สอง การเปลี่ยนแปลงมูลค่าเนื่องมาจากการเวนคืนกรณีเร่งด่วน

กรณีที่สาม ราคาที่เพิ่มขึ้นหลังจากเจ้าของที่ดินยอมรับการตกลงซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนกับเจ้าหน้าที่เวนคืนผู้เวนคืนแล้ว

⁵² ชไมพร อำไพจิตร. (2553). *ปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีอุตสาหกรรมค่าทดแทน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 41-42.

⁵³ พัชรวิไล ดันประวัตติ. (2548). *แนวทางในการกำหนดค่าทดแทนที่เหมาะสมสำหรับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 45-46

กรณีที่ดี การตัดแปลง ปรับปรุง แก้ไขทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน ภายหลังจากกระบวนการเวนคืนได้เริ่มต้นขึ้น โดยมีได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่

กรณีที่ห้า ข้อสัญญาใดซึ่งเห็นได้ชัดว่าเปลี่ยนแปลงไปจากข้อสัญญาเดิมหรือข้อเท็จจริง ซึ่งสันนิษฐานได้ว่าสร้างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้รับค่าทดแทนเพิ่มมากขึ้น

3.4.1.2 การสูญเสียทรัพย์สินอันเนื่องมาจากการเวนคืน จะไม่นำหลักการคิดค่าทดแทนกรณีการสูญเสียสิทธิมาพิจารณา แต่การคิดค่าทดแทนประเภทนี้ให้พิจารณาโดยชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์มหาชนกับความเสียหายที่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้รับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีดังต่อไปนี้

กรณีที่หนึ่ง ความเสียหายลักษณะถาวร หรือชั่วคราวที่เกิดจากการเวนคืนทำให้สูญเสียโอกาส ในด้านการประกอบอาชีพ การดำรงชีวิตตามปกติหรือการสูญเสียสิทธิบางอย่างในฐานะที่เป็นเจ้าของทรัพย์สิน

กรณีที่สอง ค่าใช้จ่ายอันไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งเกิดจากการย้ายออกจากที่อยู่อาศัย

กรณีที่สาม การเวนคืนกรณีใดทำให้ทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนมีราคาสูงขึ้น จะต้องนำราคาที่สูงขึ้น ดังกล่าวมาพิจารณาประกอบการกำหนดจำนวนค่าทดแทนด้วย

กรณีที่ดี การประเมินค่าทดแทนการเวนคืนประเมิน ณ วันที่เจ้าหน้าที่เวนคืนมีคำสั่งให้มีการเวนคืนเกิดขึ้น ส่วนกรณีที่รัฐมีความจำเป็นต้องเข้าครอบครองที่ดินก่อนเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่ง ให้มีการเวนคืนค่าทดแทนจะต้องประเมิน ณ วันที่หน่วยงานนั้นเข้าครอบครองที่ดินค่าทดแทนตามกฎหมายของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนั้น มี 3 รูปแบบ⁵⁴ คือ

มาตรา 99 ของ Federal Building Code 1997 การจ่ายค่าทดแทนเป็นตัวเงิน

(1) การจ่ายค่าทดแทนต้องจ่ายคราวเดียวกันทั้งหมด เว้นแต่กฎหมายนี้จะกล่าวไว้เป็นอย่างอื่น ในกรณีที่เจ้าของที่ดินต้องการให้จ่ายผ่อนเป็นงวด ก็สามารถทำได้

(2) กรณีที่ดินติดภาระให้เช่าอาคารค่าทดแทนจะคิดจากค่าเช่าที่ดิน

(3) กรณีผ่อนชำระค่าทดแทนจะต้องคิดดอกเบี้ยสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยของธนาคารชาติเยอรมันจำนวนร้อยละ 2 ต่อปีในวันที่เจ้าหน้าที่เวนคืนได้รับความเห็นชอบให้เวนคืนได้ตามคำขอ

มาตรา 100 ของ Federal Building Code 1997 การจ่ายค่าทดแทนในรูปของที่ดิน

หากเจ้าของที่ดินร้องขอก็สามารถให้ค่าทดแทนเป็นที่ดินสำหรับการประกอบอาชีพที่เหมาะสมได้โดย ก.ผู้รับประโยชน์จากการเวนคืนมีที่ดินที่เหมาะสมตามต้องการและเพียงพอหรือ

⁵⁴ นัฐกานต์ ขำยัง, อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 12, หน้า 86.

ข. ผู้รับประโยชน์จากการเวนคืน อยู่ในฐานะที่จะหาที่ดินที่เหมาะสมมาให้ได้โดย ความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่เวนคืน

ที่ดินที่เหมาะสมอาจได้มาจากการเวนคืนก็ได้ตามมาตรา 90

(1) ให้นำเอามาตรา 102 และมาตรา 103 มาใช้บังคับ กรณีทดแทนเป็นที่ดินซึ่งผู้รับที่ดินต้องทำ ประโยชน์บนที่ดินที่ได้รับในเวลาที่กำหนด

(2) หากที่ดินที่ถูกเวนคืนมีบ้านส่วนตัว หรืออาคารสงเคราะห์การทดแทนด้วยที่ดินที่อาจดำเนินการได้หากเจ้าของที่ดินร้องขอล่วงหน้า

