

บทที่ 4

ปัญหาในการกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์กรณีการพิจารณาเงินค่าทดแทน ส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาสูงขึ้นหรือลดลงและ แนวทางการแก้ไขปัญหา

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

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงปัญหาที่เกิดขึ้นว่าการพิจารณาเงินค่าทดแทนส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาสูงขึ้นหรือลดลงตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่รัฐใช้ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อยู่ในปัจจุบันมีปัญหาก่อขึ้นอย่างไร เนื่องจากมาตรา 21 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้บัญญัติไว้เป็นเงื่อนไขว่า การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นตามวรรคสอง หรือราคาลดลงตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งในทางปฏิบัติมีปัญหาก่อขึ้นเป็นอย่างมากในการคำนวณเงินค่าทดแทนตามบทบัญญัติมาตราดังกล่าว โดยมีที่มาจากสาเหตุหลายประการด้วยกัน ดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาจากบทบัญญัติของกฎหมาย

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

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

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

ผู้เขียนเห็นว่า ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนั้น รัฐควรจะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เหลือจากการ

เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใหม่ขึ้นมา เพื่อให้เกิดความเสมอภาคระหว่างผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ด้วยกัน ไม่ว่าจะถูกเวนคืนโดยโครงการใดของรัฐหรือถูกเวนคืนในท้องที่ใด เพราะเมื่อมีหลักเกณฑ์วิธีการคำนวณราคาอสังหาริมทรัพย์ที่สูงขึ้นหรือลดลงในพระราชกฤษฎีกาชัดเจนแล้ว การกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนในกรณีดังกล่าวจะเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ถูกต้อง เหมาะสม และเป็นธรรม ซึ่งสอดคล้องกับหลักการให้ความเสมอภาคแก่ผู้อยู่ใต้การปกครอง กล่าวคือ เมื่อมีบทกฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองที่จะออกกฎข้อบังคับวางระเบียบเป็นการทั่วไปแล้ว ฝ่ายปกครองจะควรงดเว้นไม่ออกกฎข้อบังคับเช่นนั้น และจะพิจารณาออกคำสั่งเฉพาะกรณีเป็นรายๆ ไปไม่ได้ เช่นเดียวกับกรณีที่พระราชบัญญัติให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองที่จะออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ โดยวางระเบียบไว้ล่วงหน้าสำหรับใช้บังคับแก่บุคคลทั่วไป ฝ่ายปกครองจะควรงดเว้นไม่ออกพระราชกฤษฎีกาไม่ได้ เพราะการที่กฎหมายบังคับให้ฝ่ายปกครองออกระเบียบไว้ล่วงหน้าเพื่อบังคับแก่กรณีที่เพิ่งจะมีขึ้นเป็นการทั่วไปนั้นย่อมเป็นหลักประกันเป็นอย่างดีที่จะให้ความเสมอภาคแก่บุคคลในทางกฎหมาย ดังนั้น หากฝ่ายปกครองควรงดเว้นไม่ออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อใช้บังคับเป็นการทั่วไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ย่อมไม่ให้หลักประกันเพียงพอแก่ผู้อยู่ใต้ปกครอง เพราะฝ่ายปกครองอาจวินิจฉัยสั่งการในเรื่องหนึ่งแตกต่างจากอีกเรื่องหนึ่งทั้งๆ ที่มีลักษณะอย่างเดียวกันก็ได้ นอกจากนี้ หากมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขึ้นแล้ว ฝ่ายปกครองก็ไม่อาจใช้ดุลพินิจกำหนดเงินค่าทดแทนที่ไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืนได้ อีกทั้ง ยังจะทำให้เกิดความชัดเจนแก่หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจเวนคืนในการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และจะเป็นมาตรฐานในการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนของรัฐมนตรีที่มีหน้าที่ในการวินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทน และเป็นบรรทัดฐานในการวินิจฉัยกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนของศาลด้วย

เมื่อพิจารณาพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. 2537 แล้วเห็นว่า พระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่สูงขึ้นหรือลดลง โดยคำนวณจากราคาผลต่างของราคาอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนซึ่งเป็นราคาก่อนที่จะได้รับผลกระทบจากการเวนคืนหรือจากการงานหรือกิจการที่ทำไปในการเวนคืนกับราคาหลังจากที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวแล้ว โดยให้คำนึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์อื่นที่มีลักษณะ รูปร่าง หรือขนาดคล้ายคลึงกัน และมีทำเลที่ตั้งใกล้เคียงกับอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน แต่ไม่ได้ให้คำนึงถึงราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียม

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

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

มีการกำหนดเงินค่าทดแทนให้กรณีการเวนคืนทำให้สูญเสียสภาพของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่ มีคุณค่าน้อยลง ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวในประเทศไทยไม่มีกำหนดไว้ ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อมีการเวนคืนแล้วนอกจากราคาที่ดินของผู้ถูกเวนคืนจะมีราคาลดลง หากการเวนคืนทำให้สูญเสียสภาพของที่ดิน มีคุณค่าลดลง เช่น เดิม บ้านของผู้ถูกเวนคืนสามารถมองเห็นทิวทัศน์ของพระธาตุคอกยสุเทพ แต่ต่อมา ได้มีโครงการเวนคืนเพื่อก่อสร้างสะพานข้ามแยกบริเวณสนามบิน ซึ่งหากสะพานก่อสร้างแล้วเสร็จจะส่งผลให้สะพานมาบดบังทัศนียภาพของผู้ถูกเวนคืนจนทำให้ผู้ถูกเวนคืนไม่สามารถมองเห็นพระธาตุคอกยสุเทพได้อีกต่อไป กรณีเช่นนี้เป็นกรณีที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับความเสียหายทางด้านจิตใจเนื่องจากสูญเสียสภาพของที่ดินมีคุณค่าลดลง สมควรที่จะกำหนดเงินค่าทดแทนจากความเสียหายทางจิตใจให้แก่ผู้ถูกเวนคืนเหมือนกับกรณีของประเทศฝรั่งเศส เพื่อให้ครอบคลุมความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนให้มากที่สุด

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการขาดการรับฟังความคิดเห็นของผู้ถูกเวนคืน

ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายไทยนั้นเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ถูกเวนคืนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นน้อยมาก ตั้งแต่ในขั้นการเริ่มดำเนินโครงการก็มีได้ให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นว่าเห็นด้วยกับโครงการที่ก่อให้เกิดการเวนคืนนั้นหรือไม่ ต่อมาเมื่อมีการกำหนดเงินค่าทดแทนก็มีได้ให้ผู้ถูกเวนคืนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย แม้จะมีผู้แทนสภาท้องถิ่นเข้าร่วมในการเป็นคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นก็ตาม แต่ก็ไม้อาจเป็นปากเป็นเสียงแทนประชาชนได้ทั้งหมด และมีใช้ความเห็นของประชาชนที่อยู่ในท้องที่ที่ถูกเวนคืนที่แท้จริง

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

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

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

วัตถุประสงค์ของโครงการ สารสำคัญของโครงการ ผู้ดำเนินการสถานที่ที่จะดำเนินการ ขั้นตอน และระยะเวลาดำเนินการ ผลผลิตและผลลัพธ์ของโครงการ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชน ที่อยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพอยู่ในสถานที่ที่จะดำเนินโครงการและพื้นที่ใกล้เคียง และประชาชนทั่วไป รวมทั้งมาตรการป้องกัน แก้ไข เยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น จากผลกระทบดังกล่าว รวมถึงประมาณการใช้จ่ายในการดำเนินโครงการด้วย โดยในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานของรัฐมุ่งให้ประชาชนมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับโครงการของรัฐ และรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อโครงการนั้นๆ รวมตลอดทั้ง ความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนด้วย การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทำได้โดยวิธีการสัมภาษณ์ การเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ ทางโทรศัพท์ หรือโทรสาร การเปิดโอกาสให้ประชาชนมารับข้อมูลและแสดงความคิดเห็น ต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการ การสนทนากลุ่มย่อย หรืออาจทำโดยวิธีการประชุมหารือ ซึ่งอาจทำได้โดยการทำประชาพิจารณ์ การอภิปรายสาธารณะ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การประชุมเชิงปฏิบัติการ การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย หรือวิธีอื่นที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด แต่หลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบดังกล่าวใช้เป็นแนวทางในการให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการดำเนินการโครงการของรัฐอันเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจหรือสังคมที่มีผลกระทบ อย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชน ท้องถิ่นเท่านั้น ไม่รวมถึงการดำเนินการโครงการที่เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ผู้เขียนเห็นว่า ในการแก้ไขปัญหาลักษณะเกี่ยวกับการขาดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนควรมี การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 อันเป็นกฎหมายกลาง ที่เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยการจัดให้มีการไต่สวนหรือให้โอกาสแก่ผู้ถูกเวนคืน ได้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐานก่อนที่จะดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เช่นเดียวกับกับการไต่สวน สาธารณะของประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และนำหลักเกณฑ์และ วิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชนพ.ศ. 2548 มาใช้เป็นแนวทางในการรับฟังความคิดเห็นของผู้ถูกเวนคืน

4.3 ปัญหาของหน่วยงานที่มีอำนาจเวนคืนในการกำหนดเงินค่าทดแทน

ในปัจจุบัน หน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น รวมทั้งรัฐวิสาหกิจต่างๆ ล้วนมีอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชน ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใดๆ อันเป็นสาธารณประโยชน์ที่อยู่ใน

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

1) การทางพิเศษแห่งประเทศไทย

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

หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยนั้น ก่อนที่มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 การทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้กำหนดค่าทดแทนที่ดินโดยกำหนดให้ราคาเดียวกันกับราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ที่ประกาศใช้อยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนประกาศใช้บังคับ ซึ่งการกำหนดราคาและจำนวนเงินค่าทดแทนนี้ การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจะขอให้กรมที่ดินส่งราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ที่ใช้อยู่ในวันที่ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดิน และตรวจสอบว่าที่ดินแปลงที่ถูกเวนคืนนั้นอยู่ในบล็อกโซนที่เท่าใด แล้วจึงกำหนดราคาให้ตามอัตราเดียวกับบัญชีประเมินทุนทรัพย์นั้น

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

ดังนั้น ในการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดิน การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจึงต้องขอความร่วมมือจากสำนักกลางประเมินทรัพย์สิน กรมที่ดิน เพื่อขอให้จัดส่งราคาเป็นรายแปลง ส่วนท้องที่ใดที่ยังไม่มีการประเมินเป็นรายแปลง การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจะขอให้กรมที่ดินประเมินราคาที่ดินให้เป็นกรณีพิเศษ