(3) หากผู้รับประโยชน์จากการเวนคืน กับ เจ้าของที่ดินตกลงกัน ที่จะรับค่าทดแทนเป็นที่ดิน ก็ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนพิจารณาเห็นชอบ

(4) การชดใช้เป็นตัวเงินหรือเป็นที่ดิน ให้ใช้วิธีคำนวณหรือการประเมินราคาอย่างเดียวกัน หากมูลค่าที่ดินต่ำกว่าค่าทดแทนก็อาจจ่ายเงินเพิ่มให้เต็มตามมูลค่าที่จะต้องจ่ายค่าทดแทนก็ได้

(5) กรณีที่จ่ายค่าทดแทนเป็นที่ดินให้กับเจ้าของที่ดินเดิมแล้ว แต่ยังมีกรณีที่ต้องจ่ายค่าทดแทนให้กับผู้เสียสิทธิอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอาจจ่ายในรูปตัวเงินเพิ่มขึ้นได้

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

อนึ่ง ค่าทดแทนสำหรับการกระทำที่เสมือนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และค่าทดแทนความเสียหาย ซึ่งเป็นผลข้างเคียงที่เกิดจากการล่งล้ำสิทธิในทรัพย์สิน โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งถือเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเกิดจากการพัฒนาโดยศาลยุติธรรม เพื่ออุดช่องว่างที่เกิดขึ้นในระบบกฎหมายความรับผิดชอบของรัฐเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้กับเอกชนผู้ได้รับความเสียหาย กล่าวคือ การกระทำทั้งสองกรณีข้างต้นไม่ได้เกิดจากการกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันจะเข้าองค์ประกอบความรับผิดชอบละเมิดของฝ่ายปกครอง และไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายรองรับการเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายจากการกระทำในลักษณะเช่นนี้ ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁵⁵ การกระทำที่เสมือนเป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

⁵⁵ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2547). รายงานการวิจัย เรื่องความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน. เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 53.

เข้าไปกระทบสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่องค์กรของรัฐกระทำโดยปราศจากความผิด (ไม่จงใจหรือประมาทเลินเล่อ)

3.4.2 การกำหนดเงินค่าทดแทนและองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนตามกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนียอมรับว่า สิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิที่มีมาแต่กำเนิด แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า สิทธิในทรัพย์สินนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อการบรรลุถึงสิ่งที่ดีที่สุดของประชาคมทางการเมืองด้วย กรณีนี้จึงได้รับการมองว่าการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินยังคงมีอยู่เพียงบางส่วนเท่านั้น กล่าวคือไม่ห้ามที่รัฐจะพวกรกรรมสิทธิในทรัพย์สินไปจากเอกชน แต่รัฐจะต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่เอกชนด้วย ซึ่งจะเป็นหลักประกันเพียงทางเดียวที่เหลืออยู่⁵⁶

ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน มาตรา 903 ได้วางหลักการเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินว่า เจ้าของทรัพย์สินสามารถใช้สอย จำหน่าย จ่าย โอน ทำลาย และหวงกั้นทรัพย์สินของตนจากการเข้าเกี่ยวข้องของผู้อื่น แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายและสิทธิของผู้อื่นด้วย ในรัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์ (Reichsverfassung) ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 1919 ซึ่งประกาศใช้ เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม ค.ศ. 1919 ได้วางหลักประกันสิทธิในกรรมสิทธิ์ไว้ซึ่งกรรมสิทธิ์ ไม่ใช่สิทธิเด็ดขาด แต่จะมีการวางเงื่อนไขว่ากรรมสิทธิ์ย่อมประกอบด้วยหน้าที่การใช้กรรมสิทธิ์ควรเป็นไปในแนวทางที่ส่งเสริมประโยชน์ของส่วนรวมไปพร้อมกันด้วย (มาตรา 153 (3) รัฐธรรมนูญไวมาร์) นอกจากนี้ รัฐยังสามารถโอนกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชนที่มีความเหมาะสมให้เป็นกิจกรรมของส่วนรวมได้ โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ของการจ่ายค่าทดแทนเช่นเดียวกับการเวนคืน (มาตรา 156 (1) รัฐธรรมนูญ ฉบับไวมาร์)⁵⁷

การเวนคืนถือเป็นข้อยกเว้นในละเมิดสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สินของเอกชน ซึ่งรัฐสามารถกระทำได้ แต่จะต้องมีขอบเขตที่เคร่งครัดและเป็นไปตามหลักความเสมอภาคและบุคคลไม่จำเป็นต้องอดทนต่อการกระทำที่ขัดต่อหลักการดังกล่าว เช่น การเวนคืนเพื่อให้เกิดข้อได้เปรียบในด้านทำเลที่ตั้งของทรัพย์สินไม่อาจกระทำได้ แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาจากความมุ่งหมายที่จะกำหนดการใช้ที่ดินทั้งของรัฐและของเอกชนเพื่อการพัฒนาประเทศโดยมีการกำหนดแผนงานการใช้ที่ดินให้คุ้มค่าสมประโยชน์และชดเชยหรือทดแทนความเดือดร้อนของเอกชนที่จะต้องสูญเสียที่ดินและสิทธิต่าง ๆ จากการเวนคืนเหล่านั้น ด้วยแนวความคิดดังกล่าว สะท้อนออกมาให้พบเห็นได้หลายช่องทาง ดังที่ปรากฏในมาตรา 14 (3)

⁵⁶ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2535). *คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมัน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 49-50.

⁵⁷ เอมอิสตรา จันท์เกษม. *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 11*. หน้า 132-133.

ของกฎหมายพื้นฐานการเวนคืนทรัพย์สินเป็นสิ่งที่กฎหมายอนุญาตให้กระทำได้เฉพาะเมื่อมีกฎหมายกำหนด และกฎหมายนั้นได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าทดแทนไว้ด้วย รวมทั้งให้กระทำได้เมื่อเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

3.4.3 การกำหนดเงินค่าทดแทน

มาตรา 93 ของ Federal Building Code 1997 กำหนดหลักการจ่ายเงินค่าทดแทนสำคัญไว้ เมื่อมีการเวนคืนทรัพย์สินเมื่อใดให้จ่ายทดแทนทันทีที่ค่าทดแทนดังกล่าว เป็นค่าทดแทนสำหรับสิทธิที่ต้องเสียหายเพราะเหตุแห่งการเวนคืนทรัพย์สินและทรัพย์สินอื่นที่ต้องเสียหายเพราะเหตุแห่งการเวนคืนนั้น⁵⁸ กล่าวอีกอย่างหนึ่งว่า ต้องไม่มากไปกว่าความเสียหายที่ตนได้รับจริง โดยค่าทดแทนจะได้รับการประเมินบนพื้นฐานของมูลค่าที่ดินของผู้ถูกเวนคืน นอกจากนี้ผู้ถูกเวนคืนยังมีสิทธิได้รับค่าทดแทนผลร้ายที่บุคคลได้รับเพราะเหตุที่มีการกระทำในที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้น ค่าทดแทนเพื่อความเสียหายที่เกิดจากกรณีที่ดินถูกเวนคืนไปเพียงบางส่วน หรือค่าทดแทนเพื่อความเสียหายอันเป็นผลโดยตรงที่บุคคลได้รับจากการเวนคืน⁵⁹

3.5 หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนของประเทศสหรัฐอเมริกา

3.5.1 หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ประเทศสหรัฐอเมริกา

ในสหรัฐอเมริกา นั้น ศาลเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืน โดยหลักการประเมินค่าทดแทนมีหลักการสำคัญ ดังนี้

หลักการที่หนึ่ง ค่าทดแทนที่เป็นธรรม หมายความว่า จำนวนค่าทดแทนที่เท่ากับมูลค่าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงมูลค่าในด้านความสูญเสียของเจ้าของที่ดินเป็นหลัก ดังนั้น ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามความหมายของรัฐธรรมนูญ จึงหมายความว่า สิ่งใดก็ตามซึ่งเจ้าของที่ดินได้สูญเสียไปและสิ่งนั้นต้องไม่ใช่สิ่งที่ผู้เวนคืนได้รับกลับมา (What the owner has lost, and not what the condemnor has gained.)⁶⁰ ส่วนกรณีที่ทรัพย์สินนั้นมีราคาตลาดที่กำหนดได้แน่นอน ก็ให้ถือเอาราคาตลาดนั้นเป็นมาตรการทั่วไปในการคิดค่าทดแทน แต่ถ้าทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนมีราคาสูงขึ้นเป็นพิเศษ เนื่องจากสถานการณ์บางอย่างก็มีให้ถือเอาราคานั้นมาเป็นหลักเกณฑ์ในการคำนวณค่าทดแทน เช่น ทรัพย์สินที่ราคาสูงขึ้นเนื่องจากการขาดแคลนในยาม

⁵⁸ พัชรวิไล ดันประวัตติ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 53. หน้า 45-46.

⁵⁹ Halsbury, s Law of England. (1996). *Fourth Edition, Volume 8* (1) London: Butterworth. para 35. p. 198.

⁶⁰ Sackman Van Bruny and Russel D. Van Brunt. (1950). *Nichols on Eminent Domain. (3rd ed).* Metthew Bender & Company Incorporated. p. 20.

สงคราม เป็นต้น อย่างไรก็ตามถ้าที่ดินซึ่งถูกเวนคืนมีการใช้เพื่อวัตถุประสงค์พิเศษในบางประการ อยู่แล้ว ต้องนำวัตถุประสงค์พิเศษดังกล่าวมาพิจารณาองค์ประกอบหนึ่งของมูลค่าที่ดินด้วย เช่น ที่ดินที่ถูกใช้เป็นสถานที่สำหรับเข้าค่ายลูกเสือถูกเวนคืนมาสร้างเป็นทางด่วน ซึ่งกรณีเช่นนี้ ทำให้ที่ดินที่ถูกเวนคืน มีข้อจำกัดในการใช้หรืออาจกล่าวได้ว่า การเวนคืนมีผลเป็นการจำกัดการใช้ ประโยชน์สูงสุดและดีที่สุด (the Highest and the Best Use of Property)