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

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

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

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

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

สูงขึ้นตามวรรคสอง หรือราคาลดลงตามมาตราวรรคสาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาแต่ในขณะนี้ยังไม่มีการออกพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ศาลอุทธรณ์จึงไม่มีอำนาจกำหนดเงินค่าทดแทนราคาที่ลดลงให้แก่โจทก์ได้ เห็นว่า มาตรา 21 ทวิ วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2535 กำหนดหลักการไว้ว่า ถ้าการเวนคืนทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลือมีราคาสูงขึ้นให้อำนาจศาลที่ออกคำสั่งเวนคืนหรือทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลือมีราคาลดลงให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะส่วนที่ลดลงด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม ดังนั้น ถ้าไม่กำหนดเงินค่าทดแทนเฉพาะส่วนที่ราคาลดลงให้ ก็ย่อมไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนหรือโจทก์ ซึ่งขัดต่อหลักการสำคัญดังกล่าว ส่วนบทบัญญัติมาตรา 21 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นั้น เป็นเพียงวิธีการที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการตามมาตรา 21 วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 เท่านั้น แม้ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณออกมาใช้บังคับ ก็หาใช่เหตุที่จะทำให้ไม่สามารถนำหลักการสำคัญดังกล่าวมาใช้บังคับได้ไม่ หากได้ความว่า ที่ดินของโจทก์ส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาลดลง ศาลย่อมมีอำนาจกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับราคาที่ลดลงให้แก่โจทก์ได้ ฎีกาของจำเลยฟังไม่ขึ้น เมื่อที่ดินส่วนที่เหลือของโจทก์มีเนื้อที่ 167 ตารางวา ปรังเป็นสี่เหลี่ยมคางหมู ด้านทิศตะวันตกของที่ดินเปลี่ยนสภาพจากเดิมซึ่งมีส่วนกว้าง 32.60 ตารางเมตร ดิถนนวนซอยโรงน้ำแข็งกลายเป็นดิถนทางพิเศษ แม้ทางพิเศษนี้เป็นทางยกระดับสูงจากพื้นไม่ต่ำกว่า 8 เมตรก็ตาม แต่พื้นดินด้านล่างของทางพิเศษช่วงดังกล่าว ก็ไม่ปรากฏว่ามีการก่อสร้างเชื่อมถนนกับถนนซอยโรงน้ำแข็งเพื่อเป็นทางเข้าออกของที่ดินที่ที่เหลือจากการเวนคืนที่จะได้มีทางเข้าออกทางด้านถนนสาธารณะและถนนเส้นดัหุลยส์ซอย 3 ดังเดิม อีกทั้งทางพิเศษยกระดับดังกล่าวเป็นทางสัญจรของรถยนต์จำนวนมาก เมื่อผ่านบริเวณโดยรอบทำให้บริเวณนั้นมีมลภาวะทางด้านเสียง ฝุ่นละออง และควันจากท่อไอเสียรถยนต์เพิ่มขึ้นตามมาด้วย ดังนั้น การเวนคืนเพื่อสร้างทางพิเศษของจำเลยทำให้สภาพและทำเลของที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนของโจทก์เปลี่ยนไปจากเดิมในทางที่ไม่ดี ดังนั้น การที่ศาลล่างทั้งสองกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินของโจทก์ส่วนที่เหลือจากการเวนคืนว่ามีราคาลดลงตารางวาละ 40,000 บาท ซึ่งเป็นจำนวนไม่ถึงหนึ่งในสามของราคาที่ดินของโจทก์ที่ถูกเวนคืนที่จำเลยกำหนดให้นั้น จึงเป็นราคาที่สมเหตุสมผลกับสภาพและทำเลที่ดินของโจทก์ที่เหลือจากการถูกเวนคืนแล้ว

2) กรมทางหลวง

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

ฉบับดังกล่าว แต่ในปัจจุบันจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 ซึ่งในการก่อสร้างหรือขยายทางหลวงของกรมทางหลวงจะแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะคือ

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

2. เพื่อก่อสร้างทางหลวงตามแนวเส้นทางใหม่ เมื่อกรมทางหลวงดำเนินการสำรวจแนวทางที่จะสร้างเสร็จเรียบร้อยแล้ว จะดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนทันที และในระหว่างรอพระราชกฤษฎีกาฯ ประกาศใช้บังคับเพื่อมิให้เกิดปัญหาติดขัดในการก่อสร้าง กรมทางหลวงจะดำเนินการตกลงซื้อขายกับเจ้าของตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปก่อน

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

เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม จะใช้ราคาตามที่ประกาศใช้อยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังเช่นที่เคยปฏิบัติมาแต่เดิมอีกต่อไป ส่วนมาตรา 21 (4) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้นก็จะคำนึงถึงสภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ตามที่เป็นอยู่ในวันที่คณะกรรมการมีมติกำหนด

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

1) กรุงเทพมหานคร

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

หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนของกรุงเทพมหานครก่อนมีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ นั้น กรุงเทพมหานคร ได้กำหนดค่าทดแทนที่ดินให้ในราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ประกาศใช้อยู่

ในวันพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดินใช้บังคับ และจะหักค่าความเจริญของที่ดินส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนออกจากค่าทดแทนด้วย แต่หลังจากที่มีการประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 แล้ว การกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินจะใช้วิธีสอบถามราคาซื้อขายจากกรมที่ดิน แต่ในปัจจุบัน กรุงเทพมหานคร ได้มีการว่าจ้างบริษัทเอกชนมาช่วยในการสำรวจและประเมินราคาทรัพย์สินเป็นรายแปลง เพื่อแก้ปัญหากรณีขาดแคลนเจ้าหน้าที่และอุปกรณ์ที่ทันสมัยในการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์นั้น

ส่วนหลักเกณฑ์ตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 นั้น ในกรณีที่อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่ราคาสูงขึ้น ก็จะเอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน แต่ไม่ให้ถือว่า ราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ทวีสูงขึ้นนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทน เพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายกลับต้องจ่ายเงินให้อีก ทั้งนี้ เพราะกรุงเทพมหานครเห็นว่า การเวนคืนมาเพื่อสร้างหรือขยายถนนจะทำให้ราคาที่ดินส่วนที่เหลืออยู่มีราคาสูงขึ้นเสมอ ส่วนหลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 วรรคสาม ที่ว่า ให้กำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาดลดลงนั้น กรุงเทพมหานครนำมาคิดประกอบการพิจารณาคิดค่าทดแทนให้ด้วย ถึงแม้ว่า ขณะที่ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนใช้บังคับก็ตาม แต่กรุงเทพมหานครก็ยังคงนำมาตรา 21 วรรคสองและวรรคสาม มาใช้พิจารณาประกอบด้วยเสมอ ดังแนวคำพิพากษาศาลฎีกาดังต่อไปนี้

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

มีผลใช้บังคับเท่านั้น เมื่อราคาที่ดินของโจทก์ส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาสูงขึ้นเป็นจำนวนมากกว่าเงินค่าทดแทนที่โจทก์มีสิทธิได้รับ จำเลยทั้งสามจึงไม่จ่ายค่าทดแทนแก่โจทก์

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9055/2539 ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดให้เอาราคาที่สูงขึ้นของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนอันเนื่องมาจากการงานหรือกิจการอย่างใดที่เข้าไปในการเวนคืนนำไปหักออกจากเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนได้ การพิจารณาว่าที่ดินส่วนใดเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการดำเนินการเวนคืนซึ่งมีราคาสูงขึ้นหรือไม่ ต้องพิจารณาในขณะที่เริ่มต้นของการกำหนดแนวเขตที่ดินที่จะถูกเวนคืนมีผลใช้บังคับ คือ วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะถูกเวนคืนมีผลใช้บังคับ ในกรณีที่มีการออกพระราชกฤษฎีกาประเภทดังกล่าวแต่หากเป็นกรณีที่มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยไม่ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาที่ว่านั้น คือ วันที่ออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั่นเอง ดังนั้น การพิจารณาว่าที่ดินของโจทก์มีที่ดินเหลือจากการดำเนินการเวนคืนหรือไม่ ต้องพิจารณาถึงจำนวนเนื้อที่ทั้งหมดของโจทก์ในขณะที่มีอยู่ในขณะที่มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลสุรวงศ์ พ.ศ. 2511 มีผลใช้บังคับคือ วันที่ 16 ตุลาคม 2511 แม้ภายหลังโจทก์ได้โอนขายที่ดินในส่วนที่มีได้ อยู่ในแนวเขตเวนคืนให้แก่ผู้อื่นไปแล้ว ก่อนที่คณะกรรมการฯ จะกำหนดค่าทดแทนให้แก่โจทก์ก็ตาม ก็ต้องถือว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่เหลือจากการเวนคืน และนำราคาที่เพิ่มสูงขึ้นของที่ดินส่วนที่เหลือจากการดำเนินการเวนคืนเนื่องมาจากการเวนคืนเพื่อตัดถนนและทำระบบระบายน้ำมาหักออกจากค่าทดแทนสำหรับที่ดินของโจทก์ที่ถูกเวนคืนได้ มิฉะนั้นแล้ว ย่อมเป็นช่องทางให้เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนหลีกเลี่ยงบทบังคับของบัญญัติแห่งกฎหมายได้ ซึ่งเป็นการแปลความไม่สอดคล้องกับสามัญสำนึกและความเป็นธรรม เมื่อปรากฏว่าที่ดินของโจทก์ที่เหลือนี้เป็นเนื้อที่สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ดีกว่าเดิม เพราะติดกับถนนที่จะก่อสร้างเนื่องจากการเวนคืนซึ่งเป็นถนนที่จะใช้เป็นทางสัญจรกว้าง 60 เมตรเป็นถนนขนาดใหญ่ ราคาย่อมสูงขึ้นกว่าเดิมมาก แม้ที่ดินของโจทก์ที่เหลือจากการเวนคืนมีอัตราส่วนของราคาต่อตารางวาสูงขึ้นเพียงหนึ่งในสี่ของที่ดินของโจทก์ที่ถูกเวนคืน ราคาที่ดินของโจทก์ที่เหลือก็มีราคาสูงขึ้นเท่ากับจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดินของโจทก์ที่ถูกเวนคืนแล้ว จำเลยที่ 3 และจำเลยที่ 4 จึงไม่ต้องจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินของโจทก์ที่ถูกเวนคืน

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

ความว่า ที่ดินของโจทก์ส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาสูงขึ้น จำเลยทั้งสองย่อมมีสิทธิที่จะนำราคาที่ดินที่สูงขึ้นมากลับกับเงินค่าทดแทนที่จะต้องจ่ายให้แก่โจทก์ได้

4) หน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทย

กระทรวงมหาดไทยมีหน่วยงานในสังกัดที่จะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อยู่เสมอ ดังนั้น จึงได้วางแนวทางการกำหนดเงินค่าทดแทนตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ขึ้นมา เพื่อให้หน่วยงานในสังกัดได้ถือปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน คือ คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 290/2541 ลงวันที่ 19 มิถุนายน 2541 เรื่องแนวทางเกณฑ์การพิจารณาเงินค่าทดแทน ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แม้ว่าคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นตามมาตรา 9 คณะกรรมการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามมาตรา 23 และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 25 จะเป็นองค์กรอิสระ ไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งก็ตาม แต่ก็สามารถนำแนวทางดังกล่าวมาเป็นแนวปฏิบัติได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย ดังนี้¹

1) การหาราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนให้พิจารณาจาก

(1) ราคาที่ผู้ซื้อขายแจ้งไว้ที่กรมที่ดินในบริเวณใกล้เคียงก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ

(2) รายการจดทะเบียนจำนองอาคารพร้อมที่ดินจากธนาคารและสถาบันการเงิน

(3) ราคาเสนอขายในท้องตลาดในบริเวณใกล้เคียง และศึกษาวิจัยอัตราการลดราคาของตลาดแต่ละประเภทมาประกอบการพิจารณาด้วย

(4) ราคาขายที่ดิน หรือราคาขายที่ดินพร้อมอาคารในโครงการจัดสรรใกล้เคียงแล้วคำนวณย้อนกลับเพื่อให้ทราบราคาที่ดินเดิม

(5) หลักเคียงราคาซื้อขายที่เกิดขึ้นก่อนพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ หรือที่ดินแปลงที่ถูกเวนคืนและทำสัญญาในราคาที่สูงกว่าปกติ

(6) เมื่อกรมที่ดินได้จัดทำฐานข้อมูลราคาซื้อขายอย่างต่อเนื่องให้นำมาประกอบการพิจารณา

2) การใช้ราคาปานกลางภาษีบำรุงท้องที่ หากจะนำราคาปานกลางเพื่อเก็บภาษีบำรุงท้องที่ที่กำหนดไว้มาใช้ ต้องคำนวณให้ได้ราคาที่เป็นจริงเสียก่อน

¹ คำอธิบายพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (น.134). เล่มเดิม.

3) การใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(1) ให้ใช้บัญชีราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ใช้อยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ หรือในวันที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นมีมติกำหนด แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่ามาประกอบการพิจารณา

(2) หากที่ดินแปลงใดไม่มีราคาประเมินตาม (1) ให้ใช้ราคาประเมินของที่ดินแปลงใกล้เคียงที่มีสภาพและทำเลที่ตั้งคล้ายคลึงกันมากที่สุดในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ หรือในวันที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นมีมติกำหนด แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่ามาประกอบการพิจารณา

(3) ถ้าในที่ดินแปลงเดียวกันถูกกำหนดราคาประเมินไว้หลายราคาต่างกันให้คำนวณราคาแต่ละส่วน แล้วนำมาคิดเป็นราคาเฉลี่ยต่อตารางวา ก่อน จึงจะกำหนดค่าทดแทนเพื่อการเวนคืน

4) การพิจารณาสภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์

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

(2) ที่ดินที่ถูกเวนคืนต้องใช้สภาพและทำเลที่ตั้งในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ เช่น ก่อนเวนคืนสภาพเป็นที่ดินแปลงเดียวกัน แต่หลังเวนคืนได้ซื้อที่ดินแปลงหลังมาเพิ่มอีก 1 แปลง จะต้องประเมินราคาแยกเป็นคนละเจ้าของ

(3) ที่ดินที่ถูกขูดหน้าดินภายหลังวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับต้องถือสภาพในวันที่หน่วยราชการจ่ายเงินค่าทดแทน

(4) ที่ดินที่มีภาระจำยอมและมีค่าตอบแทนให้คำนวณหักออกจากค่าตอบแทนตามส่วน

(5) ที่ดินที่ใช้เป็นทางส่วนบุคคลให้กำหนดราคาร้อยละห้าสิบของที่ดินข้างเคียง

(6) ถนนหรือซอยที่สร้างขึ้นหลังจากพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับให้ถือว่าไม่มีถนน

(7) ที่ดินหลายแปลงเป็นเจ้าของเดียวกันติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันให้ถือเสมือนเป็นที่ดินแปลงเดียวกัน

5) การพิจารณาเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน หลักเกณฑ์พิจารณาเหตุผลและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน กรณีการเวนคืนเพื่อสาธารณูปโภคให้จ่ายค่าทดแทนสูงสุดตามที่

กฎหมายกำหนด แต่กรณีการเวนคืนเพื่อประโยชน์ของรัฐอย่างอื่นที่มีการให้สัมปทานอาจกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมโดยขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

6) การคำนวณราคาที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนตามมาตรา 21 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

ก. ที่ดินส่วนที่เหลือมีราคาลดลง เช่น

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

(2) รูปร่างแปลงที่ดินเปลี่ยนแปลงจากสี่เหลี่ยมเป็นสามเหลี่ยม สี่เหลี่ยมคางหมู เป็นต้น

(3) ก่อนการเวนคืนที่ดินติดถนนหรือซอยอยู่แล้ว

ข. ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาลดลง เช่น ที่ดินเหลือจากการเวนคืนเพื่อการทำงานหรือกิจการ ดังนี้

(1) การสร้างทางด่วนยกระดับ

(2) การสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองที่ห้ามเชื่อมทาง

(3) การสร้างบ่อบำบัดน้ำเสีย

(4) การสร้างที่ทิ้งขยะหรือสารพิษ

(5) การสร้างท่าอากาศยาน

ค. ถ้าที่ดินที่ใช้อยู่อาศัยหรือประกอบกิจการโดยชอบด้วยกฎหมายถูกเวนคืนบางส่วน ทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือแยกจากกันเป็นสองส่วน อันทำให้เกิดความไม่สะดวกแก่การประกอบกิจการที่ดำเนินการอยู่ในขณะเวนคืน ให้กำหนดค่าทดแทนโดยคำนวณจากเงินค่าใช้จ่ายเกิดความไม่สะดวกนั้น

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

7) การกำหนดค่าทดแทนความเสียหายตามมาตรา 21 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

กรณีถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย อยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขายหรือการทำงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนและบุคคลดังกล่าว

ได้รับความเสียหาย เนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้จ่ายค่าความเสียหายตาม มาตรา 21 วรรคท้าย และให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดค่าความเสียหาย อันเนื่องมาจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์เพิ่มอีก แต่ต้องไม่เกินร้อยละสิบของค่าทดแทน สิ่งปลูกสร้าง

8) การกำหนดค่าทดแทนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างและค่าทดแทนให้กับผู้เช่า โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง

เพื่อให้การกำหนดค่าทดแทนในส่วนของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างและค่าทดแทนความเสียหายของผู้เช่าที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่เช่า ถูกต้องและเป็นธรรมยิ่งขึ้น ดังนั้น การกำหนดค่าทดแทนในส่วนนี้ให้ใช้หลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนตามข้อ 1 ประกอบการ พิจารณาร่วมกันกับวิธีการกำหนดค่าทดแทน ดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดค่าทดแทนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง ให้จ่ายค่าทดแทนตามสภาพและ ด้วยความเป็นธรรม