หลักการที่สอง ในกรณีที่ทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน ไม่มีราคาตลาดจะต้องหาราคาที่ใกล้เคียงที่สุด โดยอาจพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่มีการต่อรองราคาซื้อขาย ได้แก่ ราคาดั้งเดิมที่มีอยู่ (original cost) ราคาที่ดินที่ได้รับการพัฒนาค่าเช่าโอกาสการพัฒนาการใช้ประโยชน์ในอนาคต และความเห็นของบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญในด้านการประเมินราคา

หลักการที่สาม ในการคำนวณราคาค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน ถ้าเป็นการเวนคืนแต่เพียงส่วนหนึ่งของที่ดินแปลงนั้น การคิดค่าทดแทนให้คำนึงถึงความสำคัญของส่วนที่ถูกเวนคืนซึ่งมีอยู่กับที่ดินทั้งแปลงด้วย เช่น ถ้าการเวนคืนกระทบกระเทือนต่อสิทธิเหนือพื้นดิน การคิดค่าทดแทนจะต้องรวมถึงมูลค่าแห่งสิทธิที่ถูกกระทบกระเทือนเช่นว่าด้วย นอกจากเจ้าของ หรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ทรงสิทธิอื่นซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้น ก็ย่อมมีสิทธิได้รับค่าทดแทนเช่นกัน ได้แก่ ผู้เช่า ผู้มีสิทธิในภาระจำยอม ผู้รับจำนอง เป็นต้น

หลักการที่ดี ผลประโยชน์ที่เกิดแก่ที่ดินส่วนที่เหลืออันเนื่องมาจากการพัฒนาโครงการของรัฐจะต้องนำมาพิจารณาในการกำหนดเงินค่าทดแทนด้วย⁶¹ ดังนั้น ถ้าการเวนคืนที่ดินก่อให้เกิดประโยชน์แก่เจ้าของที่ดิน ก็ให้หักผลประโยชน์นั้นออกจากค่าทดแทนที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืน เช่น การหักผลประโยชน์จากการเวนคืนเพื่อการก่อสร้างทางหลวง ถนน หรือการขยายพื้นที่ถนน เป็นต้น แต่ผลประโยชน์ที่จะหักดังกล่าวมิให้รวมถึงประโยชน์ที่คาดว่าเจ้าของที่ดินจะได้รับ อันเนื่องมาจากการใช้ที่ดินของรัฐตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนนั้น⁶² อย่างไรก็ตามถ้าเป็นกรณี ที่ทรัพย์สินทั้งหมดถูกเวนคืนย่อมไม่มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเรื่องการหักผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการเวนคืนแต่อย่างใด เนื่องจากเจ้าของที่ดินย่อมมีสิทธิได้รับค่าทดแทนมูลค่าทั้งหมดของที่ดินที่ถูกเวนคืนอยู่แล้ว

หลักการที่ห้า ความเสียหายที่เกิดจากการประกอบธุรกิจ หรือผลกำไรจากธุรกิจไม่ถือเป็น องค์ประกอบหนึ่งของความเสียหายซึ่งเกิดจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อย่างไรก็ตาม ค่าเสียหาย

⁶¹ นัฐกานต์ ขำยัง, อ้างแล้วเชิงบรรณที่ 12, หน้า 77.

⁶² Monongahel Navigation (1893), Co. v. United States, 148, U.S. p. 312-326. อ้างใน เอมอิสตรา จันทรเกษม, อ้างแล้วเชิงบรรณที่ 11, หน้า 142.

ในกรณีนี้ปัจจุบันได้รับการพิจารณา โดยอาศัยหลักราคาตลาดที่เป็นธรรมสำหรับความเสียหายที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการเวนคืน เช่น การที่ต้องเลิกกิจการ ค่าขาดประโยชน์ผลกำไรจากการประกอบธุรกิจ สำหรับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนนั้น จะต้องมีค่าใช้จ่ายจำนวนหนึ่งให้เป็นพิเศษ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นค่าทดแทนเพื่อการปลดพรากจากที่อยู่อาศัยหรือต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้เป็นสถานที่ในการประกอบกิจการ เช่น กำหนดให้ไม่ต่ำกว่า 22,500 ดอลลาร์ สำหรับกรณีเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัย และ 5,250 ดอลลาร์ สำหรับผู้เช่า นอกจากนี้ยังจะได้รับค่าใช้จ่ายในการโยกย้ายและค่าใช้จ่ายในการหาที่อยู่ใหม่ด้วย สำหรับค่าเสียหายหรือมูลค่าที่ลดลงของชื่อเสียงทางธุรกิจ (good will) ไม่ถือว่าเป็นองค์ประกอบของค่าทดแทน หรือค่าเสียหายที่เกิดจากการเวนคืนเช่นกัน ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้แตกต่างจากประเทศอังกฤษ

หลักการที่หก ค่าทดแทนความเสียหายกรณีบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินที่ถูกเวนคืนได้รับเพราะเหตุแห่งการแบ่งแยกที่ดินที่ถูกเวนคืนออกมาจากที่ดินส่วนอื่น ๆ ของเจ้าของรายเดียวกัน (severance damages) เมื่อที่ดินถูกเวนคืนบางส่วนเจ้าของที่ดินจะได้รับค่าทดแทนไม่เฉพาะราคาที่ดินที่ถูกเวนคืนเท่านั้น แต่ยังมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายสำหรับที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนด้วย อย่างไรก็ตาม เจ้าของที่ดินไม่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลงของที่ดินเต็มราคาตลาด ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่ว่าที่ดินส่วนใดถูกเวนคืน⁶³

หลักการที่เจ็ด เจ้าของที่ดินผู้ถูกเวนคืนไม่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนเพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากข้อเสนอหรือ ความคาดหวังว่าจะมีการพัฒนาเกิดขึ้น ดังนั้น มูลค่าที่เป็นความคาดหวังและยังไม่เกิดขึ้นจริง ณ วันที่มีการเวนคืนย่อมไม่สามารถเรียกร้องค่าทดแทนได้แต่หากไม่มีความชัดเจนมาแต่แรกว่า ที่ดินบริเวณนั้นจะมีการก่อสร้างโครงการต่าง ๆ มูลค่าที่เพิ่มขึ้น ณ ปัจจุบันของที่ดินในละแวกใกล้เคียงจะถูกนำมาพิจารณาในการกำหนดค่าทดแทนด้วย อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวมิข้อโต้แย้งเกิดขึ้น ซึ่งศาลก็พยายามที่จะแบ่งแยกความแตกต่างระหว่างการพัฒนาเพิ่มขึ้นของมูลค่าที่ดินในละแวกใกล้เคียงทั่วไปตามราคาตลาดกับการเพิ่มขึ้นของมูลค่าที่ดิน โดยเฉพาะเจาะจงเนื่องจากผลกำไรที่เกิดจากการคาดหวังซึ่งมีที่มาจากการพัฒนาโครงการของรัฐ⁶⁴ ในกรณีที่ผู้ได้รับความเสียหายได้รับค่าทดแทนไปแล้วในเวลาที่ถูกเวนคืน จะไม่คิดดอกเบี้ยสำหรับราคาทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนนั้น แต่ถ้าเป็นกรณีที่ทรัพย์สินนั้นได้ถูกเวนคืนไปก่อนและมีการจ่ายค่าทดแทนในภายหลัง ศาลเคยวินิจฉัยว่าค่าทดแทนนั้น ต้องคิดรวมเงินอีกจำนวนหนึ่งด้วย (ซึ่งในที่นี้หมายถึงดอกเบี้ย) อนึ่ง ในสหรัฐอเมริกาจะมีการกระทำของรัฐในบางกรณีที่มีได้ถือว่าเป็นการเวนคืน

⁶³ เอมอิสตรา จันท์เกษม. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 11. หน้า 142.

⁶⁴ นัฐกานต์ ขำยัง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 12. หน้า 78.

อสังหาริมทรัพย์ตามกระบวนการเวนคืนตามกฎหมาย แต่การกระทำดังกล่าวนี้ ก็ส่งผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนเช่นกัน ได้แก่

กรณีที่หนึ่ง ทรัพย์สินของเอกชนถูกเวนคืนตามความเป็นจริงโดยปราศจากกระบวนการเวนคืนที่เป็นทางการ หรือการวางข้อกำหนดของรัฐซึ่งมีผลให้มูลค่าทางเศรษฐกิจของเจ้าของทรัพย์สินลดลงจนทำให้การใช้สอยทรัพย์สินของเอกชนไม่อาจเป็นไปได้อย่างมีเหตุผล ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า การกระทำดังกล่าวมีผลเสมือนเป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (inverse condemnation) ซึ่งกรณีดังกล่าวเจ้าของทรัพย์สินนั้นจำเป็นต้องได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น และถือเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรมอีกด้วย⁶⁵

กรณีที่สอง การดำเนินบริการสาธารณะตามปกติของรัฐซึ่งมีผลเป็นการรบกวนสิทธิในการใช้สอยทรัพย์สินของเอกชน และความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นไม่จำกัดเฉพาะความเสียหายทางกายภาพที่เกิดขึ้นกับตัวทรัพย์สินเท่านั้น แม้ความเสียหายนั้นเป็นเพียงทำให้มูลค่าของทรัพย์สินนั้นต้องลดน้อยถอยลงก็ถือเป็นกรณีที่ต้องจ่ายค่าทดแทนเช่นกัน ตัวอย่างความรับผิดชอบในกรณีเหล่านี้ ได้แก่ ความเสียหายที่เกิดแก่ที่ดินข้างเคียงซึ่งมีสาเหตุมาจากควัน เสียงดัง และความสั่นสะเทือน เป็นต้น โดยมีตัวอย่างแนววินิจฉัยของศาลในสหรัฐอเมริกาไว้ว่า การก่อสร้างสุสาน สถานีน้ำมัน เชื้อเพลิง อาคาร หอสูบน้ำ เรือนจำ โรงเรียน โรงพยาบาล สนามเด็กเล่นในบริเวณเขตบ้านพักอยู่อาศัย ซึ่งทำให้ที่ดินเสื่อมราคาลง แต่ก็ไม่ใช่กรณีที่เจ้าของที่ดินมีสิทธิได้รับค่าทดแทนเนื่องจากความเสียหายนั้น แม้จะทำให้มูลค่าของที่ดินข้างเคียงลดลงแต่ก็ไม่ถึงขนาดที่ไม่สามารถใช้สอยได้ตามปกติสุข ส่วนกรณีการก่อสร้างโรงพยาบาลสำหรับโรคติดต่อ การก่อสร้างเตาเผาขยะ การก่อสร้างโรงงานกำจัดสิ่งปฏิกูลนั้น เป็นความเสียหายที่รบกวนการอยู่อาศัยโดยปกติของเจ้าของทรัพย์สินซึ่งถือว่าเป็นกรณีที่เจ้าของที่ดินมีสิทธิได้รับค่าทดแทน ซึ่งมีผลทำให้ที่ดินนั้นไม่เหมาะสมแก่การอยู่อาศัยอีกต่อไป หรือก่อให้เกิดภัยอันตรายแก่การอยู่อาศัยในที่ดินนั้น และเป็นที่ยอมรับในหลายคดีว่าการดำเนินการบริการสาธารณะ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของที่ดินเช่นนี้มีลักษณะที่ใกล้เคียงกับการใช้อำนาจเวนคืน ซึ่งถือเป็นความรับผิดชอบอย่างหนึ่งตามระบบกฎหมายคอมมอนลอว์โดยความเสียหายที่เกิดแก่เจ้าของที่ดินข้างเคียงนั้น เป็นผลมาจากการก่อสร้างหรือการดำเนินการบริการสาธารณะซึ่งได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควร และโดยปราศจากความประมาทเลินเล่อแล้วจึงอาจกล่าวได้ว่า หลักการดังกล่าวมีขึ้นเพื่อยกเว้นความผิดให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้กระทำการตามบทบัญญัติของกฎหมายนั่นเอง⁶⁶ แต่รัฐยังคงต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย ดังนั้น การฟ้องร้องในกรณีดังกล่าวนี้ตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกาอยู่ภายใต้