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

(3) การกำหนดค่าทดแทนให้ผู้เช่า ซึ่งได้ทำสัญญาเช่าไว้ต่ำกว่าค่าเช่าตามปกติใน ท้องตลาด เพราะได้ชำระค่าได้สิทธิการเช่าให้แก่ผู้ให้เช่าแล้วให้กำหนดค่าทดแทนให้ผู้เช่าเท่ากับค่า เช่าตามปกติในท้องตลาดในส่วนระยะเวลาที่เช่าเหลือตลอดสัญญาเช่า

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

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

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

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

4.4 ปัญหาที่เกิดจากองค์กรที่กำหนดเงินค่าทดแทน

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

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

ผู้เขียนเห็นว่า การประเมินราคาค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ควรจะต้องอาศัยผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาเข้ามาทำหน้าที่กำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนดังที่ปฏิบัติอยู่ในต่างประเทศ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากองค์กรที่มีอำนาจกำหนดค่าทดแทนในต่างประเทศแล้ว มีแนวคิดสำคัญอย่างหนึ่งว่า การกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นหากจะให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนแล้ว ไม่อาจอาศัยเฉพาะความรู้ความสามารถด้านกฎหมายเท่านั้น แต่ยังต้องอาศัยความรู้ด้านการประเมินราคาทรัพย์สินเข้ามาประกอบเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดจำนวนค่าทดแทนที่เป็นธรรมอีกด้วย ดังนั้น องค์กรที่มีอำนาจกำหนดค่าทดแทนในต่างประเทศจึงต้องประกอบไปด้วยบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาทรัพย์สินเข้าร่วมในการพิจารณาคำหนดเงินค่าทดแทน ส่งผลให้การกำหนดเงินค่าทดแทนสร้างความเป็นธรรมและเป็นที่น่าพอใจของผู้ถูกเวนคืนในทุกลำดับชั้นของการพิจารณา ทำให้การฟ้องคดีเกี่ยวกับค่าทดแทนน้อยลงตามไปด้วย ในกรณีของประเทศฝรั่งเศสนั้นมีหน่วยงานกลางทำหน้าที่ประเมินราคาทรัพย์สิน และกำหนดให้ศาลยุติธรรมแผนกคดีเวนคืน ซึ่งมีผู้พิพากษาที่มีความเชี่ยวชาญเรื่องการเวนคืนและการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ประจำจังหวัด จังหวัดละหนึ่งคน เป็นผู้พิจารณาคำหนดค่าทดแทน นอกจากนี้ ในการพิจารณาคดีศาลจะให้นotarีพับลิกและผู้เชี่ยวชาญด้านอสังหาริมทรัพย์เป็นผู้ให้ข้อคิดเห็นในการประเมินราคาทรัพย์สินยื่นต่อคู่กรณี ก่อนวันนัดพิจารณาอีกด้วย ส่วนกรณีของประเทศอังกฤษ การระงับข้อพิพาทคดีเวนคืนเป็นไปตาม The Land Tribunal Act 1949 โดยมี Land Tribunal เป็นผู้พิจารณาคดี ซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญ

ด้านกฎหมาย ผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาทรัพย์สิน ส่วนประเทศออสเตรเลียมีการตั้งสำนักงานกลางประเมินมูลค่าทรัพย์สินขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดเงินค่าทดแทน หากเจ้าของที่ดินไม่ยอมรับเงินค่าทดแทนอาัยยื่นเรื่องคัดค้านต่อศาลที่ดินและสิ่งแวดล้อมให้ผู้พิจารณาว่าจะกำหนดเงินค่าทดแทนให้ใหม่หรือไม่ ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรปรับปรุงรูปแบบองค์กรที่มีอำนาจกำหนดค่าทดแทนเสียใหม่เพื่อให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ที่มีวิชาชีพด้านการประเมินราคาทรัพย์สินเข้ามาเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวเป็นการเฉพาะ โดยอาจจัดตั้งเป็นหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ในการประเมินราคาทรัพย์สินโดยเฉพาะเช่นเดียวกับของประเทศฝรั่งเศสและประเทศออสเตรเลีย หรือจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งที่มีความรู้ความสามารถเพื่อทำหน้าที่ในการประเมินราคาทรัพย์สิน เช่นเดียวกับ Land Tribunal ของประเทศอังกฤษ เป็นต้น ซึ่งองค์ประกอบของหน่วยงานกลาง หรือคณะกรรมการที่จะทำหน้าที่ในการประเมินราคาทรัพย์สิน อย่างน้อยจะต้องประกอบไปด้วยบุคคลที่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาทรัพย์สิน บุคคลที่มีความรู้ทางด้านกฎหมาย ตัวแทนของหน่วยงานที่มีอำนาจเวนคืน และตัวแทนของชุมชนในบริเวณพื้นที่ที่จะถูกเวนคืน เป็นต้น เพื่อให้การประเมินราคาทรัพย์สินของภาครัฐที่มีความถูกต้องแม่นยำมากที่สุด และจะเป็นหลักประกันได้ว่า เงินค่าทดแทนที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับนั้นย่อมมีความเป็นธรรม และเพียงพอในการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ถูกเวนคืน

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

สำหรับประเทศไทย ศาลปกครองเป็นผู้มีหน้าที่ในการพิจารณาคำหนดเงินค่าทดแทนในกรณีที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ไม่พอใจในผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรี ซึ่งในการพิจารณาคดีเวนคืนของศาลปกครองนั้นได้มีการจัดตั้งองค์คณะที่ทำหน้าที่พิจารณา