⁶⁵ นัฐกานต์ ขำยัง, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 12, หน้า 79.

⁶⁶ นัฐกานต์ ขำยัง, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 12, หน้า 80.

หลักการตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้จ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมเพื่อการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มิใช่การฟ้องร้องคดีเพื่อเรียกเรื่องค่าสินไหมทดแทนกรณีละเมิดแต่อย่างใด นอกจากนี้สหรัฐอเมริกา ได้นำมาตรการ Value Capture⁶⁷ มาใช้เพื่อสร้างความสมดุลในการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชน โดยการเรียกเก็บมูลค่าที่เพิ่มขึ้นซึ่งเป็นกำไรที่คาดไม่ถึง (windfall) อันตกแก่เจ้าของที่ดินด้วยเหตุผลที่ว่ามูลค่าที่เพิ่มขึ้นนั้นเป็นผลโดยตรงจากการลงทุนของภาครัฐ ดังนั้น รัฐจึงย่อมมีสิทธิอันชอบธรรมที่จะเรียกมูลค่าที่เพิ่มขึ้นนั้นกลับสู่ภาครัฐ เพื่อนำไปใช้ในการก่อสร้างของภาครัฐ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าที่จะให้ผลกำไรดังกล่าวตกที่ภาคเอกชน มาตรการนี้นำมาใช้ใน ระบบขนส่งมวลชนเป็นการเรียกเก็บมูลค่าที่เพิ่มขึ้นบางส่วนหรือทั้งหมดของทรัพย์สิน ซึ่งเป็นผลโดยตรงจากการลงทุนของภาครัฐเพื่อนำมาใช้เป็นต้นทุนในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน โดยมูลค่าที่เพิ่มขึ้นนี้เรียกเก็บเสมือนเป็นค่าเช่า ซึ่งเป็นหนี้ที่เกิดจากการใช้บริการโครงสร้างพื้นฐาน ที่รัฐสร้างขึ้น เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและสนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะต่อไป ในอนาคตด้วย นอกจากนี้ Value Capture ยังอาจนำมาใช้ในรูปของภาษีที่ดินเพื่อนำมาชดเชยหนี้ ที่เกิดจากโครงการก่อสร้างของภาครัฐ ซึ่งการเรียกเก็บมูลค่าที่เพิ่มขึ้นนั้นขึ้นอยู่กับลักษณะการใช้ ประโยชน์ในที่ดินว่าเป็นการใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์หรือใช้เป็นที่อยู่อาศัยและขึ้นอยู่กับความ ต้องการในการพัฒนาในมลรัฐนั้น ๆ ด้วย โดยการเรียกเก็บมูลค่าที่สูงขึ้นนั้นจะเรียกเก็บจากเจ้าของ ที่ดินซึ่งอยู่ใกล้กับโครงการก่อสร้างของรัฐ ตามระยะทางใกล้ไกลประมาณสองไมล์จากโครงการ นั้น ๆ ด้วยเหตุผลที่ว่าระยะทางประมาณสองไมล์จากโครงการนั้นเป็นระยะทางโดยเฉลี่ยซึ่งที่ดิน ที่อยู่ในระยะนั้น จะมีราคาเพิ่มสูงมากขึ้นและทำให้เอกชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินได้รับประโยชน์ จากโครงการมากที่สุดรัฐจึงเรียกเก็บมูลค่าที่สูงขึ้นนี้กลับคืนมา เพื่อประโยชน์ในการจัดสร้างบริการ สาธารณะในพื้นที่อื่นซึ่งยังขาดแคลนต่อไป กล่าวโดยสรุป หลักการ Value Capture ใน สหรัฐอเมริกานั้นใช้กันมานานแล้ว โดยอยู่ในรูปแบบของภาษีทรัพย์สินประเภท ภาษีประเมิน ทรัพย์สิน (special assessment) ซึ่งได้แก่ภาษีที่เรียกเก็บจากเจ้าของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ได้รับ ประโยชน์จากการดำเนินการกิจการของรัฐ เช่น การที่รัฐสร้างถนนผ่านในที่ดินทำให้ที่ดินและ โรงเรือนที่อยู่ริมถนนที่มีราคาสูงขึ้นผู้เป็นเจ้าของที่ดินและ โรงเรือนนั้น ๆ ต้องเสียภาษีให้แก่รัฐ เป็นการชดเชยที่ได้รับประโยชน์เป็นพิเศษจากกิจการนั้น และการเก็บภาษีประเภทนี้มีส่วนช่วยให้ รัฐเก็บภาษีที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อีกทั้งเป็นการป้องปรามการถือครองที่ดินเพื่อเก็ง กำไรอีกด้วย

⁶⁷ นัฐกานต์ ขำยัง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 12. หน้า 97.

3.5.2 การกำหนดเงินค่าทดแทน

ในรัฐธรรมนูญของบางมลรัฐในสหรัฐอเมริกากำหนดให้การกำหนดค่าทดแทนกระทำโดยศาล (tribunal) ซึ่งตุลาการนั้นจะเป็นบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญในการประเมินราคาทรัพย์สิน ศาลพิเศษดังกล่าวนี้ รัฐสภาตั้งขึ้น โดยตรงหรืออาจมอบให้ศาลที่รัฐตั้งขึ้นอยู่แล้ว เป็นผู้ทำหน้าที่ก็ได้และในกรณีที่กระบวนการทางนิติบัญญัติไม่ได้กำหนดวิธีการในการกำหนดค่าทดแทนเอาไว้ การกำหนดค่าทดแทนก็จะเป็อำนาจหน้าที่ของศาล แต่ก็มีบางมลรัฐที่การกำหนดค่าทดแทนกระทำโดยคณะลูกขุน นอกจากนี้ยังเป็นธรรมเนียมปฏิบัติของทุกมลรัฐด้วยว่า กรณีค่าเสียหายจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะถูกประเมินโดยนักประเมินราคาทรัพย์สินหรือคณะกรรมการสามคนหรือมากกว่านั้น และเป็นที่ยอมรับว่าเจ้าของทรัพย์สินก็ควรจะมีโอกาสทราบถึงหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับค่าทดแทนที่ตนพึงได้รับก่อนที่ทรัพย์สินจะถูกเวนคืนไป และค่าทดแทนที่จ่ายนั้นต้องจ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนภายในระยะเวลาอันสมควร การกำหนดค่าทดแทนในประเทศสหรัฐอเมริกามีได้ใน 3 วิธี คือ⁶⁸

วิธีที่หนึ่ง การเจรจาตกลงกับเจ้าของที่ดิน

วิธีที่สอง การประเมินค่าทดแทนโดยคณะกรรมการ

วิธีที่สาม การกำหนดค่าทดแทนโดยศาลเจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิได้รับค่าทดแทนตามมูลค่าของทรัพย์สินซึ่งพิจารณา ณ วันที่มีการเวนคืนเกิดขึ้น

โดยสหรัฐอเมริกาใช้หลักการกำหนดค่าทดแทนที่เป็นธรรม โดยนำราคาตลาดมาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดราคาทรัพย์สิน ซึ่งราคาตลาดที่เป็นธรรมคือราคาที่เจ้าของทรัพย์สินสมัครใจและเต็มใจที่จะขายและผู้ซื้อเต็มใจจะซื้อ (an owner willing to sell and a purchaser willing to buy) ส่วนค่าทดแทนที่เป็นธรรมจะมีการจ่าย ณ วันใดนั้น ในสหพันธรัฐและในบางมลรัฐถือว่าจะต้องจ่ายค่าทดแทนเมื่อทรัพย์สินถูกเวนคืน นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้มีการจ่ายค่าทดแทนเมื่อทรัพย์สินนั้นถูกเวนคืนหรือได้รับความเสียหาย⁶⁹ ระยะเวลาอันเป็นฐานในการกำหนดเงินค่าทดแทนโดยทั่วไปแล้วจะประเมินเมื่อมีการเวนคืนเกิดขึ้น ซึ่งถือเป็นระยะเวลาที่กำหนดสิทธิของเจ้าของที่ดินในการที่จะได้รับค่าทดแทน ดังนั้น แม้ว่าราคาที่ดินจะเพิ่มขึ้นหรือลดลงก่อนการจ่ายเงินตามความเป็นจริงก็ตาม มูลค่าค่าทดแทนที่เจ้าของที่ดินจะได้รับย่อมจะไม่

⁶⁸ ศุภเชษฐ์ คุสุวรรณ. (2540). *ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า148.

⁶⁹ Lewis Orgel. (1953). *Valuation Under The Law of Eminent Domain. (2nd ed.)*. Law Publishers Charlottesville: The Michie Company. p. 70-71.