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

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

ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

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

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

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

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

มาตรา 21 วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เป็นบทบัญญัติที่เป็นหลักการในการสนับสนุนให้การเวนคืนเป็นไปด้วยความเป็นธรรม แก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคมโดยสมบูรณ์ และในวรรคนี้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคา อสังหาริมทรัพย์ที่สูงขึ้นเพื่อนำมาหักออกจากเงินค่าทดแทนให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราช กฤษฎีกาฯ ดังกล่าวออกมาใช้บังคับ ก็ไม่ใช่กรณีที่จะทำให้หลักการตามมาตรา 21 วรรคสอง และวรรคสามใช้ไม่ได้ เมื่อปรากฏว่าที่ดินส่วนที่เหลือของโจทก์มีราคาสูงขึ้นเพราะการเวนคืนแล้ว ก็ย่อมนำราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทนที่โจทก์ได้รับไว้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6720/2539 มาตรา 21 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการ เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้กำหนดเป็นหลักการไว้ว่า ถ้าการเวนคืนรายได้ทำให้ อสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนนั้นมีราคาสูงขึ้นก็นำเอาราคาที่สูงขึ้นหักออกจากเงิน ค่าทดแทนที่จะต้องจ่ายให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ส่วนวรรคสี่กำหนดถึงวิธีการ คำนวณราคาที่สูงขึ้นของอสังหาริมทรัพย์ตามวรรคสองว่าให้ใช้หลักเกณฑ์ตามที่กำหนด ในพระราชกฤษฎีกา แต่หากในขณะที่จะเวนคืนไม่มีพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 21 วรรคสี่ แห่ง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ออกใช้บังคับ ก็ต้องอาศัยหลักเกณฑ์ ที่เห็นว่าเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคมมาใช้ หาใช่ไม่ต้องนำราคาที่สูงขึ้นมาหักออกจาก ค่าทดแทนไม่

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9055/2539 ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดให้เอาราคาที่สูงขึ้นของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนอันเนื่องมาจาก การงานหรือกิจการอย่างใดที่เข้าไปในการเวนคืนนำไปหักออกจากเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ ที่ถูกเวนคืนได้ การพิจารณาว่าที่ดินส่วนใดเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการดำเนินการเวนคืน ซึ่งมียาราคาสูงขึ้นหรือไม่ ต้องพิจารณาในขณะเริ่มต้นของการกำหนดแนวเขตที่ดินที่จะถูกเวนคืน มีผลใช้บังคับ คือ วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนมีผลใช้บังคับ ในกรณีที่มีการออกพระราชกฤษฎีกาประเภทดังกล่าวแต่หากเป็นกรณีที่มีการใช้บังคับ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยไม่ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาที่วันนั้น คือ

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

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

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

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

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

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

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

ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อได้พิจารณาคำพิพากษาของศาลฎีกาและศาลปกครองสูงสุดแล้ว เห็นได้ว่าแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาให้นำเอาราคาที่ดินที่สูงขึ้นนั้นมาหักออกจากค่าทดแทนได้ตามมาตรา 21 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ดังนั้น แม้จะยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 21 วรรคสี่ ออกมาใช้อย่างบังคับก็ตาม เมื่อได้เห็นว่า ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาสูงขึ้น ก็ย่อมมีสิทธิที่จะนำราคาที่ดินที่สูงขึ้นมาหักลบกับเงินค่าทดแทนที่จะต้องจ่ายให้ได้ ดังนั้น หากมีค่าความเจริญมากกว่าเงินค่าทดแทนที่กำหนดให้ เจ้าของอสังหาริมทรัพย์อาจจะไม่ได้รับเงินค่าทดแทนเลย ทั้งที่อสังหาริมทรัพย์ถูกเวนคืน แต่ในขณะที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ระยะเวลาตั้งแต่เริ่มโครงการจนแล้วเสร็จโครงการนั้นเป็นการใช้ระยะเวลาก่อสร้างที่นานมาก และกว่าที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์จะได้รับประโยชน์จากความเจริญดังกล่าวก็ต้องใช้ระยะเวลานานพอสมควร ซึ่งถ้าใช้หลักเกณฑ์ในการหักค่าความเจริญเนื่องจากการเวนคืนดังกล่าวทำให้ที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาสูงขึ้น ก็ย่อมเป็นการเยียวยาความเสียหายให้กับผู้ถูกเวนคืนล่าช้าเกินไปและไม่เป็นธรรม จึงเป็นการขัดเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด เพราะเป็นการประกันความเป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มากกว่าแนวคำพิพากษาของศาลฎีกา

4.5 ปัญหาความเสมอภาคและความชอบธรรมในการจ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

1. กรณีบุคคลที่ไม่ถูกเวนคืนแต่ได้รับความเสียหายสืบเนื่องจากการเวนคืน

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

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

จากการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศในประเด็นดังกล่าวพบว่า ในประเทศฝรั่งเศสได้บัญญัติให้รัฐต้องรับผิดชอบในกรณีที่เกิดความเสียหายที่เกิดขึ้นจากงานโยธาสาธารณะ ซึ่งงานโยธาสาธารณะนั้นในบางกรณีหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบโดยปราศจากการกระทำผิด เช่น ความเสียหายอย่างถาวรที่เกิดขึ้นแก่ผู้อาศัยอยู่ใกล้เคียงกับการก่อสร้างสาธารณูปโภคที่ไม่มีลักษณะเป็นอันตรายในตัวเอง การทำให้อาคารเสื่อมราคาจากการก่อสร้างทางด่วนใกล้เคียง ส่วนเป็นกรณีที่เกิดสิทธิได้รับเงินค่าชดเชยเมื่อมีลักษณะที่เป็นความไม่สะดวกเกินกว่าปกติของผู้อาศัยใกล้เคียง ส่วนในประเทศอังกฤษ การพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินข้างเคียงที่ไม่ได้ถูกเวนคืนมีหลักการคล้ายคลึงกับการให้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดประเภท Public Nuisance การดำเนินบริการสาธารณะตามปกติของรัฐซึ่งมีผลเป็นการรบกวนสิทธิในการใช้สอยทรัพย์สินของเอกชน โดยความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นไม่จำกัดเฉพาะความเสียหายทางกายภาพที่เกิดขึ้นกับตัวทรัพย์สินเท่านั้น ยังหมายรวมถึง การทำให้มูลค่าของทรัพย์สินนั้นต้องลดน้อยถอยลงด้วย เช่น ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ที่ดินข้างเคียงซึ่งมีสาเหตุมาจากควัน เสียงดัง และความสั่นสะเทือน เป็นต้น ซึ่งมีผลเป็นการทำให้ที่ดินนั้นไม่เหมาะสมแก่การอยู่อาศัยต่อไป หรือก่อให้เกิดภัยอันตรายในที่ดินนั้น โดยความเสียหายที่เกิดแก่เจ้าของที่ดินข้างเคียงนั้นเป็นผลมาจากการดำเนินการสาธารณะของรัฐ ส่วนกรณีของประเทศเยอรมันนั้น ค่าทดแทนความเสียหายซึ่งเป็นผลข้างเคียงที่เกิดจากการล่วงล้ำสิทธิในทรัพย์สินโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายซึ่งถือเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ในประเทศเยอรมันเกิดจากการพัฒนาโดยศาลยุติธรรมเพื่ออุดช่องว่างที่เกิดขึ้นในระบบกฎหมายความรับผิดชอบของรัฐเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้กับเอกชนผู้ได้รับความเสียหาย โดยการกระทำดังกล่าวเป็นผลข้างเคียงที่เกิดจากการล่วงล้ำในทรัพย์สินซึ่งถือเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และมักเกิดจากการกระทำทางกายภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบในทรัพย์สินของเอกชนโดยมิได้เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อแต่อย่างใด ดังนั้น รัฐย่อมมีหน้าที่ต้องชดเชยค่าทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น

ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดเงินค่าทดแทนค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ไม่ถูกเวนคืนแต่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนนั้น ควรถือเป็นหลักความรับผิดชอบของรัฐเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการ

เพื่อคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะกรณีที่เมื่อการเวนคืนแล้ว ทำให้ที่ดินมีมูลค่าลดลง แม้จะไม่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานที่มีหน้าที่เวนคืนต้องชดเชยเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายก็ตาม แต่หากพิสูจน์ได้ว่า ที่ดินมีมูลค่าลดลงจริงก็ควรจะกำหนดเงินค่าทดแทนให้เช่นเดียวกับหลักการให้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดประเภท Public Nuisance ของประเทศอังกฤษ นอกจากนี้ ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นไม่ควรจำกัดเฉพาะความเสียหายทางกายภาพที่เกี่ยวกับตัวทรัพย์สินเท่านั้น น่าจะหมายความรวมถึงการทำให้มูลค่าของทรัพย์สินนั้นต้องลดน้อยถอยลงด้วยซึ่งส่งผลให้ที่ดินนั้นไม่เหมาะสมแก่การอยู่อาศัยอีกต่อไป ซึ่งเป็นหลักการตามกฎหมายเวนคืนของประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อประเทศไทยยังไม่มีหลักเกณฑ์กำหนดเงินค่าทดแทนไว้ในกรณีดังกล่าว จึงน่าที่จะมีการแก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์กำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ โดยเพิ่มหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ที่ไม่ถูกเวนคืนแต่ที่ดินมีมูลค่าลดลงไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

2. บุคคลที่ไม่ถูกเวนคืนแต่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืน

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

เท่านั้น ยังสร้างผลประโยชน์เป็นพิเศษให้แก่กลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะด้วย รัฐจึงควรมีมาตรการบางอย่างเพื่อเรียกเก็บประโยชน์จากบุคคลเหล่านี้เพื่อเป็นการชดเชยการลงทุนการลงทุนของภาครัฐ เพื่อนำรายได้พิเศษประเภทนี้มาใช้ในทางที่จะเป็นประโยชน์หรือบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนในโครงการนั้นๆ

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

ผู้เขียนเห็นว่า สมควรที่จะนำแนวคิดให้มีการเรียกประโยชน์กลับคืนจากบุคคลที่ไม่ถูกเวนคืนแต่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืนด้วย โดยนำมามาตรการ Value Capture ของประเทศสหรัฐอเมริกามาปรับใช้ เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืน แม้ว่าการจัดทำบริการสาธารณะจะถือเป็นภารกิจของรัฐ ซึ่งประชาชนทั้งหลายย่อมได้ใช้ประโยชน์ในการบริการสาธารณะนั้นโดยเท่าเทียมกัน แต่บุคคลที่จะได้รับประโยชน์จากการบริการสาธารณะที่รัฐจัดทำมากที่สุดคือ บุคคลที่มีที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอยู่ในละแวกนั้นเท่านั้น และประโยชน์ที่กลุ่มคนเหล่านี้ได้รับเป็นพิเศษนั้นนอกจากจะเกิดจากปัจจัยสนับสนุนจากภาครัฐแล้ว ยังมีที่มาจากการเสียสละเป็นพิเศษของบุคคลที่ถูกเวนคืนอีกด้วย ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ก็มีหลักการให้รัฐเรียกผลประโยชน์กลับคืนจากผู้ถูกเวนคืนได้ ในกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาสูงขึ้น รัฐต้องหักมูลค่าที่สูงขึ้นนั้นออกจากเงินค่าทดแทน ดังนั้น แม้เป็นกรณีผู้ถูกเวนคืนเองหากปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้รับประโยชน์จากการเวนคืน กฎหมายยังกำหนดให้ผู้ถูกเวนคืนไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนเกินกว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง เพื่อให้เกิดความเสมอภาคและความชอบธรรมในการจ่ายเงินค่าทดแทนให้กับผู้ถูกเวนคืนและสังคม จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ที่ไม่ถูกเวนคืนแต่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืนสมควรที่จะร่วมรับภาระในส่วนนี้ด้วย