เพิ่มขึ้นหรือลดลงจากเดิม ซึ่งวันอันเป็นฐานในการกำหนดค่าทดแทนของสหรัฐอเมริกา อาจแตกต่างกันไปตามข้อเท็จจริงใน แต่ละกรณี ได้แก่

กรณีที่หนึ่ง การประเมินค่าทดแทน ณ วันที่มีการเวนคืนใช้ในกรณีที่การเวนคืนเกิดขึ้น เมื่อคณะกรรมการทางปกครองมีมติให้มีการเวนคืน (administrative order) ส่วนค่าเสียหายก็จะมี การประเมิน ณ วันที่มีคำสั่งเวนคืนเช่นกัน ความเปลี่ยนแปลงใดที่เกิดขึ้นภายหลังจากการเวนคืน เกิดขึ้นซึ่งมีผลให้ทรัพย์สินนั้น มีมูลค่าเพิ่มขึ้นหรือลดลง ไม่มีผลต่อจำนวนค่าทดแทนที่จะต้องจ่าย ให้แก่ผู้ถูกเวนคืนแต่อย่างใด⁷⁰

กรณีที่สอง การประเมินค่าทดแทนก่อนการเวนคืน ในบางมลรัฐถือว่าการยื่นคำร้องขอให้ มีการเวนคืน ซึ่งถือเป็นขั้นตอนแรกของการเวนคืนทรัพย์สินมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น วันดังกล่าวจึงถือว่าเป็นวันกำหนดค่าทดแทนซึ่งมีความเป็นธรรมแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย อย่างไรก็ตาม หากกระบวนการเวนคืนต้องล่าช้าออกไปโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ในขณะที่ที่ดินมีมูลค่าเพิ่ม มากขึ้นหลักเกณฑ์ดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดิน และหากผู้เวนคืน ยังยืนยันที่จะใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวต่อไป ศาลก็จะยกคำร้องเช่นนั้นหรือในบางมลรัฐอาจจะ มีการประเมินค่าเสียหาย ณ วันที่มีการไต่สวนหรือวันที่มีการวางเงินค่าทดแทนต่อคณะกรรมการ และในกรณีที่มีการอุทธรณ์และศาลตัดสินว่าการเวนคืนนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญ การประเมิน ค่าทดแทนก็จะพิจารณา ณ วันที่มีการวางเงินครั้งแรก แต่หากการเวนคืนนั้น เน้นล่าช้าออกไปมาก การประเมินค่าทดแทนจะประเมิน ณ วันที่มีการไต่สวนครั้งที่สอง⁷¹

กรณีที่สาม การเวนคืนไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีที่เจ้าของที่ดินไม่ได้คัดค้าน การเวนคืนอันไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ทันทิที่กระทำได้เจ้าของที่ดินจะมีสิทธิได้รับการประเมิน ค่าทดแทน ณ วันที่มีการครอบครองเกิดขึ้น⁷²

นอกจากนี้ในการกำหนดค่าทดแทนของสหรัฐอเมริกาในแต่ละมลรัฐก็ยังมีแนวปฏิบัติ ที่แตกต่างกันในการถือเอาวันใดเป็นฐานในการประเมินค่าทดแทน กล่าวคือ ในมลรัฐอิลลินอยส์ ใช้วันที่มีการยื่นคำร้องขอเวนคืนต่อศาล มลรัฐชิคาโกใช้วันที่องค์กรผู้เวนคืนครอบครองทรัพย์สิน ที่เวนคืน มลรัฐคลิฟแลนด์ถือเอาวันที่การกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งขององค์กรผู้เวนคืน ซึ่งส่งผล กระทบต่อราคาตลาดเป็นวันประเมินค่าทดแทน⁷³ เป็นต้น ทั้งนี้ ก็เพื่อให้จำนวนค่าทดแทน มีลักษณะใกล้เคียงกับความเสียหายที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับมากที่สุดนั่นเอง

⁷⁰ Sackman Van Bruny and Russel D. Van Brunt. (1950). Ibid foodnote 60. p. 20.

⁷¹ นัฐกานต์ ขำยัง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 12. หน้า 25-26.

⁷² นัฐกานต์ ขำยัง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 12. หน้า 27.

⁷³ ศุภเชษฐ์ คุสุวรรณ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 68. หน้า 95.

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาหลักการสำคัญของการเวนคืนของสหรัฐอเมริกา กับหลักการเวนคืนของประเทศไทยแล้วนั้น ทำให้ทราบว่ากระบวนการประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อนำไปคำนวณค่าทดแทนของสหรัฐอเมริกา ศาลเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืน การกำหนดค่าทดแทนก็จะเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลแต่ก็มีบางมลรัฐที่การกำหนดค่าทดแทนกระทำโดยคณะลูกขุน นอกจากนี้ยังเป็นธรรมเนียมปฏิบัติของทุกมลรัฐด้วยว่ากรณีค่าเสียหายจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะถูกประเมินโดยนักประเมินราคาทรัพย์สิน หรือคณะกรรมการสามคนหรือมากกว่านั้น และเป็นที่ยอมรับว่าเจ้าของทรัพย์สินก็ควรจะมีโอกาสทราบถึงหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับค่าทดแทนที่ตนพึงได้รับก่อนที่จะทรัพย์สินจะถูกเวนคืนไป และค่าทดแทนที่จ่ายนั้นต้องจ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนภายในระยะเวลาอันสมควร