

กระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายไทย ปัญหา และมาตรการเกี่ยวกับ
ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

1. กระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

พ.ศ. 2530

กฎหมายกลางว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ถือได้ว่าเป็นกฎหมายหลักของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทั่วไปเกี่ยวกับกิจการใดๆ อันจำเป็นเพื่อการสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือประโยชน์ของรัฐอย่างอื่นในเมื่อไม่มีกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้บังคับเกี่ยวกับกิจการใดๆ บัญญัติให้อำนาจเวนคืนไว้โดยเฉพาะ หรือแม้แต่ในกรณีที่การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการต่างๆ จะมีบทกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้เป็นกรณีเฉพาะก็ตาม แต่ถ้าในเรื่องใดที่กฎหมายพิเศษนั้นไม่ได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะแล้วก็สามารถนำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปใช้บังคับได้โดยอนุโลม

ในการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้กำหนดให้มีการสำรวจที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนโดยการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวเขตที่ดิน โดยจะเป็นการดำเนินการภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งกฎหมายมิได้บังคับว่าจะต้องกระทำเสมอไป แต่ให้อยู่ในดุลพินิจของฝ่ายปกครองเองว่าจะกระทำหรือไม่ก็ได้ โดยในมาตรา 5 วรรคสาม บัญญัติว่า

“เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเวนคืนตามวรรคหนึ่ง จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้”

แต่ถ้าฝ่ายปกครองผู้ใช้อำนาจเวนคืนเห็นว่าไม่มีความจำเป็นในการสำรวจที่ดินที่จะเวนคืนก่อน เนื่องจากฝ่ายปกครองได้มีการเตรียมการไว้ล่วงหน้าและทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนแล้ว หรือแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนมีความแน่นอนและไม่มีปัญหายุ่งยาก รัฐก็อาจข้ามขั้นตอน โดยเสนอร่างพระราชบัญญัติเวนคืนต่อสภานิติบัญญัติโดยตรงเพื่อไต่ถามกรรมสิทธิ์ของประชาชนในที่ดินแปลงนั้นมาเป็นของรัฐได้ทันที แต่ในกรณีที่รัฐเห็นว่าก่อนจะเวนคืนที่ดินของเอกชนมาเป็นของรัฐควรที่จะได้มีการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินที่

จะต้องเวนคืนให้แน่นอนก่อน องค์การของรัฐซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจเวนคืนก็อาจดำเนินการให้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนไว้ก่อนได้ โดยในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ต้องระบุความประสงค์ของการเวนคืน เจ้าหน้าที่เวนคืน กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเท่าที่จำเป็น มีแผนที่หรือแผนผังประเมินเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนและแสดงเขตที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่ประเมินนั้น ติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย โดยพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้ใช้บังคับได้โดยมีกำหนดเวลา 2 ปี แต่ไม่เกิน 4 ปี¹ เมื่อพระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับแล้ว เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจเวนคืนก็มีสิทธิเข้าไปในที่ดินที่อยู่ในแนวเขตตามแผนที่เพื่อทำการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินที่จะเวนคืนหรือกระทำการอื่นเท่าที่จำเป็นเพื่อการสำรวจดังกล่าวได้ และก่อนที่จะเข้าไปในที่ดินจะต้องมีการแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบเป็นการล่วงหน้าก่อนไม่น้อยกว่า 15 วันก่อนเริ่มเข้าไปทำการสำรวจ และหากการสำรวจของเจ้าหน้าที่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน รัฐก็ต้องชดเชยค่าทดแทนเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการสำรวจนั้น² การดำเนินการในขั้นตอนนี้เรียกว่า “การจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน” กรรมสิทธิ์ในที่ดินจะยังไม่

¹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

มาตรา 6 พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนต้องระบุ

(1) ความประสงค์ของการเวนคืน

(2) เจ้าหน้าที่เวนคืน

(3) กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเท่าที่จำเป็น

ให้มีแผนที่หรือแผนผังประเมินเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนและแสดงเขตที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่ประเมินนั้น ติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น แผนที่หรือแผนผังดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาเช่นว่านี้ให้ใช้บังคับได้มีกำหนดสองปี หรือตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น แต่ต้องไม่เกินสี่ปี แล้วแต่จะเห็นว่าจำเป็นเพื่อทำการสำรวจที่ดินที่จะต้องเวนคืนนั้น

² พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

มาตรา 8 ภายในกำหนดอายุแห่งพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าไปในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่อยู่ภายในเขตที่ดินตามแผนที่เพื่อกระทำการเท่าที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อทำการสำรวจและเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอน แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว ทราบถึงกิจการที่

ตกเป็นของรัฐเพียงแต่มีผลให้เจ้าหน้าที่เข้าไปดำเนินการสำรวจและจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยไม่มี ความผิดฐานบุกรุกเท่านั้น โดยกรรมสิทธิ์จะตกเป็นของรัฐต่อเมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติ เวณคืนอีกฉบับหนึ่ง โดยในการเข้าไปสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินที่จะเวนคืนหรือการ จัดกรรมสิทธิ์นั้น รัฐจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในอายุของพระราชกฤษฎีกา มิฉะนั้น เจ้าของที่ดินก็อาจฟ้องขับไล่เจ้าหน้าที่ซึ่งครอบครองใช้สอยที่ดินตลอดจนบริวารให้ออกไปจาก ที่ดินแปลงนั้น พร้อมทั้งให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปและห้ามไม่ให้ยุ่งเกี่ยวกับที่ดินของตนอีก ต่อไปได้

อนึ่ง ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการสำรวจของเจ้าหน้าที่ไว้ว่าจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จ ภายใน 180 วัน แต่ถ้าเป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ทางรถไฟ ทาง พิเศษ คลองชลประทาน หรือกิจการที่คล้ายคลึงกันต้องสำรวจให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี นับแต่วันที่ ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกานี้

ในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนไว้ หากปรากฏ ข้อเท็จจริงว่า ถ้าปล่อยให้เวลาเนิ่นช้าไปจนเป็นอุปสรรคอย่างมากแก่การพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคม หรือประโยชน์ของรัฐสำคัญอย่างอื่นไม่อาจรอจนถึงขั้นตอนที่มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติ โอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินมาเป็นของรัฐได้ ด้วยเหตุนี้ กฎหมายจึงกำหนดให้คณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้การเวนคืนนั้นเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ได้³ การประกาศกำหนดให้การเวนคืนในกรณีใดเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนในทางปฏิบัติจะ

จะต้องกระทำล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนเริ่มกระทำการนั้น และผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวชอบที่จะได้รับค่าทดแทนสำหรับ ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากกิจการที่ต้องกระทำนั้น

³ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

มาตรา 13 ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าการเวนคืนที่ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 6 แล้ว หากเนิ่นช้าไปจะเป็นอุปสรรคอย่างมากแก่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมหรือประโยชน์ของ รัฐอันสำคัญอย่างอื่น ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้การเวนคืน นั้นเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วนได้

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้ประกาศตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย จากเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ก่อนที่จะมีการเวนคืน แต่ต้องมี หนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นล่วงหน้าไม่

ทำเป็นประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีโดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเข้าครอบครองใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ได้ก่อนที่กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นจะตกเป็นของรัฐ แต่จะต้องจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือได้มีการวางเงินค่าทดแทนไว้ต่อศาลก่อนที่จะเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนนั้น

น้อยกว่าหกสิบวัน และเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ต้องจัดให้มีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนที่กำหนดขึ้นตามมาตรา 9 โดยให้จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินก่อนการเข้าครอบครองหรือใช้ที่ดิน ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์อื่น และเป็นกรณีที่สามารถตกลงกันได้ให้จ่ายตามราคาที่ได้ตกลงกัน แต่ต้องไม่เกินราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา 9 หากเป็นกรณีที่ไม่อาจตกลงกันได้ เมื่อเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้วางเงินค่าทดแทนตามมาตรา 31 แล้ว ให้มีอำนาจเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ขนย้ายทรัพย์สินหรือดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับกิจการที่จะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น เมื่อได้จ่ายเงินหรือวางเงินค่าทดแทนตามวรรคสองแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ขนย้ายทรัพย์สิน หรือดำเนินการดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าหกสิบวันนับแต่วันที่ได้ส่งหนังสือแจ้ง ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายไม่ดำเนินการภายในเวลาที่กำหนด ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการเช่นนั้นได้เอง โดยให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย และถ้ามีความเสียหายเกิดขึ้นเป็นพิเศษเนื่องจากการเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์โดยเร่งด่วนเช่นนั้น ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ชดเชยเงินค่าทดแทนสำหรับความเสียหายส่วนนี้ด้วย ตามความเป็นธรรม

ในกรณีที่ไม่สามารถส่งหนังสือแจ้งให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายได้ ให้แจ้งโดยวิธีปิดประกาศแจ้งความไว้ ณ ที่ซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ และ ณ สถานที่ตามมาตรา 7 โดยระบุกำหนดเวลาที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จะเข้าดำเนินการตามวรรคสอง หรือวรรคสาม ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดสิบห้าวันนับแต่วันปิดประกาศแจ้งความ

เมื่อได้ปฏิบัติตามวรรคสี่แล้ว ให้ถือว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายได้รับหนังสือแจ้งนั้นแล้ว

ในการดำเนินการตามวรรคสองและวรรคสาม ให้นำมาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 14 มาตรา 25 มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 28 มาตรา 29 และมาตรา 31 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

สำหรับขั้นตอนการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบเมื่อได้มีการสำรวจและทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนเป็นการแน่นอนก่อนจะมีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ที่จะต้องเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกา เพื่อให้มีผลเป็นการบังคับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาเป็นของรัฐ โดยในพระราชบัญญัติเวนคืนต้องระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ต้องเวนคืน รายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย และแผนที่หรือแผนผังแสดงเขตอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนอย่างชัดเจนไว้ท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชบัญญัตินั้น⁴ ซึ่งในกรณีเกี่ยวกับแผนที่หรือแผนผังแสดงเขตอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนนั้น มีกรณีปัญหาว่า การที่ดินของเอกชนผู้หนึ่งถูกระบุอยู่ในบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ถูกเวนคืน ซึ่งตามข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินดังกล่าวอยู่นอกเขตแผนที่ที่ดินที่ถูกเวนคืน ที่ดินดังกล่าวจะถูกเวนคืนหรือไม่

สำหรับปัญหาดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 8) มีความเห็นว่า⁵ อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนต้องเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ภายในแนวเขตแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติฯ ส่วนบัญชีรายชื่อท้ายพระราชบัญญัติฯ นั้น เป็นเพียงการกำหนดรายละเอียดว่าภายในแนวเขตดังกล่าวมีทรัพย์สินใดที่ต้องเวนคืนบ้าง และทรัพย์สินนั้น ใครเป็นเจ้าของ การที่บัญชีรายชื่อดังกล่าวคลาดเคลื่อนไปโดยระบุชื่อเจ้าของที่ดินที่อยู่นอกแนวเขตเวนคืนไว้ด้วย ย่อมไม่ทำให้ที่ดินของบุคคลที่ถูกระบุไว้นั้นถูกเวนคืนไปด้วย

⁴ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

มาตรา 15 เมื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนแล้วให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว โดยให้ระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ต้องเวนคืนพร้อมทั้งรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย

ให้มีแผนที่หรือแผนผังแสดงเขตอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนอย่างชัดเจนไว้ท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และให้ถือว่าแผนที่หรือแผนผังนั้นเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชบัญญัตินั้น

เขตอสังหาริมทรัพย์นั้นต้องปักหลักหมายเขตไว้โดยชัดเจนก่อนที่จะออกพระราชบัญญัติ

⁵ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การเวนคืนที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กรณีที่ดินอยู่นอกเขตแผนที่ แต่มีชื่อเจ้าของปรากฏในบัญชีรายชื่อท้ายพระราชบัญญัติ (เรื่องเสร็จที่ 224/2518)

2. หลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทน

หลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มีในหลายมาตราด้วยกัน ได้แก่ มาตรา 9 วรรคสี่ และวรรคห้า มาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 23 วรรคสอง และมาตรา 24

ในลำดับต่อมาผู้เขียนจะได้อธิบายถึงโครงสร้างของการกำหนดค่าทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยใช้แนวทางตามที่ท่านอดีตเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (นายอมรฯ) ได้เคยวิเคราะห์โครงสร้างของหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนเอาไว้เป็น 3 ประการ คือ⁶ (1) หลักเกณฑ์สำหรับอสังหาริมทรัพย์ทุกชนิด (ที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง) (2) หลักเกณฑ์เพิ่มเติมสำหรับที่ดิน และ (3) หลักเกณฑ์เพิ่มเติมสำหรับสิ่งปลูกสร้าง

2.1 หลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ทุกชนิด

มาตรา 21 เป็นบทบัญญัติที่วางหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ทุกชนิด และอาจแบ่งประเภทของอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งคำว่า “อสังหาริมทรัพย์” ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กำหนดบทนิยามไว้เป็นพิเศษ จึงต้องถือความหมายของคำว่า “อสังหาริมทรัพย์” ตามความหมายทั่วไปที่กำหนดไว้ในมาตรา 139 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ “อสังหาริมทรัพย์” หมายความว่า ที่ดินหรือทรัพย์อันติดกับที่ดินมีลักษณะเป็นการถาวร หรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น อย่างไรก็ตาม “ทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดินมีลักษณะเป็นการถาวร หรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น” อาจไม่เป็นส่วนควบกับที่ดินตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น การเช่าที่ดินเพื่อปลูกสร้างโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างซึ่งเจ้าของที่ดินมิได้เป็นเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น และเมื่อใดที่มีการเวนคืนที่ดินก็ต้องมีการเวนคืนสิ่งปลูกสร้างด้วย ซึ่งในกรณีนี้ผู้ถูกเวนคืนจะเป็นคนละบุคคลกัน การกำหนดราคาของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นก็ต้องแยก

⁶ อมร จันทรสมบุญ, บันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบบันทึกความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2 เรื่อง อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงิน “ค่าชดเชยพิเศษ” (เพิ่มเติม) ให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนตามโครงการก่อสร้างทางพิเศษ ระบบทางด่วนขั้นที่ 2, น. 65-72.

ประกาศราคา เพื่อให้มีความชัดเจนระหว่างผู้ถูกเวนคืนที่เป็นเจ้าของที่ดิน และเจ้าของสิ่งปลูกสร้าง

2.1.1 หลักเกณฑ์ทั่วไป

การพิจารณากำหนดค่าทดแทนเป็นไปตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง⁷ ให้กำหนดค่าทดแทนโดยคำนึงถึง

(1) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 6 (การออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าครอบครอง สำรวจที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน และเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์) ซึ่งในทางปฏิบัติราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาด อาจสามารถพิสูจน์หาราคาซื้อขายได้จากราคาในการจดทะเบียนสิทธินิติกรรมต่างๆ ในวันเวลาใกล้เคียงกับก่อนหรือหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา หรือ พ.ร.บ. เวนคืน ซึ่งการเปรียบเทียบราคาดังนั้น อาจต้องพิจารณาโดยเลือกลักษณะของทรัพย์สินที่ใกล้เคียงกัน เช่น สภาพทางกายภาพ ได้แก่ สภาพพื้นที่ สภาพดินฟ้าอากาศ การคมนาคม ระบบสาธารณูปโภค การควบคุมการใช้ที่ดิน เป็นต้น

(2) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งราคาที่ดินที่จะนำมาใช้เป็นฐานในการเสียภาษีนั้น มิใช่ถือราคาชั้นสูงแต่ถือราคาปานกลางที่คณะกรรมการกำหนดขึ้นทุกๆ 4 ปี อีกทั้งราคาประเมินของทางราชการกำหนดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการเสียภาษีซึ่งอัตราภาษีที่นำไปใช้ในการคำนวณภาษีบำรุงท้องที่นั้นเป็นอัตรา

⁷ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

มาตรา 21 เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนตามมาตรา 18 นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง

(1) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6

(2) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่

(3) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติ

กรรม

(4) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(5) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ภาษีที่ต่ำมาก ดังนั้น ในทางปฏิบัติหากจะนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาเป็นหลักในการคำนวณค่าทดแทนในการเวนคืนซึ่งมีวัตถุประสงค์ต่างกัน จึงไม่น่าจะเป็นธรรมกับผู้ถูกเวนคืนนัก

(3) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เนื่องจากในปัจจุบันการประเมินราคาทรัพย์สินของประเทศไทยยังไม่มีมาตรฐานที่ดีพอ ด้วยเหตุผลที่ว่า หน่วยงานที่ทำหน้าที่ประเมินราคาขาดเครื่องมือและอุปกรณ์ที่มีคุณภาพและปริมาณเพียงพอแก่การทำงาน ประกอบกับการทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินคู่อกรณมักไม่แจ้งราคาซื้อขายที่แท้จริง ซึ่งทำให้ไม่มีราคาซื้อขายตามความเป็นจริงเพื่อนำมาเป็นข้อมูลในการตรวจสอบหาราคาตลาดของอสังหาริมทรัพย์ได้

(4) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ในทางปฏิบัติศาลมักจะนำมาเป็นเหตุผลในทุกคดีที่พิพาทในประเด็นเรื่องค่าทดแทน โดยสภาพอาจพิจารณาได้จากขนาดและรูปร่างของอสังหาริมทรัพย์นั้น เช่น เป็นที่นาหรือที่สวน เป็นที่ลุ่มหรือที่ดอน หรือแปลงที่ดินเป็นรูปสี่เหลี่ยมจัตุรัส หรือผืนผ้า หรือเป็นที่ตาบอด หรือในกรณีของโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้าง ลักษณะการก่อสร้าง การตกแต่ง ความเก่าใหม่ ล้วนมีผลในการกำหนดค่าทดแทนทั้งสิ้น ส่วนที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น คือ ท่าเล เช่น ระยะเวลาใกล้ไกลจากถนน เป็นต้น

อนึ่ง ณ ปัจจุบัน การกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในโครงการขนาดใหญ่จำเป็นต้องใช้บุคลากรด้านการสำรวจและประมาณราคาเป็นจำนวนมาก ซึ่งบุคลากรที่มีอยู่ของหน่วยงานราชการนั้นย่อมไม่เพียงพอในการทำหน้าที่ดังกล่าว กรณีดังกล่าวนี้กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งที่ทำหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์เช่นกัน ได้มีแนวคิดในการว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาเพื่อให้บริการในการสำรวจจัดทำแผนที่แสดงรายละเอียดของอสังหาริมทรัพย์และประมาณราคาเพื่อกำหนดเป็นค่าทดแทนในการเวนคืนที่ดินที่อยู่ในแนวเขตทาง เนื่องจากการกำหนดราคาทรัพย์สินนั้นจำเป็นต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการประเมินราคา และวัสดุอุปกรณ์ทางเทคโนโลยีที่ทันสมัยเข้ามาเป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งที่สำคัญ ผู้เขียนเห็นว่า แนวทางการว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาของกรุงเทพมหานครโดยกำหนดเงื่อนไขรายละเอียดในสัญญาว่าจะต้องมีข้อมูลและดำเนินการอย่างใดบ้าง จักเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการนำไปเป็นแนวทางปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในส่วนงานอื่นๆ ซึ่งมีหน้าที่ในการเวนคืนตามกฎหมายเช่นกัน โดยอาจแบ่งขอบข่ายของงานได้ดังนี้

⁸ สรุปลจากข้อกำหนดงานสำรวจจัดทำแผนที่แสดงรายละเอียดของอสังหาริมทรัพย์และประมาณราคาเพื่อกำหนดเป็นค่าทดแทนในการเวนคืนโครงการก่อสร้างทางหลวงเทศบาลสายเชื่อมระหว่างถนนรัตนโกสินทร์สมโภช – ถนนนิมิตใหม่, น. 1-49.

(1) งานสำรวจและจัดทำแผนที่แสดงรายละเอียดของภูมิประเทศภายในเขตทางและแนวเขตเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกา

(2) งานสำรวจและประเมินราคาที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนและส่วนที่เหลือตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

(3) งานตรวจสอบเอกสารสิทธิและสอบสวนสิทธิเพื่อให้ทราบบุคคลผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน

(4) งานสำรวจและประมาณราคาโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างพร้อมพืชผลต้นไม้ และสิทธิอื่นๆ ตามกฎหมายที่จะต้องจ่ายเงินค่าทดแทน

ซึ่งผู้เขียนจะได้นำเสนอข้อมูลเฉพาะในส่วนรายละเอียดตาม (2) ซึ่งเกี่ยวข้องกับเนื้อหาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เท่านั้น

รายละเอียดตาม (2) มีการดำเนินการต่างๆ โดยสรุปดังนี้

(1) ราคาของที่ดินที่มีการตีราคาไว้เพื่อเสียภาษีบำรุงท้องที่ก่อนและในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาเป็นรายแปลงทุกแปลงที่อยู่ในเขตทาง

(2) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมของกรมที่ดินที่ประกาศใช้บังคับในปี พ.ศ. 2547 ถึง พ.ศ. 2550 เป็นรายแปลงทุกแปลงที่อยู่ในเขตทาง

(3) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินในบริเวณใกล้เคียงกับผู้ซื้อผู้ขายแจ้งไว้ที่กรมที่ดินก่อนและในวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินฯ ใช้บังคับ

(4) รายการจดทะเบียนการจำนองที่ดิน หรือที่ดินพร้อมโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ในเขตทางและบริเวณใกล้เคียงจากสำนักงานที่ดินกรุงเทพฯ หรือสถาบันการเงิน

(5) ราคาเสนอขายในท้องตลาดในบริเวณใกล้เคียง และศึกษาอัตราการลดราคาของตลาดแต่ละประเภทมาประกอบการพิจารณาด้วย

(6) ราคาขายที่ดินหรือราคาขายที่ดินพร้อมอาคารสิ่งปลูกสร้างในโครงการจัดสรรใกล้เคียง

(7) จัดทำแผนที่แสดงตำแหน่งของที่ดิน หรือที่ดินพร้อมโรงเรือน สิ่งปลูกสร้างที่อ้างถึงพร้อมระยะทางที่นำมาเทียบเคียงกับที่ดินพร้อมที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเวนคืน

(8) คัดถ่ายสำเนาซื้อขายครั้งสุดท้ายของที่ดินที่ถูกเวนคืนที่มีเป็นรายแปลงเพื่อตรวจสอบตามมาตรา 22⁹ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ (กรณีค่าทดแทนที่ดินที่มีได้ใช้ประโยชน์)

⁹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

(9) จัดทำเอกสารแสดงกายภาพของที่ดิน สภาพและที่ตั้งของที่ดินและรายละเอียดอื่นๆ เช่น รายละเอียดปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อราคาที่ดิน เช่น ความกว้างของถนน ลักษณะผิวจราจร ระยะทางจากถนนสายหลัก การใช้ประโยชน์ที่ดิน การถมดิน และข้อมูลอื่นๆ

- กรณีที่ดินถูกขุดหน้าดินภายหลังจากวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับต้องถือสภาพในวันที่หน่วยงานราชการจ่ายเงินค่าทดแทน

- ที่ดินที่มีภาระจำยอมและมีค่าทดแทนให้คำนวณหักออกจากค่าทดแทนตามส่วน
- ที่ดินที่ใช้เป็นทางส่วนบุคคลให้กำหนดราคาซื้อขายละห้าสิบของที่ดินข้างเคียง
- ถนนหรือซอยที่ทำขึ้นหลังพระราชกฤษฎีกาฯ ประกาศใช้บังคับให้ถือว่าไม่มีถนน
- ที่ดินหลายแปลงเป็นเจ้าของเดียวกันติดต่อเป็นผืนเดียวกันให้ถือเสมือนเป็นที่ดินแปลงเดียว

(10) จัดทำข้อมูลกายภาพ สภาพและที่ตั้งของที่ดินที่ถูกเวนคืนทุกแปลงในลักษณะของการสำรวจข้อมูลภาคสนาม พร้อมบันทึกภาพเป็นรายละเอียดแสดงแนวเขตติดต่อกับที่ดินแปลงอื่นๆ ทุกทิศทาง

(11) จัดทำข้อมูลของที่ดินที่ถูกเวนคืนที่ถูกจำกัดด้วยกฎหมายผังเมือง และกฎหมายอื่นๆ ที่มีผลกระทบต่อราคาที่ดิน

จากรายละเอียดข้างต้นที่ผู้เขียนกล่าวไปนั้นจะเห็นได้ว่าความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการประเมินราคาทรัพย์สินเป็นสาระสำคัญในการกำหนดค่าทดแทน ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ผู้เวนคืนสามารถทราบข้อมูลรายละเอียดของที่ดินแต่ละแปลงที่ถูกเวนคืนประกอบกับอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการประเมินราคาทรัพย์สินมาวิเคราะห์ประกอบกับการกำหนดค่าทดแทนแล้ว ย่อมได้ราคาทรัพย์สินที่แท้จริงซึ่งมีมูลค่าใกล้เคียงกับราคาตลาด ซึ่งจะทำให้ผู้ถูกเวนคืนรู้สึกว่าการค่าทดแทนที่ได้รับนั้นมีความเป็นธรรมแล้ว

(5) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ศาลฎีกาเคยวินิจฉัยไว้ว่า การเวนคืนที่ดินมาเพื่อสร้างทางหลวงให้ประชาชนใช้โดยไม่คิดค่าผ่านทาง กับ การเวนคืนมาเพื่อสร้างทางพิเศษหรือทางด่วนเพื่อเก็บค่าผ่านทาง ย่อมมีเหตุและวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน การเวนคืนมาเพื่อสร้างทางพิเศษจึงสมควรกำหนดเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นกว่าการสร้างทางหลวงให้ประชาชนใช้โดยไม่คิด

มาตรา 22 ในกรณีที่เจ้าของที่ดินได้ที่ดินโดยมิได้ใช้อุญอาศัย หรือใช้ประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นอย่างแท้จริง ถ้าหากมีการเวนคืนที่ดินนั้นภายในห้าปี นับแต่วันที่เจ้าของได้ที่ดินนั้นมา จะกำหนดค่าทดแทนให้ต่ำกว่าเงินค่าทดแทนที่กำหนดตามมาตรา 21 ก็ได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่าราคาที่ดินในขณะที่ยังเจ้าของได้ที่ดินนั้นมา

ค่าผ่านทาง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 510/2541 และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5645/2540) จากแนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกาย่อมแสดงให้เห็นว่า กรณีตามมาตรา 21 (5) สามารถนำมาใช้เป็นเหตุผลในการกำหนดค่าทดแทนได้ตามข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันไปในแต่ละกรณี อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการตีความหลักเกณฑ์กรณีเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนตามแนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกา ซึ่งผู้เขียนได้วิเคราะห์แนวทางการใช้บังคับกรณีการกำหนดค่าทดแทนโดยอาศัยเกณฑ์เรื่องเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนไว้บทที่ 4 หัวข้อที่ 5.2.2 กรณีเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนตามมาตรา 21 (5)

2.1.2 อสังหาริมทรัพย์ประเภทที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขายหรือการงานอันชอบด้วยกฎหมาย

ตามมาตรา 21 วรรคห้า ได้กำหนดค่าตอบแทนสำหรับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้นด้วย การจะกำหนดค่าทดแทนตามมาตรา 21 วรรคห้าหรือไม่ ต้องพิจารณาว่า เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขายหรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น ต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น เนื่องจากในบางกรณีอาจปรากฏข้อเท็จจริงว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายมิได้อยู่อาศัย ประกอบการค้าขายหรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายในอสังหาริมทรัพย์นั้น หรืออาจเป็นที่ดินซึ่งไม่ได้ทำประโยชน์ หรือเป็นตึกแถวทิ้งร้างไม่มีผู้อยู่อาศัย จึงไม่ต้องกำหนดค่าทดแทนในส่วนนี้ให้ เนื่องจากไม่มีผู้ได้รับความเสียหายจากการออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน หรือในกรณีที่เจ้าของให้เช่าทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน ผู้เช่าย่อมเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนตามมาตรา 18 (3) จึงไม่ต้องกำหนดค่าทดแทนให้แก่เจ้าของตามมาตรา 21 วรรคห้าอีก นอกจากนี้ กระทรวงคมนาคมได้วางแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาการกำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนตามมาตรา 21 วรรคห้า โดยสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม สำนักอุทธรณ์เงินค่าทดแทน ได้มีหนังสือที่ คค 0209/ สท 49 ลงวันที่ 18 มกราคม 2549 เรื่อง รายงานผลการดำเนินการของคณะกรรมการเพื่อวางแนวทางการกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ถูกเวนคืน เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติ

สำหรับการกำหนดค่าเสียหายตามแนวทางการกำหนดค่าทดแทนความเสียหายที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ตามมาตรา 21 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ที่ถูกเวนคืน สรุปได้ดังนี้

(1) แนวทางการกำหนดค่าทดแทนกรณีที่อยู่อาศัย ประกอบการค้าขาย หรือการงานอันชอบด้วยกฎหมาย ให้กำหนดเป็นค่าเช่าหรือพิจารณาการสูญเสียรายได้จากการต้องหยุดกิจการโดยพิจารณาจากการเสียภาษี หรือตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏแต่ละราย

(2) แนวทางการกำหนดค่าทดแทนค่าเช่าอสังหาริมทรัพย์ ตามมาตรา 18 (3) โดยกำหนดค่าทดแทนให้กับเจ้าของอสังหาริมทรัพย์และผู้เช่าอสังหาริมทรัพย์ระยะยาว และมีการจ่ายเงินกินเปล่าหรือค่าเช่าล่วงหน้า และสัญญาเช่ายังไม่ครบตามส่วนที่แต่ละฝ่ายควรได้รับตามกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง หรือสิทธิตามสัญญาเช่า

(3) แนวทางการกำหนดค่าทดแทนค่าต้นไม้ ให้กำหนดค่าทดแทนต้นไม้ตามราคาต้นพันธุ์ รวมค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษา รวมทั้งค่าขาดรายได้จากการจำหน่ายผลผลิต โดยถือเป็นค่าเสียหายตามมาตรา 21 วรรคท้าย

(4) เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินตามกฎหมายตามมาตรา 18 (1) อยู่อาศัยในโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างในที่ดินที่ต้องเวนคืน ต้องย้ายจากที่อยู่อาศัยเดิมไปจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ ให้กำหนดค่าทดแทนค่าเสียหายทางจิตใจ เป็นเงิน 100,000 บาท กรณีค่าทดแทนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวไม่ถึง 100,000 บาท ให้กำหนดค่าทดแทนค่าเสียหายทางจิตใจให้หนึ่งเท่าของค่าทดแทนโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้าง ทั้งนี้ ไม่น้อยกว่า 30,000 บาท นอกจากนี้ ยังกำหนดค่าทดแทนความเสียหายอย่างอื่น ๆ ได้แก่ ค่าภาระที่เพิ่มขึ้นจากการเวนคืน เช่น ต้องเสียดอกเบี้ยเงินกู้ในอัตราที่สูงขึ้น หรือค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเมื่อต้องซื้อที่อยู่อาศัยใหม่

2.1.3 อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่จากการเวนคืน

แบ่งได้เป็น 2 กรณี ด้วยกัน

(1) กรณีที่อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่มีราคาสูงขึ้นให้หักราคาที่สูงขึ้นออกจากการกำหนดค่าทดแทน โดยคำนวณตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 21 วรรคสอง และวรรคสี่

(2) กรณีอสังหาริมทรัพย์มีราคาลดลง ให้กำหนดค่าทดแทนสำหรับที่ดินส่วนที่เหลือมีราคาลดลงด้วย โดยคำนวณตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 21 วรรคสาม และวรรคสี่

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ได้มีราคาสูงขึ้นหรือลดลง เนื่องจากได้มีการยกเลิกการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่จากการเวนคืน พ.ศ. 2537 ซึ่งประสบปัญหาในการใช้บังคับหลายประการโดยทำให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ไม่ได้รับค่าทดแทน

และยังมีภาระต้องหาเงินมาเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง หรือลงทุนปลูกพืชผล ต้นไม้ ตามที่ถูกเวนคืนอีกด้วย ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไปในหัวข้อที่ (5.2.3 ปัญหาที่เกิดจากการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของ อสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. 2530)

2.2 หลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนกรณีที่ดิน

2.2.1 ที่ดินทั่วไป

ที่ดินทั่วไปหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 วรรคสี่ ซึ่งได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 โดยประเด็นสำคัญที่คณะ รสช. ได้แก้ไข คือ การกำหนดราคาค่าทดแทนสำหรับ ที่ดิน ซึ่งแต่เดิมให้ถือเอาราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษี บำรุงท้องที่ตามมาตรา 21 (2) หรือราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามมาตรา 21 (3) แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าเป็นเกณฑ์ จะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวทำให้ราคาค่าทดแทนมีลักษณะตายตัว เนื่องจากไม่มีการปรับตัวตามราคาตลาด ทำให้ประชาชนผู้ถูกเวนคืนได้รับค่าทดแทนต่ำกว่าราคาที่ซื้อขายกันตามปกติเป็นอันมาก โดยเฉพาะในช่วงที่ที่ดินกำลังขึ้นราคาอย่างรวดเร็ว เนื่องจากการซื้อขายเปลี่ยนมือกันบ่อย และก่อให้เกิดการเก็งกำไรที่ดิน ต่อมาจึงได้มีการแก้ไขความในมาตรา 9 วรรคสี่¹⁰ โดยให้การกำหนด

¹⁰ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

มาตรา 9 เมื่อพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 ใช้บังคับแล้วให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ถ้าเป็นการเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ทางรถไฟ ทางพิเศษ คลองชลประทาน หรือกิจการที่คล้ายคลึงกันต้องสำรวจให้แล้วเสร็จภายในสองปี นับแต่วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา

ฯลฯ

ฯลฯ

ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทน ให้คณะกรรมการกำหนดราคาโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา 18 มาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 24 และดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้ประกาศราคาที่กำหนดไว้ ณ สถานที่ตามมาตรา 7 ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง ฯลฯ

เงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ทุกประเภทเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 18 มาตรา 21 มาตรา 22 และมาตรา 24

สำหรับกรณีการกำหนดราคาของคณะกรรมการกำหนดราคาตามมาตรา 23 ให้ใช้หลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 นอกจากนี้ให้นำมาตรา 18 มาตรา 22 และมาตรา 24 มาใช้บังคับโดยอนุโลมด้วย

2.2.2 ที่ดินที่มีการปลูกสร้างเพิ่มเติมภายหลังโดยมิได้รับอนุญาต

มาตรา 24 เป็นกรณีที่ห้ามมิให้คิดค่าทดแทนสำหรับราคาที่ดินที่สูงขึ้น เนื่องจากมีการสร้าง หรือต่อเติมโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างในที่ดินที่ถูกเวนคืนภายหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 โดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ เว้นแต่การทํานา ทำไร่ หรือทำสวนตามที่จัดทำอยู่ตามปกติ หรือเป็นกรณีที่มีการต่อเติมโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างขึ้นใหม่ การเพาะปลูก การทำให้ที่ดินเจริญขึ้น หรือการเช่า ที่ปรากฏว่าได้ทำขึ้นหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 ทั้งนี้ เพื่อมุ่งหวังที่จะได้รับค่าทดแทนที่สูงขึ้น อาจด้วยเหตุผลที่ว่าได้ทราบข้อเท็จจริงมาก่อนว่าจะมีการตราพระราชกฤษฎีกา หรือพระราชบัญญัติเพื่อเวนคืน โดยการกระทำในลักษณะนี้ต้องเป็นอุบายฉ้อฉลด้วย จึงจะห้ามมิให้นำราคาที่สูงขึ้นมาคำนวณเป็นค่าทดแทน

2.2.3 ที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือประกอบการค้าหรือการงานอันชอบด้วยกฎหมาย

มาตรา 21 วรรคห้า ได้กำหนดให้เจ้าของมีสิทธิได้รับค่าเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ได้กล่าวรายละเอียดไว้แล้วในหัวข้อ 2.1.2

2.2.4 ที่ดินที่มีได้ใช้อยู่อาศัยหรือทำประโยชน์

มาตรา 22 เป็นหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่มีได้ใช้ประโยชน์ หากปรากฏว่าเจ้าของได้ที่ดินนั้นมาโดยมิได้ใช้อยู่อาศัย หรือใช้ประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ หรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นอย่างแท้จริง แต่จะต้องมีการเวนคืนที่ดินนั้นภายในห้าปี นับแต่วันที่เจ้าของได้ที่ดินนั้นมา เงินค่าทดแทนที่กำหนดให้ก็ต้องไม่น้อยกว่าราคาที่ดินในขณะที่ยังเจ้าของได้ที่ดินนั้นมา

2.2.5 ที่ดินที่เหลือจากการเวนคืน

แบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ

(1) ที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาสูงขึ้นหรือลดลง ตามมาตรา 21 วรรคสอง และวรรคสาม

(2) การร้องขอให้จัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา 19 ซึ่งเป็นกรณีที่ให้สิทธิแก่เจ้าของที่ดินที่จะบังคับขายที่ดินแก่เจ้าหน้าที่เวนคืน โดยที่เจ้าหน้าที่เวนคืนถูกบังคับซื้อโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เงื่อนไขที่จะก่อให้เกิดสิทธิบังคับขายที่ดินตามมาตรานี้ คือ เนื้อที่ดินที่เหลือจาก

การเวนคืนมีอยู่น้อยกว่า 25 ตารางวา หรือด้านใดด้านหนึ่งของที่ดินเหลือน้อยกว่า 5 วา และมีได้ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน

2.3 หลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนกรณีสิ่งปลูกสร้าง โรงเรือน

2.3.1 สิ่งปลูกสร้างทั่วไป

สิ่งปลูกสร้าง คือ อสังหาริมทรัพย์อย่างหนึ่ง ดังนั้น หลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างทั่วไปย่อมเป็นไปตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง

2.3.2 สิ่งปลูกสร้างประเภทที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย หรือประกอบการค้า หรือการงานอันชอบด้วยกฎหมาย

เจ้าของ หรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายมีสิทธิได้รับค่าเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามมาตรา 21 วรรคห้า ทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่คงจะกำหนดรวมไปกับค่าทดแทนที่ดิน แต่อย่างไรก็ตาม ค่าทดแทนส่วนนี้ควรกำหนดจำนวนให้ชัดเจนว่าค่าเสียหายเนื่องจากการออกจากที่ดินเท่าไร และสิ่งปลูกสร้างเท่าไร เพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายได้รับค่าทดแทนในจำนวนที่เพียงพอสำหรับการจัดหาที่อยู่ใหม่ให้ใกล้เคียงกับสถานที่เดิม สำหรับหลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 วรรคห้า ได้กล่าวรายละเอียดไว้แล้วในหัวข้อ 2.1.2

2.3.3 สิ่งปลูกสร้างที่เหลือจากการเวนคืน

สิ่งปลูกสร้างที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาสูงขึ้นหรือลดลงตามมาตรา 21 วรรคสอง และวรรคสาม ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า กรณีสิ่งปลูกสร้างที่เหลือจากการเวนคืนย่อมจะมีราคาลดลงเสมอ ส่วนกรณีอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนซึ่งจะมีราคาสูงขึ้นนั้นมีเฉพาะที่ดินเท่านั้น

สำหรับสิ่งปลูกสร้างที่เหลืออยู่จากการเวนคืนอีกกรณีหนึ่ง คือ สิ่งปลูกสร้างที่เหลือจากการเวนคืนใช้การไม่ได้ ซึ่งคงต้องพิจารณาว่า ใช้การไม่ได้ตามวัตถุประสงค์ของการใช้ประโยชน์เดิมก่อนการเวนคืนเป็นอย่างไร อย่างไรก็ตาม กรณีดังกล่าวเป็นปัญหาข้อเท็จจริงซึ่งต้องอาศัยดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยตอบข้อหารือของการทางพิเศษโดยอธิบายถึงคำว่า “ใช้การไม่ได้แล้ว” ว่าไม่จำกัดเฉพาะความมั่นคงแข็งแรงของตัวอาคารหรือวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์อาคารของเจ้าของ แต่เจ้าหน้าที่จะต้องคำนึงถึงความรู้สึกนึกคิดของเจ้าของด้วยว่า ความไม่สะดวกหรือความเดือดร้อนรำคาญที่เกิดขึ้นกับเจ้าของเนื่องจาก

โรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างถูกเวนคืนไปบางส่วนนั้นมีมากจนทำให้โรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นไม่เหมาะสมที่จะเป็นที่อยู่อาศัยของเจ้าของซึ่งอยู่ในฐานะเช่นนั้นหรือไม่¹¹

3. องค์กรที่มีอำนาจกำหนดค่าทดแทน

ในการกำหนดค่าทดแทน มีองค์กรที่มีอำนาจในการกำหนดเงินค่าทดแทน 3 ระดับ คือ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น รัฐมนตรี และศาลยุติธรรม โดยจะเป็นการเปิดโอกาสให้มีการถกแถลงในเรื่องของการกำหนดเงินค่าทดแทนตามลำดับถึง 3 ระดับดังนี้

(1) คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการสำรวจที่ดินที่จะต้องเวนคืนในกรณีที่มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเสร็จเรียบร้อยแล้ว ให้เสนอรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่สำรวจแล้วเสร็จ ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และในกรณีที่พระราชกฤษฎีกาผ่านเขตท้องที่ใดก็ได้ให้มีผู้แทนของสภาท้องถิ่นนั้นแห่งละหนึ่งคนเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา 18 ส่วนในกรณีที่มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยมิได้มีการออกพระราชกฤษฎีกา และพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นมิได้กำหนดเรื่องเงินค่าทดแทนไว้เป็นอย่างอื่น ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่บังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคนและผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา 18 คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นจะมีหน้าที่ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทน ซึ่งต้องดำเนินการกำหนดราคาเบื้องต้นภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน และสามารถขอให้รัฐมนตรีขยายเวลาออกไปได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวัน คณะกรรมการชุดนี้ กฎหมายมิได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามไว้ ซึ่งผู้ที่สมควรเป็น

¹¹ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การเวนคืนโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้าง ส่วนที่เหลืออยู่ซึ่งใช้การไม่ได้แล้ว, เรื่องเสร็จที่ 385/2535.

คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นควรเป็นผู้มีความสามารถในการประเมินราคาทรัพย์สิน ซึ่งคณะกรรมการตามที่กฎหมายกำหนดนี้มาจากข้าราชการเป็นส่วนใหญ่ จึงอาจทำให้การประเมินราคาทรัพย์สินของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นไม่ถูกต้องตามหลักวิชาและไม่ตรงต่อความเป็นจริงได้

(2) รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกา หรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

มีอำนาจในการตรวจสอบกลับกรองในกรณีที่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่พอใจจำนวนเงินที่คณะกรรมการกำหนดก็สามารถอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกา หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินั้นได้ แล้วแต่กรณี ภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว ในการพิจารณาอุทธรณ์นั้นจะกำหนดให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์และเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี และจะต้องมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นภายใน 60 วัน นับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ โดยคณะกรรมการดังกล่าว ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายและผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์ซึ่งมีจำนวนทั้งหมดไม่น้อยกว่าห้าคน

(3) ศาลยุติธรรม

เป็นองค์การสุดท้าย ซึ่งตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้กำหนดไว้ว่า “ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี หรือในกรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว แล้วแต่กรณี” จะเห็นได้ว่าข้อโต้แย้งทั้งหลายที่เกี่ยวกับจำนวนเงินค่าทดแทนจะเป็นที่ยุติโดยคำพิพากษาของศาล ซึ่งเป็นองค์การสุดท้ายในการทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกำหนดค่าทดแทน นอกจากนี้ในกรณีอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีหรือฟ้องคดีต่อศาลนั้น จะไม่เป็นเหตุให้การครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์ การรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง การขนย้ายทรัพย์สิน หรือการดำเนินการใดๆ ของเจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับกิจการที่จะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นต้องสะดุดหยุดลง เพื่อจะเป็นการแก้ไขปัญหามิให้เกิดความชะงักงันในการดำเนินการเวนคืนนั้นเอง

การฟ้องคดีต่อศาลนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ มาตรา 26 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตามมาตรา 25 หรือในกรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาตาม

มาตรา 25 วรรคสอง ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของ รัฐมนตรี หรือวันที่พ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว แล้วแต่กรณี” นอกจากนี้ การใช้สิทธิฟ้องคดีต่อ ศาลเป็นขั้นตอนสุดท้ายในการกำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ซึ่งเป็นการตรวจสอบดุลพินิจ ของฝ่ายบริหารเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ถูกเวนคืนเพื่อให้ได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรม แต่อย่างไรก็ตาม ในอดีตที่ผ่านมา องค์การศาลมิได้ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญในการกำหนดราคา ค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่อย่างใด จึงอาจทำให้คำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยซึ่งมีผล เป็นการชี้ขาดว่าผู้ถูกเวนคืนรายนั้นๆ ควรได้รับค่าทดแทนเป็นจำนวนเท่าไรอาจจะไม่ตรงต่อความ เป็นจริงมากนัก ซึ่ง ณ ปัจจุบันคดีเวนคืนเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการ พิจารณาคดีปกครองนั้น มีหลักกฎหมายปกครองหลายประการที่สามารถนำไปปรับใช้เพื่อ สร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืนได้ เช่น หลักความได้สัดส่วน การประสานประโยชน์เอกชน และประโยชน์มหาชนเข้าด้วยกันอย่างมีดุลยภาพ เป็นต้น จึงน่าจะทำให้การพิจารณาคดีเวนคืนมี ความยืดหยุ่นและทำให้ค่าทดแทนมีความเป็นธรรมยิ่งขึ้น

อนึ่ง เมื่อได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ โดย ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 โดยมีที่มาจากผู้ถูกเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ตามโครงการก่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนขั้นที่ 2 ร้องเรียนว่าค่าทดแทนที่ ได้รับนั้นต่ำเกินไปไม่เพียงพอที่จะนำไปจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ที่มีสภาพใกล้เคียงกับที่อยู่อาศัยเดิมที่ ถูกเวนคืน ขอให้รัฐบาลพิจารณาให้ความช่วยเหลือ ซึ่งการทางพิเศษฯ กระทรวงมหาดไทย และ คณะรัฐมนตรีก็เห็นควรช่วยเหลือผู้ถูกเวนคืนดังกล่าวโดยจะให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับเงินเพิ่มขึ้นในรูป ของเงินค่าชดเชยพิเศษโดยเร็ว ซึ่งในปัญหานี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่าง กฎหมาย) มีความเห็นว่าตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ คณะรัฐมนตรีไม่ มีอำนาจพิจารณาอนุมัติให้มีการจ่ายเงินค่าชดเชยพิเศษให้แก่ผู้ถูกเวนคืนตามโครงการดังกล่าวได้ ควรจะดำเนินการตรากฎหมาย ให้อำนาจรัฐมนตรีที่จะพิจารณาอนุมัติให้มีการจ่ายเงินค่าชดเชย พิเศษให้แก่ผู้ถูกเวนคืนได้ ซึ่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2533 เห็นชอบให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ร่างกฎหมายให้มีการจ่าย ค่าชดเชยที่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืน โดยกรรมการร่างกฎหมาย (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาเรื่องนี้ แล้วเห็นว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์สมควรพึงเล็งถึงความเดือดร้อนของผู้ถูกเวนคืนเป็นสำคัญ ผู้ถูกเวนคืนทุกรายต้องได้ค่าทดแทนโดยหลักเกณฑ์อย่างเดียวกัน การจะให้เงินค่าชดเชยพิเศษ เฉพาะโครงการของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ย่อมจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ ผู้ถูกเวนคืนโครงการอื่นๆ การแก้ไขกฎหมายให้เงินค่าชดเชยพิเศษ จึงควรให้ถือปฏิบัติเป็นการ ทั่วไปโดยการแก้ไขกฎหมายกลาง คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ

โดยเฉพาะในมาตรา 10 ทวิ ซึ่งมีสาระสำคัญสามารถสรุปได้ว่า เมื่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 เห็นว่า เมื่อคณะกรรมการได้ประกาศราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่จะเวนคืนทั้งหมดหรือบางส่วน ถ้าปรากฏว่าราคาของที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ และราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าหน้าที่ได้จ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนหรือราคาเบื้องต้นที่ได้ประกาศกำหนดก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการตามมาตรา 9 หรือคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นใหม่ แก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นเสียใหม่ได้ และให้ถือว่าราคาที่แก้ไขแล้วเป็นราคาซื้อขายที่ตกลงกันใหม่ หรือเป็นราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา 9 กำหนด แล้วแต่กรณี จึงเห็นได้ว่า ประกาศ รสช. ฉบับที่ 44ฯ ได้กำหนดองค์กรผู้มีอำนาจกำหนดค่าทดแทนเพิ่มเติมขึ้นมาโดยให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีสามารถกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเพื่อกำหนดค่าทดแทนเพิ่มเติมให้แก่ผู้ถูกเวนคืนได้ในกรณีที่รัฐมนตรีเห็นว่าราคาเบื้องต้นที่กำหนดและได้จ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนนั้นไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรม เนื่องจากราคาที่ดินได้ปรับตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว แม้ผู้ถูกเวนคืนจะไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ตามมาตรา 25 ก็ตาม

4. บุคคลผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทน

(มาตรา 16 วรรคสอง และวรรคสาม และมาตรา 18)

คณะกรรมการตามมาตรา 9 หรือมาตรา 23 แล้วแต่กรณี จะกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนให้แก่บุคคลตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 18 ซึ่งมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

(1) เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งที่ดินที่จะต้องเวนคืน

(2) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่จะต้องเวนคืนนั้นในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา หรือได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ สำหรับข้อเท็จจริงที่ว่าโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างใดที่รื้อถอนไม่ได้ อาจนำแนวทางเรื่องหลักส่วนควบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ประกอบการพิจารณา ซึ่งจะทำให้หลักเกณฑ์การพิจารณามีความชัดเจนแก่คณะกรรมการที่ทำหน้าที่กำหนดค่าทดแทนยิ่งขึ้น

(3) ผู้เช่าที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในที่ดินที่ต้องเวนคืน แต่การเช่านั้นต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือแสดงต่อเจ้าหน้าที่ และหลักฐานนั้นได้ทำไว้ก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาหรือได้ทำขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ และการเช่านั้นยังมิจะขับไปวันที่เจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครองที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างนั้น แต่เงินค่าทดแทนในการเช่านี้พึงกำหนดให้เฉพาะที่ผู้เช่าได้เสียหายจริง โดยเหตุที่ต้องออกจากที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างก่อน

สัญญาเช่าระยะรับ กรณีดังกล่าวนั้นเป็นการจ่ายค่าทดแทนสำหรับสิทธิการเช่า ดังนั้น แม้ว่าผู้เช่าจะมีสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่หากการเช่านั้นเป็นการเช่าด้วยวาจา โดยไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือตามที่กฎหมายกำหนด ย่อมไม่มีสิทธิได้รับค่าทดแทน หรือในกรณีที่เป็นการเช่าซึ่งมีกำหนดเกินกว่าสามปีขึ้นไป การเช่านั้นก็จะต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วย อย่างไรก็ตาม การเช่ายังต้องไม่ระงับไปในวันที่เจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครองที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง เพราะเหตุว่าก่อนวันที่เจ้าหน้าที่จะเข้าครอบครอง ผู้เช่าย่อมมีสิทธิใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่เช่าจนกระทั่งครบกำหนดตามสัญญาแล้ว จึงไม่ได้รับความเสียหายอย่างหนึ่งอย่างใดในทางนิตินัยอีก

(4) เจ้าของไม่ยินยอมที่ขึ้นอยู่ในที่ดินในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา หรือปลูกขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่

(5) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นซึ่งรื้อถอนได้ ซึ่งอยู่ในที่ดินที่จะต้องเวนคืนนั้นในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา แต่เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่รื้อถอนได้นั้นต้องไม่เป็นผู้ที่จำต้องรื้อถอนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวไปเมื่อได้รับแจ้งจากเจ้าของที่ดิน แต่เงินค่าทดแทนนี้กำหนดให้เฉพาะค่ารื้อถอนโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง รวมทั้งค่าปลูกสร้าง โดยปกติผู้ที่เป็นเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่จำต้องรื้อถอนตามมาตรา 18 (5) ก็ได้แก่เจ้าของที่ดินตามมาตรา 18 (1) นั่นเอง

(6) บุคคลผู้เสียสิทธิในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายคลึงกัน เมื่อบุคคลเช่นนั้นได้ให้ค่าทดแทนในการที่ได้ใช้สิทธิแก่เจ้าของที่ดินไปแล้ว กรณีนี้เป็นการจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้สูญเสียสิทธิในการใช้ทางจำเป็นตามมาตรา 1349 หรือสิทธิในการวางท่อน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกันผ่านที่ดินที่ถูกเวนคืนตามมาตรา 1352 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(7) ผู้รับจ้างong ผู้ทรงบุริมสิทธิ หรือผู้ได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินเหนืออสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

(8) ผู้รับโอนสิทธิในทรัพย์สินภายหลังวันใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

5. ปัญหาและมาตรการเกี่ยวกับค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วย การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

การจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ถือเป็นหลักการสำคัญที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยโดยทั่วไป สำหรับในประเทศไทยเองนั้น การกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งมีข้อโต้แย้งว่าสร้างความไม่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืนนั้น มีที่มาจากสาเหตุหลายประการด้วยกัน เช่น บทบัญญัติของกฎหมายที่ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอ ซึ่งก่อให้เกิดการโต้แย้งและการตีความที่ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของตัวบทกฎหมาย หรือปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่ไม่ได้นำหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้มาคำนึงถึงและปฏิบัติอย่างครบถ้วน ซึ่งผู้เขียนจะได้ทำการวิเคราะห์ถึงสาเหตุของปัญหาต่างๆ เหล่านี้เพื่อหามาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

5.1 ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

สำหรับปัญหาความไม่เป็นธรรมที่เกิดจากหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง คือ ปัญหาว่าจะใช้เวลา ณ วันใดเป็นฐานในการกำหนดค่าทดแทนและค่าเสียหายสำหรับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของผู้ถูกเวนคืน เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ กำหนดเวลาอันเป็นฐานในการกำหนดค่าทดแทนไว้ว่าให้ใช้วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 เป็นเกณฑ์ และมีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่าวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 จะสามารถสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืนได้ในทุกกรณีหรือไม่ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

5.1.1 วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 จะใช้กับการกำหนดค่าทดแทนตามมาตรา 21 (2)-(4) ได้เพียงใด

วันที่ใช้เป็นฐานในการประเมินราคาทรัพย์สินเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างยิ่งในการชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม เนื่องจากการกำหนดวันดังกล่าวย่อมมีความสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงของราคาตลาด สภาพของที่ดิน หรือความล่าช้าในการจ่ายค่าทดแทน เนื่องจากเมื่อมีการประกาศโครงการเวนคืนโครงการใดโครงการหนึ่งอาจมีผลให้ค่าทดแทนเพิ่มขึ้นหรือลดลงก็ได้ และโดยที่มาตรา 21 (2) (3) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ไม่ได้กำหนดวันอันเป็นฐานในการประเมินราคาค่าทดแทนไว้เช่นเดียวกับใน (1) ดังนั้น จึงเกิด

ปัญหาในทางปฏิบัติว่ากรณีตาม (2)-(4) จะใช้ราคาในวันใดเป็นฐานในการประเมินราคา ค่าทดแทน ซึ่งต่อกรณีปัญหาดังกล่าวได้มีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นที่ แตกต่างกันไปกล่าวคือ

กรณีของกระทรวงคมนาคมหรือมาตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ คค 0209/7728 ลงวันที่ 16 พฤษภาคม 2531 กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2 มีความเห็นซึ่งสามารถสรุปความได้ว่า การพิจารณาราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด ต้องถือราคาตามที่เป็นอยู่ในวันที่พระราช กฤษฎีกาฯ ใช้บังคับตามที่มาตรา 21 (1) กำหนดไว้ ส่วนหลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 (2) ราคาของ อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ มาตรา 21 (3) ราคา ประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม และมาตรา 21 (4) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ก็ต้องพิจารณา ณ วันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาฯ เช่นกัน โดยให้เหตุผลว่าเพื่อมิให้เกิดความลักลั่น ประกอบกับการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนต้อง ก่อให้เกิดความเป็นธรรมกับทั้งผู้ถูกเวนคืนและสังคม ดังนั้น การพิจารณากำหนดราคาทรัพย์สิน โดยใช้ราคาในวันที่ไม่แน่นอนชัดเจน เช่น วันแต่งตั้งคณะกรรมการ หรือวันที่คณะกรรมการเริ่ม พิจารณากำหนดเงินค่าทดแทน ย่อมจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูก เวนคืนทุกคนน้อยกว่าการพิจารณากำหนดโดยถือเอาวันที่พระราชกฤษฎีกาฯ ใช้บังคับเพียงวัน เดียวเป็นเกณฑ์¹²

กรณีกรมชลประทานหรือมาตามหนังสือ ด่วนมาก ที่ กษ 0302/495 ลงวันที่ 25 มกราคม 2533 กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2 มีความเห็นซึ่งสามารถสรุปความได้ว่า การที่ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดราคาประเมินที่ดินที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่คณะกรรมการ มีมติกำหนดเป็นการกำหนดราคาเบื้องต้นที่ถูกต้องแล้ว เนื่องพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ฯ มิได้กำหนดว่าต้องใช้ราคาในวันที่พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 ใช้ บังคับ¹³

¹² สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา บันทึก เรื่องหรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับ หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530, (ตุลาคม 2531) น. 1-8.

¹³ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา บันทึก เรื่องหรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 (การกำหนดราคาเบื้องต้นของที่ดิน ที่จะต้องเวนคืน ตามมาตรา 9 วรรคสี่ จะต้องใช้ราคาในวันใดเป็นเกณฑ์), (มีนาคม 2533) น. 1-6.

กรณีการทางพิเศษหรือมาตามหนังสือ ส่วนที่สุด ที่ มท. 5506/2791 ลงวันที่ 27 กรกฎาคม 2533 กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2 มีความเห็นซึ่งสามารถสรุปความได้ว่า คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นอาจกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินโดยถือตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ใช้อยู่ในวันที่ คณะกรรมการมีมติได้¹⁴

ต่อแนวคำวินิจฉัยของกรรมการร่างกฎหมายข้างต้นที่ผู้เขียนได้หยิบยกมากล่าวอ้างไว้ นั้น ปัญหาว่าวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 จะนำมาใช้กับข้อเท็จจริงในการจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนในทุกกรณีหรือไม่ หรือควรใช้วันที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นมีมติกำหนดราคาจึงจะสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืนได้ ผู้เขียนเห็นว่าหลักการสำคัญของค่าทดแทนที่เป็นธรรม คือ การให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับการชดเชยเทียบเท่ากับมูลค่าทรัพย์สินที่สูญเสียไป เพื่อให้สามารถนำไปจัดซื้อที่อยู่อาศัยแห่งใหม่ที่ใกล้เคียงกับสภาพเดิมก่อนการเวนคืน ซึ่งค่าทดแทนที่ได้รับนั้นจะต้องมีจำนวนไม่มากไปกว่าความเสียหายที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับจริงอีกด้วย มิฉะนั้น ย่อมไม่อาจถือได้ว่าค่าทดแทนที่ได้รับมีความเป็นธรรมแก่สังคม และการที่กฎหมายต้องกำหนดให้นำวันที่พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 มาเป็นฐานในการกำหนดค่าทดแทนก็เพื่อป้องกันมิให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับค่าทดแทนมากเกินไปกว่าความเสียหายที่ได้รับจริง กล่าวคือ เจ้าของที่ดินย่อมไม่ควรได้รับค่าทดแทนสูงขึ้นเพราะเหตุที่ราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้นจากโครงการเวนคืนนั้นๆ ดังนั้น ราคาในวันที่พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 มีผลใช้บังคับ จึงมีผลเป็นการตรึงราคาทรัพย์สินของผู้ถูกเวนคืนเอาไว้ ซึ่งก็สอดคล้องกับหลักการที่กำหนดไว้ใน มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ที่กำหนดห้ามมิให้คิดค่าทดแทนสำหรับราคาที่ดินที่สูงขึ้นเพราะโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างที่ได้ต่อเติมขึ้นใหม่ การทำให้ที่ดินเจริญขึ้น การสร้างภาระติดพันต่างๆ ขึ้นในอสังหาริมทรัพย์ภายหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 โดยมีได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ หรืออุบายข้อฉลเพื่อประสงค์ที่จะได้รับค่าทดแทนที่สูงขึ้น อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวก็ควรจะต้องมีข้อยกเว้นเช่นกัน คือในกรณีที่สภาพที่ดินได้เปลี่ยนแปลงไปภายหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาฯ เช่น การขุดหน้าดินไปขาย การดำเนินโครงการเวนคืนใช้ระยะเวลาเนิ่นช้าออกไปมากภายหลังจากวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาฯ กรณีตามตัวอย่างนี้จะเห็นได้ว่าหากใช้วันที่พระราชกฤษฎีกาฯ มีผลใช้บังคับมาเป็น

¹⁴ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา บันทึก เรื่องการกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนเพื่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนขั้นที่ 2, (กันยายน 2533)

ฐานในการกำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนในทุกกรณี ย่อมสร้างความไม่เป็นธรรมให้กับผู้ถูกเวนคืนและรัฐผู้เวนคืน ดังนั้น เพื่อให้ค่าทดแทนเกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม และสอดคล้องกับหลักการกำหนดค่าทดแทนที่เป็นธรรมซึ่งค่าทดแทนที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับจะต้องเท่ากับ ความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงเท่านั้น จึงควรถือว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ มิได้ประสงค์ให้นำวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 มาใช้กับเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 (2)– 4) ในทุกกรณี และเมื่อกฎหมายมิได้กำหนดวันใดไว้เป็นพิเศษ จึงอาจถือได้ว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวมีความประสงค์ให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นนำเงื่อนไขในทุกกรณีมาพิจารณาเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม โดยเวลาอันเป็นฐานในการกำหนดค่าทดแทนนั้น อาจมีได้ในหลายกรณี เช่น วันที่มีการเริ่มต้นการเวนคืน วันที่ผู้เวนคืนเข้าครอบครองทรัพย์สิน วันที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นมีมติกำหนดราคา หรือวันที่ผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิได้รับค่าทดแทนจากทางราชการ ฯลฯ ก็ได้ ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป โดยไม่อาจถือเป็นเงื่อนไขเคร่งครัดว่าเวลาอันเป็นฐานในการกำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนต้องใช้วันหนึ่งวันใดโดยเฉพาะเจาะจงเพียงวันเดียวเท่านั้น

5.1.2 การกำหนดค่าเสียหายเนื่องจากการออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามมาตรา 21 วรรคห้า จะต้องใช้ราคา ณ วันใด

สำหรับค่าเสียหายจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 21 วรรคห้า นั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ มิได้กำหนดว่าให้ใช้ราคา ณ วันใดเป็นฐานในการคำนวณค่าทดแทน หรือจะต้องถือเอาวันที่พระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับมาเป็นฐานในการกำหนดค่าทดแทนหรือไม่ อย่างไร เมื่อพิจารณาเนื้อหาของกฎหมายในมาตราดังกล่าวแล้วย่อมเห็นได้ว่า กรณีตามมาตรา 21 วรรคห้า นั้น เป็นค่าทดแทนความเสียหายสืบเนื่องมาจากการเวนคืน และมีใช่เป็นค่าทดแทนสำหรับตัวทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนโดยตรง หรือที่ในกฎหมายเวนคืนของต่างประเทศเรียกค่าเสียหายในลักษณะนี้ว่า “disturbance” ซึ่งความเสียหายในกรณีนี้ย่อมจะเกิดขึ้นจริงก็ต่อเมื่อผู้ถูกเวนคืนต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนจริงๆ เท่านั้น ซึ่งเป็นค่าเสียหายที่ไม่ไกลกว่าเหตุ มีเหตุผลและเป็นความเสียหายธรรมดาที่อาจเกิดขึ้นได้แก่เจ้าของที่ดิน ดังนั้น ค่าเสียหายจึงต้องคิดคำนวณ ณ วันที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับความเสียหายจริง คือ วันที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนนั่นเอง¹⁵ สำหรับค่าทดแทนความเสียหายตามมาตรา 21

¹⁵ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา บันทึก เรื่องปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนเพื่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วน ชั้นที่ 2, (พฤษภาคม 2534) น. 1-6.

วรรคห้านี้ จะเห็นได้ว่าหากถือเอาวันที่พระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับมาเป็นฐานในการคำนวณค่าทดแทนแล้ว ย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนอย่างยิ่ง เนื่องจากระยะเวลาดังกล่าวกับวันที่ผู้ถูกเวนคืนจะได้รับความเสียหายจริงเมื่อต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนย่อมมีช่วงระยะเวลาที่ห่างกันค่อนข้างนาน ดังนั้น จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าระยะเวลาใดจะมีความเหมาะสมในการกำหนดค่าทดแทนสำหรับกรณีนี้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าระยะเวลาที่มีความเหมาะสม คือ ระยะเวลาใดก็ตามที่จะสามารถทำให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับจำนวนค่าทดแทนที่มีความเหมาะสมและเพียงพอสำหรับการจัดหาอสังหาริมทรัพย์ในลักษณะและสภาพแวดล้อมใกล้เคียงกับของเดิมก่อนการเวนคืนเกิดขึ้นได้ ซึ่งระยะเวลาที่เหมาะสมในกรณีนี้ควรใช้ราคา ณ วันที่คณะกรรมการกำหนดราคาฯ มีมติ หรือวันที่ผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจากทางราชการ ซึ่งการกำหนดราคาในวันดังกล่าวนี้ย่อมมีความสอดคล้องกับหลักค่าทดแทนที่เป็นธรรม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ถูกเวนคืนมีสถานะที่เท่าเดิมหรือไม่ด้อยไปกว่าเดิมก่อนการเวนคืนเกิดขึ้น

5.1.3 ค่าทดแทนค่ารั่วถอน ค่าขนย้าย และค่าปลูกสร้างใหม่ตามมาตรา 18 (5) จะถือราคาค่าทดแทน ณ วันใด

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ได้แยกกรณีการกำหนดค่าทดแทนตามมาตรา 18 (5) กรณีค่ารั่วถอน ค่าขนย้าย และค่าปลูกสร้างใหม่สำหรับโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างที่รั่วถอนได้ซึ่งมีอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 และกรณีค่าเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามมาตรา 21 วรรคห้า ออกจากกัน ย่อมแสดงให้เห็นได้ว่าค่าทดแทนในทั้ง 2 กรณีนั้นย่อมมีความแตกต่างกัน กล่าวคือค่าทดแทนตามมาตรา 18 (5) เป็นค่าทดแทนสำหรับตัวทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนโดยตรง ซึ่งค่าทดแทนโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างตามมาตรา 18 (5) นี้ กฎหมายกำหนดให้จ่ายค่าทดแทนเฉพาะค่ารั่วถอน ค่าขนย้าย และค่าปลูกสร้างใหม่เท่านั้น ส่วนค่าทดแทนตามมาตรา 21 วรรคห้า นั้น ย่อมมิใช่ค่าเสียหายสำหรับตัวทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนโดยตรง แต่เป็นค่าเสียหายสืบเนื่องจากการเวนคืนที่จะเกิดขึ้นต่อเมื่อผู้ถูกเวนคืนต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน เช่น ค่าเสียหายกรณีที่ไม่สามารถเก็บเกี่ยวพืชล้มลุกได้ทันตามกำหนดเวลา ค่าเสียหายเพราะขาดกำไร ค่าเสื่อมราคาของสินค้าในคลังสินค้า ค่าใช้จ่ายในการจัดหาที่อยู่ใหม่ เป็นต้น และเมื่อมาตรา 18 (5) มิได้กำหนดว่าให้นับวันใดมาใช้เป็นฐานในการกำหนดราคาค่าทดแทน ปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปจึงมีว่าจะสามารถถือเอาวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาฯ หรือวันใดมาใช้เป็นฐานในการกำหนดค่าทดแทนตามมาตรา 18 (5) ต่อกรณีปัญหาดังกล่าวนั้นย่อมต้องนำแนวคิดเรื่องหลักค่าทดแทนที่เป็นธรรมมาใช้เพื่ออธิบายว่า ค่าทดแทนที่เป็นธรรมนั้น คือ จำนวนค่าทดแทนที่เพียงพอในการจัดหา

ทรัพย์สินใหม่ที่มีลักษณะใกล้เคียงกับทรัพย์สินเดิม ซึ่งต้องไม่มากและไม่น้อยไปกว่าค่าเสียหายที่ตนได้รับ นอกจากนี้ ค่าทดแทนที่ผู้ถูกเวนคืนจะได้รับจะต้องสร้างความเป็นธรรมให้แก่สังคมอีกด้วย ดังจะเห็นได้จากมาตรา 18 (5) ที่กำหนดว่าค่าทดแทนกรณีนี้ให้จ่ายให้แก่เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่รื้อถอนได้ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้น ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังนั้น หากโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่สามารถรื้อถอนได้นั้นเกิดขึ้นภายหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา โดยหลักต้องถือว่าเจ้าของย่อมไม่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนค่ารื้อถอน ค่าขนย้าย และค่าปลูกสร้างใหม่ และต่อกรณีค่าทดแทนตามมาตรา 18 (5) นี้ ผู้เขียนเห็นว่าระยะเวลาที่ใกล้เคียงซึ่งสามารถสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืนได้มากที่สุด คือ วันที่คณะกรรมการกำหนดราคามิติดำหนดค่าทดแทน ซึ่งย่อมได้คำนึงถึงราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่ได้เปลี่ยนแปลงไปในระหว่างที่มีการกำหนดค่าทดแทนแล้ว และเป็นราคาที่เจ้าของผู้ถูกเวนคืนสามารถนำเงินค่าทดแทนที่ได้รับไปจัดหาสิ่งปลูกสร้างแทนที่สิ่งปลูกสร้างเดิมที่ถูกเวนคืนได้

สำหรับแนวคิดเรื่องวันที่ใช้เป็นฐานในการกำหนดค่าทดแทนนั้น จากการตรวจสอบปรากฏว่ากฎหมายเวนคืนของประเทศต่างๆ ก็ได้กำหนดแนวทางและแนวปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวไว้โดยมิได้ถือเอาวันใดวันหนึ่งเป็นเงื่อนไขตายตัวในการกำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ทั้งนี้เพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืน และรัฐในการเวนคืนทรัพย์สินมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะนั่นเอง

โดยกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส มาตรา L.13-14 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายเวนคืน กำหนดให้ศาลคดีเวนคืน (ศาลชั้นต้น) เป็นผู้กำหนดจำนวนค่าทดแทนโดยพิจารณาจากลักษณะและสภาพของอสังหาริมทรัพย์ ณ วันที่มีคำวินิจฉัยให้โอนกรรมสิทธิ์ (la date de détermination de la consistance des biens expropriés) และเพื่อมิให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับค่าทดแทนเพิ่มมากขึ้นอันเนื่องมาจากการเวนคืน จึงถือว่าการปรับปรุงซ่อมแซมหรือกระทำการใดๆ เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ภายหลังจากที่มีคำวินิจฉัยให้โอนกรรมสิทธิ์จะไม่ได้รับค่าทดแทน นอกจากนี้ ยังมีบทสันนิษฐานที่ถือว่าการกระทำเพื่อให้ได้รับเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น คือ การปรับปรุงซ่อมแซมอสังหาริมทรัพย์หลังจากที่ได้มีการสำรวจแนวทางเวนคืนเพื่อจัดทำารได้สวนเพื่อกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะ (enquête préalable à la D.U.P.) อีกด้วย อย่างไรก็ตาม หลักการที่ให้ถือเอาราคาในวันที่ศาลคดีเวนคืน (ศาลชั้นต้น) กำหนด ก็มีข้อยกเว้นบางประการที่ให้กำหนดราคาค่าทดแทนโดยถือเอาราคาย้อนหลังไป 1 ปี ก่อนมีการประกาศว่าโครงการเวนคืนเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการปรับราคา เช่น กรณีการเวนคืนชุมชนซึ่งอยู่ในสภาพเสื่อมโทรมเพื่อปรับปรุงใหม่ หากประกาศการเวนคืนให้สาธารณชนทราบก็จะเกิดการ

เก็งกำไรขึ้น ซึ่งส่งผลให้อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนนั้นมีราคาสูงขึ้น ดังนั้น มาตรา L.13-15 จึงกำหนดให้ศาลคดีเวนคืนคิดคำนวณราคาอสังหาริมทรัพย์โดยถือเอาราคาย้อนหลังไป 1 ปี ก่อนมีการประกาศว่าโครงการเวนคืนเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ในกรณีที่ราคาของอสังหาริมทรัพย์เปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากการประกาศโครงการเพื่อประโยชน์สาธารณะสำหรับงานโยธาสาธารณะที่จะจัดทำขึ้น

ส่วนกฎหมายของประเทศอังกฤษ การคิดค่าทดแทนเพื่อการเวนคืนที่ดินโดยหลักทั่วไปแล้ว จะต้องพิจารณา ณ วันที่มีการออก notice to treat ซึ่งการประเมินค่าทดแทน ณ วันที่มีการออก notice to treat ก็เพื่อเรียกผู้มีส่วนได้เสียให้มาทำความตกลงเรื่องค่าทดแทน ดังนั้น ส่วนได้เสียของผู้ถูกเวนคืนสร้างขึ้นภายหลังจากการออก notice to treat เพื่อมุ่งหวังค่าทดแทนที่สูงขึ้น จึงไม่นำมาพิจารณาในการกำหนดค่าทดแทน อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวไม่อาจใช้กับข้อเท็จจริงของการเวนคืนในทุกกรณีได้ ซึ่งหลักการประเมินค่าทดแทน ณ วันที่มีการออก notice to treat อาจมีข้อยกเว้นได้เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงซึ่งมีที่มาจากคดี West Midland Baptist กล่าวคือ มีการออก notice to treat ในปี 1947 ซึ่งค่าทดแทนในขณะนั้นถูกกำหนดอยู่ที่ £50,025 แต่การปฏิบัติตามโครงการเวนคืนนั้นเริ่มต้นขึ้นในปี 1961 ซึ่งค่าทดแทนที่ดินในขณะนั้นได้เพิ่มมูลค่าเป็น £89,575 จึงทำให้การประเมินค่าทดแทน ณ วันที่มีการออก notice to treat สร้างความไม่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ในคดีดังกล่าวจึงได้กำหนดให้มีการประเมินค่าทดแทน ณ วันที่มีการเข้าปฏิบัติการตามโครงการเวนคืนเป็นฐานในการคิดค่าทดแทน (วันที่ 30 เมษายน ค.ศ. 1961)

นอกจากนี้ Lord Reid ผู้พิพากษาศาลฎีกาของประเทศไทย ยังได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมสำหรับการประเมินค่าทดแทนที่น่าสนใจอย่างยิ่งไว้ว่า ไม่ควรถือเอาช่วงเวลาหนึ่งเวลาใดตายตัวมาใช้กำหนดค่าทดแทนในการเวนคืน เพราะบางกรณีผู้เวนคืนเข้าครอบครองทรัพย์สินก่อนที่การประเมินค่าทดแทนจะแล้วเสร็จ ในกรณีนี้ควรที่จะต้องกำหนดมูลค่าตลาด ณ วันที่ผู้เวนคืนเข้าครอบครองทรัพย์สินตามความเป็นจริงไปพร้อมๆ กับการประเมินมูลค่าของค่าทดแทนเพื่อความเสียหายส่วนอื่นๆ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเวนคืนในภายหลัง แต่สำหรับกรณีที่การประเมินทำก่อนการเข้าครอบครองที่ดินก็ต้องประเมินค่าทดแทนตามมูลค่า ณ วันที่ทำการประเมิน เพราะคู่กรณีต่างก็มีสิทธิที่จะขอให้ศาลบังคับชำระหนี้โดยเฉพาะเจาะจงจากการเวนคืน เสมือนหนึ่งว่าเกิดสัญญาซื้อขายขึ้น ณ วันที่ทำการประเมินนั่นเอง

โดยสรุปแนวปฏิบัติในการการประเมินค่าทดแทนของประเทศไทยในปัจจุบันมีได้หลายกรณีด้วยกัน ซึ่งแตกต่างกันออกไปตามแต่ละข้อเท็จจริง เช่น อาจกระทำ ณ วันที่มีการเข้า

ครอบครองที่ดิน หรือ ณ วันที่มีการตกลงมูลค่าค่าทดแทนก็ได้ และในกรณีที่มีการเวนคืนโดยการออก General Vesting Declaration (GVD) การประเมินค่าทดแทนก็จะเกิดขึ้นเมื่อวันออก (GVD)

สำหรับกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา ระยะเวลาอันเป็นฐานในการกำหนดค่าทดแทนโดยทั่วไปแล้วจะประเมินเมื่อมีการเวนคืนเกิดขึ้น ซึ่งถือเป็นระยะเวลาที่กำหนดสิทธิของเจ้าของที่ดินในการที่จะได้รับค่าทดแทน ดังนั้น แม้ว่าราคาที่ดินจะเพิ่มขึ้นหรือลดลงก่อนการจ่ายเงินตามความเป็นจริงก็ตาม มูลค่าค่าทดแทนที่เจ้าของที่ดินจะได้รับก็ย่อมจะไม่เพิ่มขึ้นหรือลดลงจากเดิม อย่างไรก็ตาม วันอันเป็นฐานในการกำหนดค่าทดแทนของประเทศสหรัฐอเมริกาอาจแตกต่างกันไปตามข้อเท็จจริงซึ่งมีได้ในหลายกรณีดังนี้ การประเมินค่าทดแทน ณ วันที่มีการเวนคืน ใช้ในกรณีที่การเวนคืนเกิดขึ้นเมื่อคณะกรรมการทางปกครองมีมติให้มีการเวนคืน (administrative order) ความเปลี่ยนแปลงใดซึ่งเกิดขึ้นภายหลังจากการเวนคืนซึ่งมีผลให้ทรัพย์สินนั้นมีมูลค่าเพิ่มขึ้นหรือลดลงไม่มีผลต่อจำนวนค่าทดแทนที่จะต้องจ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืน หรือกรณีการประเมินค่าทดแทนก่อนการเวนคืน ในบางมลรัฐถือว่าการยื่นคำร้องขอให้มีการเวนคืนเป็นขั้นตอนแรกของการเวนคืนทรัพย์สินมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น วันดังกล่าวจึงถือว่าเป็นวันกำหนดค่าทดแทนซึ่งมีความเป็นธรรมแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย หรือในบางมลรัฐอาจจะมีการประเมินค่าเสียหาย ณ วันที่มีการไต่สวน หรือวันที่มีการวางเงินค่าทดแทนต่อคณะกรรมการ และในกรณีที่มีการอุทธรณ์และศาลตัดสินว่าการเวนคืนนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญ การประเมินค่าทดแทนก็จะพิจารณา ณ วันที่มีการวางเงินครั้งแรก แต่หากการเวนคืนนั้นเน้นช้าออกไปมาก การประเมินค่าทดแทนให้ประเมิน ณ วันที่มีการไต่สวนครั้งที่สอง กรณีที่การเวนคืนไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีที่เจ้าของที่ดินไม่ได้คัดค้านการเวนคืนอันไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นทันทีที่กระทำได้ เจ้าของที่ดินนั้นจะมีสิทธิได้รับการประเมินค่าทดแทน ณ วันที่มีการครอบครองเกิดขึ้น

โดยสรุป เห็นได้ว่า ระยะเวลาอันเป็นฐานในการประเมินมูลค่าค่าทดแทนของประเทศสหรัฐอเมริกามีแนวปฏิบัติที่ค่อนข้างจะมีความหลากหลาย และแตกต่างกันออกไปในแต่ละมลรัฐ เช่น ในมลรัฐอินเดียนา ใช้วันที่มีการยื่นคำร้องขอเวนคืนต่อศาล มลรัฐชิคาโก ใช้วันที่องค์กรผู้เวนคืนครอบครองทรัพย์สินที่เวนคืน มลรัฐคลิฟแลนด์ ถือเอาวันที่มีการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งขององค์กรผู้เวนคืนซึ่งส่งผลกระทบต่อราคาตลาดเป็นวันประเมินค่าทดแทน ทั้งนี้ ก็เพื่อให้จำนวนค่าทดแทนมีลักษณะใกล้เคียงกับความเสียหายที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับมากที่สุดนั่นเอง

สำหรับประเทศเยอรมันกำหนดให้มีการประเมินค่าทดแทน ณ วันที่เจ้าหน้าที่ผู้เวนคืนมีคำสั่งให้มีการเวนคืนเกิดขึ้น ส่วนกรณีที่รัฐมีความจำเป็นต้องเข้าครอบครองที่ดินก่อนเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งให้มีการเวนคืนค่าทดแทนจะต้องประเมิน ณ วันที่หน่วยงานนั้นเข้าครอบครองที่ดิน

จากที่กล่าวข้างต้นเห็นได้ว่า เวลาอันเป็นฐานในการกำหนดค่าทดแทนตามกฎหมายต่างประเทศนั้น ได้มีการกำหนดระยะเวลาที่หลากหลายแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีเพื่อให้จำนวนค่าทดแทนมีความเป็นธรรมกับผู้ถูกเวนคืนให้มากที่สุด และเพียงพอที่จะนำไปจัดซื้อที่อยู่อาศัย หรือสถานที่ในการประกอบอาชีพในสถานะเดิมก่อนการเวนคืนเกิดขึ้นได้ และเพื่อให้ค่าทดแทนเกิดความเป็นธรรมแก่สังคม คือ ผู้ถูกเวนคืนจะต้องไม่ได้รับค่าทดแทนเกินไปกว่าความเสียหายจริงที่ได้รับ กฎหมายของแต่ละประเทศจึงได้มีการกำหนดวันซึ่งมีผลเป็นการตรึงราคาทรัพย์สินในการเวนคืนเอาไว้ เพื่อป้องกันการปรับราคาทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากโครงการเวนคืน หรือเป็นกรณีที่ผู้เวนคืนมีเจตนาในการกระทำการบางอย่างในทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนเพื่อมุ่งหวังค่าทดแทนที่สูงขึ้น ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า เวลาอันเป็นฐานในการประเมินราคาทรัพย์สินตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มาตรา 21 (1) ที่ให้ใช้วันที่พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 มีผลใช้บังคับจึงเป็นเพียงเงื่อนไขประการหนึ่งที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นจะต้องนำมาพิจารณาเพื่อมิให้ค่าทดแทนที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับสูงไปกว่ามูลค่าความเสียหายจริงเท่านั้น แต่ไม่ได้ถือเป็นหลักเคร่งครัดว่าการประเมินราคาค่าทดแทนในทุกกรณีจะต้องใช้วันที่พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 เป็นฐานในการกำหนดค่าทดแทน กล่าวคือ ในกรณีที่สภาพที่ดินได้เปลี่ยนแปลงไปภายหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา เช่น มีการทำถนน หรือขุดหน้าดินไปขาย การพิจารณากำหนดค่าทดแทนย่อมต้องพิจารณาถึงสภาพที่ดินที่มีความแตกต่างกันทั้งในวันที่พระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับ และสภาพที่ดิน ณ วันที่คณะกรรมการมีมติกำหนดราคาด้วย ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ยังได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันด้วย โดยห้ามมิให้คิดค่าทดแทนสำหรับการกระทำใดๆ ที่มุ่งหวังให้ราคาที่ดินที่ถูกเวนคืนมีราคาสูงขึ้นภายหลังจากวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 ส่วนในกรณีที่ข้อเท็จจริงอื่นที่เกิดขึ้นเพิ่มเติมภายหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา ซึ่งอาจส่งผลต่อการกำหนดจำนวนค่าทดแทน เช่น การเข้าปฏิบัติตามโครงการเวนคืนเริ่มต้นช้าออกไปจากวันที่พระราชกฤษฎีกา มีผลใช้บังคับมาก ในกรณีเช่นนี้วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 ย่อมไม่เหมาะสมที่จะนำมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงดังกล่าว เนื่องจากราคาที่ดินอาจเพิ่มสูงขึ้นจากเดิมเป็นอันมาก กรณีนี้เวลาอันเป็นฐานในการประเมินค่าทดแทนที่เป็นธรรมควรใช้ ณ วันที่มีการเข้าปฏิบัติการตามโครงการเวนคืน กล่าวโดยสรุปผู้เขียนเห็นว่า เวลาอันเป็นฐานในการประเมินราคาทรัพย์สินที่กำหนดให้ถือเอาวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกานั้น ก็เพื่อป้องกันการปรับราคาของอสังหาริมทรัพย์ภายหลังมีโครงการเวนคืนเกิดขึ้น และเพื่อป้องกันมิให้เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิได้รับค่าทดแทนเกินกว่าที่เสียหายจริง ส่วนกรณีที่

ข้อเท็จจริงอื่นปรากฏขึ้นดังที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้แล้วข้างต้นซึ่งหากถือเอาวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาแล้ว อาจจะสร้างความไม่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม ควรให้เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นหรือฝ่ายบริหารในการวางแผนปฏิบัติแต่ละกรณีให้มีความชัดเจนว่าวันใดสมควรนำมาใช้เป็นฐานในการคำนวณค่าทดแทน ซึ่งการใช้ดุลพินิจดังกล่าวของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นนี้ก็สามารถถูกตรวจสอบความชอบได้โดยองค์กรที่อยู่ในลำดับถัดไปซึ่งได้แก่ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ และศาลตามลำดับ ประกอบกับในมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันก็ได้กำหนดอำนาจในทางบริหารของรัฐมนตรีไว้ว่าในกรณีที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดราคาไว้สูงเกินไป โดยคณะกรรมการกำหนดราคาฯ มิได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด รัฐมนตรีย่อมมีอำนาจสั่งทบทวนการกำหนดราคาของคณะกรรมการฯ ได้ แม้ไม่มีการอุทธรณ์ขึ้นมา

5.2 ปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ไม่ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดอย่างครบถ้วน

ปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่นั้นมีที่มาจากการที่เจ้าหน้าที่และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนนั้นไม่เข้าใจถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับขาดความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาทรัพย์สิน จึงทำให้การกำหนดราคายึดถือเอกสารจากทางราชการเป็นหลัก เช่น ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม และไม่มีการพิจารณาคำหนดเงินค่าทดแทนในบางลักษณะให้เนื่องจากขาดพยานหลักฐาน เช่น กรณีค่าเสียหายตามมาตรา 21 วรรคห้า ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อ การกำหนดจำนวนค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืน อย่างไรก็ตาม ณ ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการคำนวณค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินจากเอกชนจำเป็นต้องอาศัยการประเมินราคาโดยอาศัยกระบวนการหรือเทคนิควิธีการเพื่อวัตถุประสงค์บางอย่าง ทั้งนี้ ต้องอาศัยหลักวิชาหรือความรู้เฉพาะด้านเพื่อให้ได้ราคาของทรัพย์สินที่เป็นที่ยอมรับและเชื่อถือได้ ซึ่งผู้เขียนจะได้ทำการวิเคราะห์หลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนบางประการที่ทางปฏิบัติไม่ได้มีการนำมาใช้อย่างเคร่งครัดในการคำนวณค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนโดยเทียบเคียงกับหลักกฎหมายของต่างประเทศเพื่อจะได้ทราบถึงแนวคิดและหลักเกณฑ์การจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนต่อไป

5.2.1 กรณีสภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 21(4)

ค่าทดแทนจะมีความใกล้เคียงกับความเสียหายจริงที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับหรือไม่ ต้องพิจารณาจากสภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์เป็นสำคัญ โดยเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงในอสังหาริมทรัพย์นั้นทุกแปลง อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติหน่วยงานผู้เวนคืนไม่สามารถสำรวจอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนได้ทุกแปลง เนื่องจากระยะเวลาที่จำกัด และการขาดแคลนบุคลากร และอุปกรณ์เทคโนโลยีที่ทันสมัยในการสำรวจทรัพย์สินเพื่อประเมินราคา ดังนั้นการพิจารณากำหนดค่าทดแทนของเจ้าหน้าที่รัฐจึงอาศัยข้อมูลหลักฐานที่ส่วนราชการได้จัดทำไว้เป็นส่วนใหญ่ ก็ด้วยเหตุผลที่ว่าเกรงกลัวว่าจะต้องมีความรับผิดชอบเกิดขึ้น เช่น ราคาที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์ในการเสียภาษี หรือราคาประเมินของกรมที่ดินเพื่อใช้ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ซึ่งการประเมินราคาของกรมที่ดินนั้นจะใช้วิธีการประเมินเป็นรายบล็อก โดยกำหนดมูลค่าของที่ดินซึ่งมีลักษณะเป็นกลุ่มใหญ่แล้วกำหนดมูลค่าในบล็อก ซึ่งทำให้ได้มูลค่าที่ไม่ค่อยละเอียดและไม่ค่อยเป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินนัก ส่วนอีกวิธีหนึ่ง คือ การประเมินเป็นรายแปลง โดยคำนึงถึงปัจจัยที่มีผลกระทบต่อมูลค่าของที่ดินแต่ละแปลง แล้วกำหนดมูลค่าเป็นรายแปลง ซึ่งการประเมินในลักษณะนี้ใช้ในเขตกรุงเทพมหานคร เขตปริมณฑล และในเขตเทศบาลสำคัญ สาเหตุที่การประเมินราคาที่ดินเป็นรายแปลงยังไม่ครอบคลุมในทุกพื้นที่ เนื่องจากเจ้าพนักงานที่ดินมีภารกิจมาก และไม่อาจออกไปตรวจสอบข้อเท็จจริง ณ ที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ได้ ซึ่งการกำหนดค่าทดแทนโดยอาศัยข้อมูลจากทางราชการข้างต้นนั้น เป็นเพียงข้อมูลเบื้องต้นในการกำหนดค่าทดแทนเท่านั้น ซึ่งไม่ได้เป็นเงื่อนไขตายตัวว่าจะต้องใช้ราคาดังกล่าวเป็นหลักในการพิจารณากำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ผู้เวนคืนไม่นำกรณีสภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 21 (4) มาพิจารณาในการกำหนดค่าทดแทนด้วยแล้ว ย่อมสร้างความไม่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืนอย่างยิ่ง และยังทำให้หลักการกำหนดค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคมไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริง กล่าวคือ การไม่นำสภาพและที่ตั้งที่แท้จริงของที่ดินแต่ละแปลงมาพิจารณาทำให้บางกรณีผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับค่าทดแทนมากกว่าความเสียหายจริงที่ได้รับ และบางกรณีอาจทำให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับค่าทดแทนน้อยเกินไปกว่าความเสียหายจริงที่ได้รับ เนื่องจากสภาพและที่ตั้งของที่ดินย่อมเป็นองค์ประกอบสำคัญในการประเมินราคาเพื่อกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งสภาพและที่ตั้งที่ควรนำมาคำนึงถึงในการกำหนดค่าทดแทนนั้น ควรจะประกอบด้วยทำเลที่ตั้งทรัพย์สิน ขนาดแปลงที่ดิน หน้ากว้างที่ดิน รูปร่างที่ดิน การถมดิน สภาพการใช้ประโยชน์สาธารณูปโภค และสาธารณูปการ

ข้อกฎหมายที่มีผลต่อการใช้ที่ดิน เงื่อนไขการขาย และกรณีมีอาคารต้องพิจารณาถึงขนาดเนื้อที่ อาคาร คุณภาพและชนิดของวัสดุ รูปแบบอาคาร อายุอาคาร เป็นต้น

โดยในปัจจุบันการนำสภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์มาพิจารณากำหนดค่าทดแทนนั้น ได้มีการกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมในทางปฏิบัติ ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 290/2541 เรื่อง แนวทางการพิจารณาเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทย และกรุงเทพมหานคร วางแนวทางปฏิบัติไว้ดังนี้

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

(2) ที่ดินที่ถูกเวนคืนต้องใช้สภาพและทำเลที่ตั้งในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ เช่น ก่อนการเวนคืนสภาพเป็นที่ดินแปลงเดียว แต่หลังเวนคืนได้ซื้อที่ดินแปลงหลังมาเพิ่มอีกหนึ่งแปลง จะต้องประเมินราคาแยกเป็นคนละเจ้าของ

(3) ที่ดินที่ถูกขุดหน้าดินภายหลังวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับต้องถือสภาพในวันที่หน่วยราชการจ่ายเงินค่าทดแทน

(4) ที่ดินที่มีภาระจำยอมและมีค่าตอบแทนให้คำนวณหักออกจากค่าตอบแทนตามส่วน

(5) ที่ดินที่ใช้เป็นทางส่วนบุคคล ให้กำหนดราคาร้อยละห้าสิบของที่ดินข้างเคียง

(6) ถนนหรือซอยที่สร้างขึ้นหลังจากพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับให้ถือว่าไม่มีถนน

(7) ที่ดินหลายแปลงเป็นเจ้าของเดียวกันติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันให้ถือเสมือนเป็นที่ดินแปลงเดียว

หลักการดังกล่าวนี้มีการปฏิบัติในการเวนคืนของกรุงเทพมหานครเป็นหลัก อีกทั้งปรากฏข้อเท็จจริงว่าในการสำรวจอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนของกรุงเทพมหานครนั้นได้มีการว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาเอกชนมาช่วยในการสำรวจและประเมินราคาทรัพย์สินเป็นรายแปลง¹⁶ เพื่อแก้ปัญหากรณีขาดแคลนเจ้าหน้าที่และอุปกรณ์ที่ทันสมัยในการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริง

¹⁶ สรุปจากการประชุมคณะกรรมการปรองดองเพื่อพิจารณากำหนดราคาค่าทดแทนทรัพย์สิน เนื่องในการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินและทรัพย์สินอย่างอื่น โครงการก่อสร้างทางหลวงเทศบาล เชื่อมระหว่างถนนจรัญสนิทวงศ์กับถนนพุทธมณฑล สาย 4 ประชุมครั้งที่ 2-2/2549 วันอังคาร ที่ 1 สิงหาคม 2549 เวลา 13.00 น. ณ ห้องประชุมกองจัดกรรมสิทธิ์ (ชั้น 4) สำนักงานการโยธาธิการ ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร 2 ถนนมิตรไมตรี เขตดินแดง กรุงเทพมหานคร.

เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์นั้น (ได้กล่าวรายละเอียดและข้อกำหนดสัญญาในการว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาเอกชนมาทำหน้าที่ประเมินราคาทรัพย์สินไว้แล้วในหัวข้อ 2.1.1) ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าในขณะนี้ยังไม่มีการจัดตั้งองค์กรกลางขึ้นมาทำหน้าที่ประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการเฉพาะ หน่วยงานเวนคืนอื่นๆ ควรจะนำแนวทางดังกล่าวไปใช้เพื่อให้ส่วนราชการมีข้อมูลครบถ้วนในการพิจารณากำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ซึ่งจะช่วยให้ค่าทดแทนมีความใกล้เคียงกับราคาตลาดที่แท้จริงของทรัพย์สินยิ่งขึ้น ทั้งยังจะช่วยลดข้อโต้แย้งเรื่องจำนวนค่าทดแทนที่เป็นธรรมอีกด้วย อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการจ้างภาคเอกชนดำเนินงานสำรวจและทำหน้าที่ประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อเป็นข้อมูลในการกำหนดราคาค่าทดแทนให้แก่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นจะได้ผลดีในระดับหนึ่ง แต่เพื่อให้การนำหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้เป็นไปในมาตรฐานเดียวกันทั้งหมด และแก้ปัญหากรณีหน่วยงานผู้เวนคืนมีแนวปฏิบัติที่หลากหลายและแตกต่างกันในการกำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ผู้เขียนจึงเห็นว่า ในอนาคตมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการจัดตั้งองค์กรกลางสำหรับทำหน้าที่ประเมินราคาทรัพย์สินขึ้นมาเป็นการเฉพาะเพื่อเป็นศูนย์กลางข้อมูลด้านการประเมินราคาทรัพย์สินของภาครัฐที่มีความถูกต้องแม่นยำ เนื่องจากการกำหนดค่าทดแทนที่เป็นธรรมในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีอาจอาศัยเพียงการใช้บังคับหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเท่านั้น แต่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นเรื่องทางเทคนิคซึ่งต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาทรัพย์สินมาเป็นองค์ประกอบสำคัญ จึงจะสามารถสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืนได้

สำหรับการกำหนดค่าทดแทนตามหลักกฎหมายต่างประเทศนั้น กรณีสภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนได้ถูกนำมาพิจารณาเป็นองค์ประกอบหนึ่งในการกำหนดค่าทดแทนเช่นกัน เช่น ในมาตรา L.13-14 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายฝรั่งเศสก็กำหนดหลักการไว้ว่า ให้ศาลคดีเวนคืนเป็นผู้พิจารณากำหนดค่าทดแทนโดยพิจารณาจากลักษณะและสภาพของอสังหาริมทรัพย์ ณ วันที่มีคำวินิจฉัยชี้ให้โอนกรรมสิทธิ์ นอกจากนี้ ยังมีหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนตามกฎหมายต่างประเทศหลายประการที่สะท้อนถึงการนำสภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์มาพิจารณาประกอบการกำหนดค่าทดแทน เช่น ตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ถือหลักว่า การกำหนดค่าทดแทนต้องคำนึงหลักการใช้ประโยชน์สูงสุดและดีที่สุดของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนด้วย (the highest and the best use) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การประเมินค่าทดแทนตามกฎหมายเวนคืนของต่างประเทศนั้น จะประเมินโดยผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาทรัพย์สินโดยเฉพาะ ดังนั้น ปัญหาการไม่นำข้อเท็จจริงเรื่องสภาพและที่ตั้งของ

อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนมาพิจารณาในการกำหนดค่าทดแทนจึงไม่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติมากนัก

5.2.2 กรณีเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนตามมาตรา 21 (5)

สำหรับเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนนั้น อาจจะมีลักษณะเป็นนามธรรม และมีความสำคัญมากในการกำหนดค่าทดแทน อย่างไรก็ตาม ศาลฎีกาได้วินิจฉัยวางหลักเกี่ยวกับการดังกล่าวไว้ว่า สามารถนำมาใช้เป็นเหตุผลในการกำหนดค่าทดแทนได้ เช่น การเวนคืนที่ดินมาสร้างทางหลวงให้ประชาชนใช้โดยไม่คิดค่าผ่านทาง กับการเวนคืนมาเพื่อสร้างทางพิเศษหรือทางด่วนเพื่อเก็บค่าผ่านทาง ย่อมมีเหตุและวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน การเวนคืนมาสร้างทางพิเศษจึงสมควรกำหนดเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นกว่าการสร้างทางหลวงให้ประชาชนใช้โดยไม่คิดค่าผ่านทาง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 510/2541 และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5645/2540) อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับแนวคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ สมควรเพ่งเล็งถึงความเสียหายที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับเป็นสำคัญ และผู้ถูกเวนคืนทุกคนควรจะได้รับ การพิจารณากำหนดค่าทดแทนด้วยหลักเกณฑ์อย่างเดียวกัน การพิจารณาว่าโครงการใดเป็นโครงการที่รัฐสามารถนำไปลงทุนหรือหากำไรได้ จึงสมควรกำหนดเงินค่าทดแทนเพิ่มเป็นพิเศษให้แก่ผู้ถูกเวนคืนในโครงการนั้นๆ ย่อมสร้างความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนในโครงการอื่นๆ ที่รัฐไม่สามารถนำไปลงทุนหาประโยชน์หรือหากำไรตอบแทนได้ ด้วยเหตุผลที่ว่าวัตถุประสงค์ของการเวนคืน คือ ความจำเป็นที่รัฐต้องได้มาซึ่งทรัพย์สินของเอกชนเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยรัฐมีหน้าที่ต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืน เพื่อเป็นการชดเชยความเสียหายที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการสูญเสียทรัพย์สินนั้น ซึ่งการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืนย่อมต้องพิจารณาจากมูลค่าทรัพย์สินรวมทั้งความเสียหายอื่นๆ ที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับอันเนื่องมาจากการเวนคืน จึงจะถือได้ว่าเป็นมูลค่าความเสียหายที่แท้จริง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ค่าทดแทนที่เป็นธรรมนั้นจะต้องมีจำนวนไม่มากและไม่น้อยไปกว่าความเสียหายจริงที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับ ดังนั้น การนำเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนในลักษณะที่โครงการใดเป็นโครงการที่รัฐสามารถเก็บผลกำไรตอบแทนได้มาเพิ่มเป็นค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ย่อมทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้ถูกเวนคืนในโครงการอื่น ซึ่งต้องสูญเสียทรัพย์สินของตนเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐเช่นกัน แต่กลับไม่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนเพิ่มเป็นพิเศษ เนื่องจากโครงการเวนคืนดังกล่าวรัฐไม่สามารถนำไปลงทุนหรือหาประโยชน์ตอบแทนได้ ผู้เขียนจึงเห็นว่า เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนซึ่งเป็นเกณฑ์หนึ่ง

ต้องนำมาพิจารณาในการกำหนดค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืนควรจะพิจารณาจากความเสียหายที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับเป็นสำคัญ กล่าวคือ หากเหตุและวัตถุประสงค์ของโครงการเวนคืนโครงการใด ทำให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเป็นพิเศษ เช่น โครงการเวนคืนเพื่อก่อสร้างสนามบิน ซึ่งทำให้เกิดเสียงดังรบกวนการอยู่อาศัยโดยปกติสุขย่อมเป็นความเสียหายพิเศษที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับ หรือโครงการเวนคืนเพื่อสร้างโรงงานกำจัดขยะ หรือสิ่งปฏิกูล ซึ่งทำให้มูลค่าทรัพย์สินของผู้ถูกเวนคืนเสื่อมมูลค่าหรือเสื่อมราคาลง หรือได้รับมลพิษทางอากาศ มีกลิ่นเน่าเหม็น เป็นต้น ย่อมถือได้ว่าเป็นความเดือดร้อนหรือความเสียหายเป็นพิเศษที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับจากโครงการเวนคืนนั้น และสมควรได้รับเงินค่าทดแทนเพิ่มเป็นพิเศษเพื่อเป็นการชดเชยความเสียหายดังกล่าวด้วย ซึ่งความเสียหายที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับนี้ไม่จำเป็นจะต้องเป็นความเสียหายทางกายภาพที่อาจเกิดแก่ตัวทรัพย์สินเท่านั้น แม้เป็นความเสียหายในลักษณะของมูลค่าทรัพย์สินที่เสื่อมมูลค่าหรือเสื่อมราคาลง ก็ถือได้ว่าเหตุและวัตถุประสงค์ในโครงการเวนคืนนั้นๆ ได้สร้างความเสียหายหรือความเดือดร้อนเป็นพิเศษให้แก่ผู้ถูกเวนคืนแล้ว ซึ่งแนวทางการตีความที่ผู้เขียนเสนอนี้มีลักษณะใกล้เคียงกับหลักการในมาตรา 21 วรรคสาม ที่กำหนดให้รัฐต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนในกรณีที่ยอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาลดลง ซึ่งการที่ยอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาลดลงอันทำให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับความเสียหายนั้นก็ เป็นผลมาจากเหตุและวัตถุประสงค์ของโครงการเวนคืนนั้นๆ นั่นเอง

5.2.3 ปัญหาที่เกิดจากการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. 2530

เพื่อให้การเวนคืนเกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน และสังคม พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 21 วรรคสอง และวรรคสี่ จึงกำหนดเป็นหลักการว่า ถ้ากิจการที่ทำไปเพราะการเวนคืนนั้น มีผลให้อสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เหลืออยู่นั้น มีราคาสูงขึ้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้น หักออกจากเงินค่าทดแทน และหากส่วนที่เหลือนั้นมีราคาลดลง ให้กำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับส่วนที่เหลือที่มีราคาลดลงด้วย โดยหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาสูงขึ้นหรือลดลงนั้น กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. 2537 ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนที่สูงขึ้นหรือลดลง เนื่องจากการเวนคืน หรือจากการงานหรือกิจการที่ทำไปในการเวนคืนซึ่งจะต้องนำมาหักออกจากค่าทดแทนตามมาตรา 21 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 หรือซึ่งจะต้อง

กำหนดค่าทดแทนให้เฉพาะส่วนที่เหลืออันมีราคาลดลงตามมาตรา 21 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นั้น ให้คำนวณจากราคาสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนของเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น

ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่สูงขึ้นหรือลดลง ได้แก่ ผลต่างของราคาสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนซึ่งเป็นราคาก่อนที่จะได้รับผลกระทบจากการเวนคืนหรือจากการงานหรือกิจการที่เข้าไปในการเวนคืนกับราคาหลังจากได้รับผลกระทบดังกล่าวแล้ว ทั้งนี้ ให้คำนวณราคาในวันที่ได้มีการกำหนดราคาเบื้องต้นในกรณีที่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนหรือในวันที่ได้มีการกำหนดค่าทดแทนในกรณีที่มีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเป็นเกณฑ์

2. การคำนวณราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่สูงขึ้นหรือลดลงให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณ ดังต่อไปนี้

(1) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ก่อนที่จะได้รับผลกระทบจากการเวนคืน หรือจากการงานหรือกิจการที่เข้าไปในการเวนคืน ให้คำนวณโดยใช้ราคาซื้อขายตามราคาตลาดของอสังหาริมทรัพย์อื่นที่มีลักษณะ รูปร่าง หรือขนาดคล้ายคลึงกัน และมีทำเลที่ตั้งใกล้เคียงกับอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน และผลกระทบจากการเวนคืนหรือจากการงานหรือกิจการที่เข้าไปในการเวนคืนแม้ไปไม่ถึง

(2) ราคาของอสังหาริมทรัพย์หลังจากที่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนหรือจากการงานหรือกิจการที่เข้าไปในการเวนคืน ให้คำนวณโดยใช้ราคาซื้อขายตามราคาตลาดของอสังหาริมทรัพย์อื่นที่ถูกเวนคืนบางส่วนที่ตั้งอยู่ใกล้เคียงกันกับอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน และเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่มีลักษณะ รูปร่าง หรือคล้ายคลึงกัน และมีทำเลที่ตั้งใกล้เคียงกับอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ในกรณีที่ไม่มีอสังหาริมทรัพย์ในลักษณะดังกล่าว ให้คำนวณโดยใช้ราคาซื้อขายตามราคาตลาดของอสังหาริมทรัพย์อื่นที่มีลักษณะ รูปร่าง หรือขนาดคล้ายคลึงกัน และมีทำเลที่ตั้งใกล้เคียงกันอย่างยิ่ง

(3) ในกรณีอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนติดต่อกับอสังหาริมทรัพย์อื่นของเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายคนเดียวกันกับอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน หรือในวันที่มีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในกรณีที่ไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับไม่ว่าอสังหาริมทรัพย์นั้นจะได้มีการจำหน่ายจ่ายโอนเป็นประการอื่นในภายหลังไปแล้วหรือไม่ก็ตาม ให้นำมารวมคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงเพื่อหักออกจากค่าทดแทน หรือเพิ่มเติม แล้วแต่กรณีด้วย

(4) การคำนวณราคาอสังหาริมทรัพย์ที่สูงขึ้นหรือลดลงตามกรณีข้างต้น ให้คำนึงถึงกฎหมายว่าด้วยผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และกฎหมายอื่นที่มีผลกระทบต่อราคาอสังหาริมทรัพย์ที่มีอยู่ในวันที่ได้กำหนดราคาเบื้องต้นในกรณีที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนด้วย

3. หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกานี้ ไม่ใช้บังคับแก่การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน หรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในกรณีที่ไม่มีพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ

หลังจากการประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ทำให้กรมทางหลวง ซึ่งหน่วยงานผู้ปฏิบัติประสบปัญหาในการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว คือ ทำให้การเวนคืนที่ดินและการก่อสร้างทางหลวงมีปัญหา เนื่องจากหลักเกณฑ์และวิธีการเปลี่ยนไปจากเดิมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถเจรจาปรองดองกับผู้ถูกเวนคืน หรือคำนวณราคาทรัพย์สินแล้วจ่ายเงินค่าทดแทนตามทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนโดยไม่มีการหักการเพิ่มมูลค่าของทรัพย์สินที่เหลือออก แต่หลักเกณฑ์ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว กำหนดให้ทรัพย์สินที่เหลือจากการเวนคืน จะต้องนำมาคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลง เพื่อหักออกจากค่าทดแทนหรือเพิ่มขึ้นแล้วแต่กรณี ทำให้ผู้ถูกเวนคืนไม่ยอมรับหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าว จึงทำให้เกิดความล่าช้าและอุปสรรคในการเวนคืน

ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้¹⁷

1. ปัญหาเกี่ยวกับเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

1.1 ในกรณีที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ถูกเวนคืนบางส่วน จะมีปัญหาใน 3 ลักษณะ คือ

1.1.1 เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้รับค่าทดแทนไม่เพียงพอที่จะนำไปสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ หรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง หรือลงทุนปลูกพืชผล ต้นไม้ตามที่ถูกเวนคืนได้

1.1.2 เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ไม่ได้รับค่าทดแทน

1.1.3 เจ้าของอสังหาริมทรัพย์นอกจากไม่ได้รับค่าทดแทนแล้ว ยังมีภาระต้องหาเงินมาเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง หรือลงทุนปลูกพืชผล ต้นไม้ตามที่ถูกเวนคืนด้วย

¹⁷ หนังสือกระทรวงคมนาคม ที่ คค 0610.2/4005 ลงวันที่ 28 เมษายน 2538 เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่สูงขึ้นหรือลดลงจากการเวนคืน พ.ศ. 2537.

2. ปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

2.1 เดิมการกำหนดราคาค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ในส่วนที่ถูกเวนคืนจริง ก็เป็นการยากแก่การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นอยู่แล้ว เนื่องจากเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนไม่ยินยอมรับราคาตามที่กำหนดให้ ดังนั้น การกำหนดราคาค่าทดแทนโดยคำนึงถึงราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวจึงมีข้อยุ่งยากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะจะต้องค้นหาหลักฐาน ข้อมูลรองรับมากขึ้น ซึ่งปกติก็เป็นการยากที่จะหาข้อมูลที่ต้องการได้

2.2 คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น ประกอบด้วยบุคคลที่เป็นข้าราชการประจำฝ่ายหนึ่ง และบุคคลที่มีตำแหน่งจากการเลือกตั้งอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งปกติก็มีแนวความคิดแตกต่างกัน จึงทำให้การพิจารณาใช้เวลาเพิ่มมากยิ่งขึ้นกว่าจะเป็นมติของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น

2.3 เจ้าหน้าที่จะต้องจัดทำเอกสารและใช้เวลาในการปฏิบัติงานเพิ่มมากขึ้นหลายเท่าตัว ทั้งยังต้องตรวจสอบราคาที่ดินแปลงที่อยู่ติดต่อกับที่ดินแปลงที่ถูกเวนคืนทุกแปลง เพื่อนำมาคำนวณราคา

นอกจากปัญหาในการปฏิบัติงานของกรมทางหลวงที่ผู้เขียนได้นำเสนอไปแล้วนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ได้เคยมีคำวินิจฉัยปัญหาที่เกิดจากการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวเอาไว้ โดยมีคำวินิจฉัยที่น่าสนใจ คือ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 9/2540 และ 21/2540 สรุปความได้ว่า ผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อนจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามโครงการก่อสร้างถนนวงแหวนรอบกลางเมืองเชียงใหม่ เนื่องจากกรมโยธาธิการกำหนดเงินค่าทดแทนเฉพาะค่าการดำเนินการ มิได้กำหนดค่าทดแทนที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้แก่ผู้ร้องทุกข์ เนื่องจากคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้นำหลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ มาพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนโดยมิได้คำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ นอกจากนี้ ผู้ร้องทุกข์มิได้อุทธรณ์จำนวนเงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรี เนื่องจากไม่ต้องการทำให้การดำเนินงานของราชการล่าช้า แต่ผู้ถูกเวนคืนบางรายได้อุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรี และรัฐมนตรีได้วินิจฉัยเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ โดยไม่นำราคาที่ดินหลังการเวนคืนหรือค่าความเจริญมาหักออกจากค่าทดแทนที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืน ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. 2537 ผู้ร้องทุกข์เห็นว่า หลักเกณฑ์การคำนวณค่าทดแทนของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กับหลักเกณฑ์

พิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีความแตกต่างกัน ทั้งที่เป็นโครงการเวนคืนเดียวกัน ผู้ร้องทุกข์จึงขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาให้เจ้าหน้าที่เวนคืนกำหนดเงินค่าทดแทนใหม่ โดยยกเลิกหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินหลังจากการเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกา ที่ถูกยกเลิก และกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนให้แก่ผู้ร้องทุกข์ด้วย

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่า ผู้ร้องทุกข์มิได้อุทธรณ์จำนวนเงินค่าทดแทนต่อคณะรัฐมนตรีฯ จึงต้องห้ามรับเรื่องร้องทุกข์ไว้พิจารณาตามมาตรา 20 (4) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็มีข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีสรุปได้ว่า การที่เอกชนต้องได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการเวนคืนนั้น รัฐควรทดแทนความเสียหายดังกล่าว โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมและความเสมอภาคตามหลักการที่ประชาชนควรรับภาระต่อรัฐโดยเท่าเทียมกันเพราะวัตถุประสงค์ของการเวนคืนย่อมเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะทั้งสิ้น จึงไม่เป็นการสมควรที่จะให้เอกชนรายใดรายหนึ่งต้องยอมรับการกำหนดเงินค่าทดแทนตามหลักเกณฑ์ที่พิชุนได้ภายหลังว่าหลักเกณฑ์นั้นไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรม ดังนั้น เพื่อความเป็นธรรม ราชการควรดำเนินการหาทางแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ร้องทุกข์รวมทั้งเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินอื่นที่ถูกเวนคืนตามควรแก่กรณี โดยนายกรัฐมนตรีอาจสั่งแก้ไขโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

กรณีตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า กรณีที่คณะกรรมการเบื้องต้นฯ กำหนดเงินค่าทดแทนเฉพาะค่าดำเนินการ โดยมีได้กำหนดค่าทดแทนที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้แก่ผู้เวนคืน ซึ่งผู้เขียนเข้าใจว่าเป็นปัญหาในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ เช่นเดียวกับที่กรมทางหลวงประสบ เนื่องจากได้นำราคาที่สูงขึ้นจากการเวนคืนหักออกจากค่าทดแทนจนหมด (หักทั้งค่าทดแทนที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง และต้นไม้ในคราวเดียวกัน) ประกอบกับในขณะนั้นพระราชกฤษฎีกา ดังกล่าวยังมีผลใช้บังคับอยู่ ส่วนการที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ไม่นำราคาที่ดินหลังการเวนคืนหรือค่าความเจริญมาหักออกจากค่าทดแทนที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืน ก็ด้วยเหตุผลที่ว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. 2537 ถูกยกเลิกไป แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพระราชกฤษฎีกา ดังกล่าวจะถูกยกเลิกหรือไม่ การหักค่าความเจริญออกจากค่าทดแทน จะต้องไม่หักออกจนกระทั่งผู้ถูกเวนคืนไม่ได้รับค่าทดแทนการเวนคืนเสียเลย เพราะการได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรมเป็นเงื่อนไขประการหนึ่งของการใช้อำนาจเวนคืนของรัฐ ซึ่งหากไม่มีการจ่ายค่าทดแทนที่

เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนแล้ว การเวนคืนนั้นย่อมขัดต่อรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ เมื่อได้พิจารณาหลักเกณฑ์ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. 2537 ซึ่งออกตามความในมาตรา 21 วรรคสอง และวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งถูกยกเลิกไป และสาเหตุที่ทำให้กรมทางหลวงซึ่งเป็นหน่วยงานผู้ปฏิบัติประสบปัญหาในการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเกิดจากสาเหตุ ดังต่อไปนี้ โดยขอแยกพิจารณาเป็น 2 กรณี คือ

1. ปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

(ก) ปัญหาข้อเท็จจริงในกรณีที่ผู้ถูกเวนคืนถูกเวนคืนที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง และต้นไม้ ทั้งสามประเภทพร้อมกัน อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่จากการเวนคืนที่จะมีราคาสูงขึ้นจะมีเฉพาะที่ดิน ส่วนสิ่งปลูกสร้าง และต้นไม้ จะมีราคาลดลงเสมอ เพราะฉะนั้นราคาที่สูงขึ้นที่จะหักออกจากค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 21 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ก็คือ ค่าทดแทนที่ดินเท่านั้น โดยไม่รวมถึงค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้าง และต้นไม้

(ข) จากปัญหาของกรมทางหลวง ผู้เขียนเห็นว่าเป็นกรณีที่อสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน (ที่ดิน) มีราคาสูงขึ้น และเจ้าหน้าที่ได้นำราคาที่สูงขึ้นนั้น หักออกจากเงินค่าทดแทนที่ดิน เมื่อหักออกจากเงินค่าทดแทนที่ดินแล้ว ปรากฏว่ายังมีราคาที่สูงขึ้นอยู่ เจ้าหน้าที่จึงเอาราคาที่สูงขึ้นที่ยังเหลืออยู่หักออกจากค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้าง และถึงแม้ว่าจะหักออกจากค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างแล้ว แต่ก็ยังมีราคาอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาสูงขึ้นอยู่อีก เจ้าหน้าที่จึงได้นำค่าทดแทนพืชผลต้นไม้หักออกจากค่าทดแทนที่สูงขึ้นด้วย

(ค) จากกรณีตามข้อ (ข) เป็นเหตุให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ไม่ได้รับค่าทดแทน และยังมีภาระต้องหาเงินมาเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการซื้อที่ดินสิ่งปลูกสร้าง และสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ หรือลงทุนปลูกพืชผล ต้นไม้ตามที่ถูกเวนคืนด้วย

2. ปัญหาที่เกิดจากหลักเกณฑ์ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. 2537

เนื่องจากประเภทของโครงการการเวนคืนแต่ละประเภทจะทำให้ราคาอสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่จากการเวนคืนมีราคาสูงขึ้นแตกต่างกันออกไป เช่น การก่อสร้างทางจะทำให้ที่ดินที่ถูกเวนคืนมีราคาสูงขึ้นประมาณ 2-3 เท่า สำหรับในเขตเมืองและ 1.5-2 เท่า สำหรับเขตชานเมือง ยกเว้นการก่อสร้างทางสายเลียบเมืองในเขตจังหวัดซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวหรือย่านธุรกิจ จะมีราคา

สูงขึ้นประมาณ 10-15 เท่า ส่วนในเขตชนบทจะมีราคาสูงขึ้นประมาณ 1 เท่า ของเงินค่าทดแทนที่ได้รับ และหากปรากฏข้อเท็จจริงว่าที่ดินถูกเวนคืนตั้งแต่ครั้งหนึ่ง (50%) ขึ้นไป ผู้ถูกเวนคืนจะไม่ได้รับค่าทดแทนเลย แม้ว่าราคาที่สูงขึ้นนั้นจะสูงเป็นหนึ่งเท่าของค่าทดแทนที่ผู้ถูกเวนคืนจะได้รับก็ตาม เพื่อประกอบความเข้าใจผู้เขียนขอแสดงตัวอย่างประกอบดังนี้

1. กรณีเวนคืนในเขตชนบท ที่ดินจะมีราคาสูงขึ้น หลังจากการเวนคืนประมาณ 1 เท่า
ตัวอย่างที่ 1

1. แปลงที่ดินก่อนการเวนคืนมีเนื้อที่	100	ตารางวา
2. ส่วนที่ถูกเวนคืนมีเนื้อที่	50	ตารางวา (50% ของข้อ 1)
3. ดังนั้น ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีเนื้อที่	50	ตารางวา
4. สมมติให้ค่าทดแทนที่ดินตารางวาละ	10	บาท
5. ค่าทดแทนที่ดินหลังการเวนคืนสูงขึ้นตารางวาละ	10	บาท (1 เท่าของข้อ 4)
ส่วนที่ถูกเวนคืนเนื้อที่ 50 ตารางวา ตารางวาละ 10 บาท	เป็นเงินค่าทดแทน 500 บาท	
ที่ดินส่วนที่เหลือมีเนื้อที่เท่ากับ 50 ตารางวา สูงขึ้นตารางวาละ	10	บาท
ราคาที่ดินที่เหลืออยู่มีราคาสูงขึ้นเป็นเงิน	500	บาท

จากตัวอย่างที่ 1 เมื่อพิจารณาจากความในมาตรา 21 วรรคสอง ซึ่งมีสาระสำคัญว่า ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่เข้าไปในการเวนคืน ได้กระทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่นั้น มีราคาสูงขึ้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน ดังนั้น ในกรณีตามตัวอย่างนี้ เจ้าของที่ดินผู้ถูกเวนคืนจะไม่ได้รับค่าทดแทนเลย เนื่องจากราคาค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน มีมูลค่าเท่ากับที่ดินที่เหลืออยู่ซึ่งมีราคาสูงขึ้น

2. กรณีเวนคืนในเขตชานเมือง ที่ดินจะมีราคาสูงขึ้นหลังจากการเวนคืนประมาณ 2 เท่า
ตัวอย่างที่ 2

1. แปลงที่ดินก่อนการเวนคืนมีเนื้อที่	100	ตารางวา
2. ส่วนที่ถูกเวนคืนมีเนื้อที่	50	ตารางวา (50% ของข้อ 1)
3. ดังนั้น ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีเนื้อที่เท่ากับ	50	ตารางวา
4. สมมติให้ค่าทดแทนที่ดินตารางวาละ	10	บาท
5. ค่าทดแทนที่ดินหลังการเวนคืนสูงขึ้นตารางวาละ	20	บาท (2 เท่าของข้อ 4)
ส่วนที่ถูกเวนคืนเนื้อที่ 50 ตารางวา ตารางวาละ 10 บาท	เป็นเงินค่าทดแทน 500 บาท	
ที่ดินส่วนที่เหลือมีเนื้อที่เท่ากับ 50 ตารางวา สูงขึ้นตารางวาละ	20	บาท
ราคาที่ดินที่เหลืออยู่มีราคาสูงขึ้นเป็นเงิน	1,000	บาท

จากตัวอย่างที่ 2 เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนจะไม่ได้รับค่าทดแทนเช่นกัน เนื่องจากมาตรา 21 วรรคสอง กำหนดว่าให้เอาราคาที่สูงขึ้นหักออกจากเงินค่าทดแทน แต่ไม่ให้ถือว่าราคาอสังหาริมทรัพย์ที่เพิ่มขึ้นนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทนเพื่อจะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายกลับต้องจ่ายเงินอีก

สำหรับหลักเกณฑ์การคำนวณตามพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวซึ่งมีปัญหาในการใช้บังคับดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น จึงได้มีการยกเลิกการใช้บังคับในที่สุดนั้น การยกเลิกการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. 2537 ทำให้หน่วยงานผู้ปฏิบัติไม่มีแนวทางในการดำเนินการสำหรับการคำนวณค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ต่อกรณีปัญหาดังกล่าวศาลฎีกาได้เคยมีคำพิพากษาวางแนวปฏิบัติให้แก่หน่วยงานผู้ทำการเวนคืนไว้ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 25/2540 สรุปความได้ว่าเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ มุ่งประสงค์ให้มีการนำเอาราคาที่ดินที่เพิ่มขึ้นนั้นมาหักออกจากค่าทดแทนตามมาตรา 21 วรรคสอง ดังนั้น แม้จะยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 21 วรรคสี่ ออกมาใช้บังคับก็ตาม เมื่อได้ความว่าที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาสูงขึ้น จำเลยย่อมมีสิทธิที่จะนำราคาที่ดินที่เพิ่มขึ้นมาหักกลับกับเงินค่าทดแทนที่จะต้องจ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับแนวคำพิพากษาศาลฎีกาข้างต้นว่า การนำหลักการหักมูลค่าที่เพิ่มขึ้นของทรัพย์สินที่เหลือจากการเวนคืนเพราะเหตุแห่งการพัฒนาที่ดินเนื่องมาจากการเวนคืนออกจากค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น ยังมีความจำเป็นต้องนำมาใช้บังคับอยู่ ด้วยเหตุผลที่ว่า การเวนคืนกรณีนี้มักเป็นกรณีที่ผู้ถูกเวนคืนถูกเวนคืนเพียงเล็กน้อย และได้ประโยชน์จากการเวนคืน เช่น การเวนคืนทำให้มีทางตัดผ่านเป็นเหตุให้ที่ดินที่เหลืออยู่มีราคาสูงขึ้น โดยอาจเทียบเคียงได้กับการว่าจ้างรัฐสร้างทางเพื่อสร้างความเจริญให้กับที่ดินของตนเอง และเมื่อรัฐได้สร้างประโยชน์ให้กับผู้ถูกเวนคืนเป็นอย่างมากแล้ว จึงควรมีมาตรการบางอย่างเพื่อเรียกประโยชน์กลับคืนจากผู้ได้รับประโยชน์จากการเวนคืนเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ ก็เพื่อมิให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับค่าทดแทนมากเกินไปกว่าที่เสียหายจริง และเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนรายอื่นและสังคม แต่อย่างไรก็ตาม ต้องเข้าใจในเบื้องต้นเสียก่อนว่าสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรม เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้การเวนคืนของรัฐชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น แม้รัฐจะใช้มาตรการหักค่าความเจริญออกจากค่าทดแทนที่ดินตามมาตรา 21 วรรคสอง แต่จะหักค่าความเจริญนั้นออกจนผู้ถูกเวนคืนไม่ได้รับค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เลยย่อมไม่สามารถกระทำได้อีกทั้งยังขัดต่อหลักการตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ต้องมีการจ่ายค่าทดแทนการเวนคืนที่เป็นธรรม ซึ่งจะทำให้

การเวนคืนนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายอีกด้วย และในทางปฏิบัติยังปรากฏข้อเท็จจริงว่า หลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 วรรคสอง มีปัญหาในการใช้บังคับจนต้องยกเลิกการใช้บังคับในที่สุดดังที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นว่าปัญหาที่เกิดขึ้น ยังมีที่มาจากการที่เจ้าหน้าที่ผู้เวนคืนไม่ได้คำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ คือ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะต้องมีการชดเชยค่าตอบแทนที่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม ผู้เขียนจึงเสนอแนวทางการแก้ไขเพื่อให้หลักเกณฑ์การหักราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงมีความชัดเจนมากขึ้น เพื่อเป็นธรรมแก่ทั้งฝ่ายผู้ถูกเวนคืน และรัฐดังนี้

ตามบทบัญญัติของมาตรา 21 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งบัญญัติว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นหรือลดลงให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา เมื่อพิจารณาถ้อยคำว่า “...อสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้น...” ผู้เขียนเข้าใจว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ประสงค์จะให้มีการหักค่าทดแทนส่วนที่เหลือที่เพิ่มขึ้น เฉพาะจากค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเท่านั้น เนื่องจากส่วนที่เหลือจากการเวนคืนที่มีราคาเพิ่มขึ้น คือ ราคาที่ดินที่มีความเจริญ เพราะการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ส่วนสิ่งปลูกสร้าง และต้นไม้ส่วนที่เหลือจากการเวนคืนจะมีราคาลดลงเสมอ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า เมื่อที่ดินส่วนที่เหลือมีราคาเพิ่มขึ้น ก็จะต้องเอาราคาที่สูงขึ้นนั้น หักออกจากเงินค่าทดแทนที่ดินเพียงอย่างเดียว ส่วนค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้าง และต้นไม้ที่มีราคาลดลงนั้น ควรจะให้ได้รับค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามเดิม โดยไม่ต้องนำราคาที่สูงขึ้นนั้น หักออกจากเงินค่าทดแทนต้นไม้ และสิ่งปลูกสร้าง (หมายความว่า แม้จะหักค่าที่ดินจนหมด แต่ผู้ถูกเวนคืนก็ยังจะได้รับค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้าง และต้นไม้) จึงเห็นควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณว่าราคาอสังหาริมทรัพย์ใดมีมูลค่าสูงขึ้นหรือลดลงให้ชัดเจนว่า การหักค่าความเจริญควรหักเฉพาะมูลค่าค่าทดแทนที่ดินเท่านั้น โดยไม่นำมูลค่าความเจริญที่ยังเหลืออยู่มาหักจากค่าทดแทนส่วนอื่นๆ อีก นอกจากนี้ หลักการในมาตรา 21 วรรคสอง ก็กำหนดเป็นหลักการไว้ว่า แม้ราคาอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดินก็ตาม เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายก็ไม่ต้องใช้เงินส่วนที่มีราคาสูงไปกว่าจำนวนค่าทดแทนที่ดินได้รับคืนแก่รัฐอีก เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ถูกเวนคืนจะต้องได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรม

ส่วนกรณีอสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่จากการเวนคืนมีราคาลดลงจะเป็นกรณีที่แปลงที่ดินส่วนใหญ่ถูกเวนคืน และที่ดินส่วนที่เหลือมีประโยชน์ใช้สอยลดลง หรือมีสภาพไม่เหมาะสมที่จะใช้ประโยชน์ได้สูงสุดหรือดีที่สุดได้เหมือนสภาพก่อนการเวนคืน เช่น เมื่อเวนคืนแล้ว ระดับถนนสูงกว่าที่ดินแปลงที่ถูกเวนคืนมาก หรือกรณีเวนคืนเพื่อวางสายไฟฟ้าแรงสูงใกล้เขตที่ดินที่ถูก

เวนคืน เป็นต้น ซึ่งค่าทดแทนกรณีที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาลดลงนั้น คือ ค่าทดแทนด้วยเหตุที่มีการเวนคืนที่ดินบริเวณดังกล่าวทำให้ที่ดินผืนนั้นต้องเสียสภาพการใช้อยู่ก่อนการเวนคืนจะเกิดขึ้นไปนั่นเอง ทางปฏิบัติกรณีการกำหนดค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาลดลงมีการกำหนดค่าทดแทนในส่วนนี้ให้แก่ผู้ถูกเวนคืนเช่นกัน และไม่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติมากนัก

และเมื่อพิจารณาจากกฎหมายเวนคืนในต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศเยอรมัน ต่างก็ได้กำหนดหลักการให้รัฐต้องเรียกประโยชน์ตอบแทนจากการที่อสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาสูงขึ้น เนื่องจากราคาที่ดินนั้นเพิ่มสูงขึ้นมาได้นั้นมีที่มาจากโครงการเวนคืนของรัฐ ดังนั้น ผู้ถูกเวนคืนผู้นั้นจึงไม่ควรได้รับค่าทดแทนสูงไปกว่าค่าเสียหายที่ตนได้รับจริง ประกอบกับผู้ถูกเวนคืนผู้นั้นย่อมได้รับประโยชน์อันเนื่องมาจากการเวนคืนอยู่แล้ว เช่น ที่ดินมีความเจริญขึ้น มีทำเลที่ดี มีสิ่งสาธารณูปโภค สาธารณูปการต่างๆ เป็นต้น หากยังได้รับมูลค่าค่าทดแทนที่สูงกว่าความเสียหายที่ได้รับจริงก็ย่อมสร้างความไม่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืนรายอื่นๆ ที่การเวนคืนไม่ได้ก่อประโยชน์ใดให้แก่ตนเลย แต่บุคคลนั้นก็จำต้องยอมเสียสละเป็นพิเศษเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยเฉพาะกรณีที่ที่ดินถูกเวนคืนหมดทั้งแปลง หรือบุคคลที่ถูกเวนคืนแต่เพียงบางส่วนและที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาลดลง ซึ่งในต่างประเทศก็มีการกำหนดค่าทดแทนให้สำหรับกรณีที่ที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนมีมูลค่าลดลงเช่นกัน โดยเฉพาะในประเทศอังกฤษเรียกค่าทดแทนประเภทนี้ว่า severance โดยในคดี Buccleuch ศาลอังกฤษวางหลักว่าการเวนคืนมีผลให้มูลค่าของที่ดินส่วนที่เหลือถูกแบ่งครึ่งและมีราคาลดลง ส่วนราชการผู้ใช้อำนาจเวนคืนจึงต้องชดเชยค่าทดแทนเพื่อผลเสียหายดังกล่าวด้วย เช่น ที่ดินแปลงใหญ่มีมูลค่า 10,000 ปอนด์ถูกเวนคืนครึ่งเดียว และมีการเสนอชดเชยราคา 5,000 ปอนด์ ซึ่งเท่ากับครึ่งหนึ่งของราคาที่ดินทั้งแปลง แต่ผลของการเวนคืนทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือลดลงมาเหลือ 4,000 ปอนด์ ดังนั้น เจ้าของที่ดินจึงมีความเสียหายจากการแบ่งแยกที่ดินเป็นเงิน 1,000 ปอนด์ ส่วนราชการผู้ใช้อำนาจเวนคืนจึงต้องชดเชยค่าทดแทนเพื่อผลเสียหายดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ศาลอังกฤษยังวินิจฉัยให้การจ่ายค่าทดแทนกรณีนี้รวมถึงเจ้าของที่ดินที่มีได้ถูกเวนคืนอีกด้วย ทั้งนี้ ที่ดินที่มีได้ถูกเวนคืนนี้ไม่จำเป็นต้องติดเป็นผืนเดียวกับที่ดินที่ถูกเวนคืน แต่อาจมีสิ่งอื่นมาคั่นก็ได้ เช่น ถนน หรือทางรถไฟ

5.2.4 กรณีค่าเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตาม มาตรา 21 วรรคห้า

มาตรา 21 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ บัญญัติว่า ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขายหรือการงาน อันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้นให้กำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับความเสียหายนั้นด้วย และมีการตีความการจ่ายค่าทดแทนตามมาตรา 21 วรรคห้า ไว้ดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7170/2542 สรุปความได้ว่า ค่าเสียหายที่ผู้มีสิทธิได้รับ ค่าทดแทนจะมีสิทธิได้รับเพราะเหตุที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 21 วรรคห้า ต้องเป็นค่าเสียหายโดยตรงจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ การที่โจทก์ที่ 1 และ ส. จะต้องไปเช่าบ้านอยู่ในระหว่างที่รอการก่อสร้างบ้านใหม่ มิใช่ค่าเสียหายโดยตรงจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ จึงไม่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนในส่วนนี้

นอกจากนี้ สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือด่วนที่สุดที่ นร 0203/2381 ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2534 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอให้กรรมการร่างกฎหมาย (คณะที่ 2 คณะที่ 5 คณะที่ 8) ร่วมกันพิจารณาปัญหาตาม พรบ. เวนคืนฯ พ.ศ. 2530 ตามที่ เลขาธิการฯ (นายอมรฯ) เสนอต่อที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย¹⁸ ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึง เฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับมาตรา 21 วรรคห้า เท่านั้น สรุปความได้ว่า ปัญหาการกำหนดเงิน ค่าทดแทนเพื่อความเสียหายสำหรับการออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่อาศัย (ที่ดินหรือสิ่งปลูก สร้าง) ตามมาตรา 21 วรรคห้า จะต้องถือค่าเสียหาย (เช่น ค่าทดแทนวัสดุที่เสียหาย จากการรื้อ ถอน ค่าแรงรื้อถอน ค่าแรงก่อสร้างใหม่ ฯลฯ) ที่เกิดขึ้นในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา หรือในวันที่ คณะกรรมการกำหนดราคามีมติ หรือในวันอื่นใดนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2 คณะที่ 5 และคณะที่ 8) มีความเห็นว่า ก่อนอื่นมีข้อควรสังเกตว่า ค่าทดแทนความเสียหายจากการรื้อถอน ค่าแรงรื้อถอน และค่าแรงก่อสร้างใหม่ ตามตัวอย่างที่ให้ไว้ในปัญหานั้น มิใช่ค่าทดแทนความเสียหายที่บัญญัติไว้ในมาตรา 21 วรรคห้า แต่เป็นค่าทดแทนที่จะให้แก่เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูก สร้างที่รื้อถอนได้ตามมาตรา 18 (5) ส่วนเงินค่าทดแทนตามมาตรา 21 วรรคห้า เป็นเงินค่าทดแทน

¹⁸ ผู้สนใจโปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินค่าชดเชยพิเศษให้แก่เจ้าของ อสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน ตามโครงการการก่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนขั้นที่ 2 เพิ่มเติม จากเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน, (กันยายน 2533) 1-16.

ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย หรือเป็นที่ประกอบการค้าขายหรือการงานอันชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากถูกเวนคืน จึงมิใช่ค่าทดแทนสำหรับตัวทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนโดยตรง แต่เป็นค่าทดแทนสำหรับความเสียหายอันสืบเนื่องมาจากการเวนคืนนั้น เช่น การเสียทำเลค้าขายที่เกิดขึ้นจากการจัดทำของตนเอง การที่ไม่สามารถเก็บเกี่ยวพืชล้มลุกได้ทันตามกำหนด ฯลฯ ซึ่งจะเห็นได้ว่าความเสียหายเหล่านี้จะเกิดขึ้นจริงเมื่อผู้ถูกเวนคืนจะต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์จริงๆ เท่านั้น จึงต้องคิดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายที่เป็นจริงที่เกิดขึ้นในวันนั้น

สำหรับแนวทางการตีความและการใช้บังคับมาตรา 21 วรรคห้า นั้น ผู้เขียนเห็นด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2 คณะที่ 5 คณะที่ 8) และมีความเห็นเพิ่มเติมว่าการจ่ายค่าทดแทนตามมาตรา 18 เป็นค่าทดแทนสำหรับตัวทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนโดยตรง แต่ค่าทดแทนตามมาตรา 21 วรรคห้า เป็นค่าทดแทนสำหรับความเสียหายอันสืบเนื่องมาจากการเวนคืน ไม่ใช่ค่ารั้อถอน รื้อย้าย ค่าใช้จ่ายเพื่อปรับปรุงอาคาร สิ่งปลูกสร้างที่เหลือจากการเวนคืนให้คงสภาพเดิม ค่าทดแทนวัสดุที่เสียหาย จากการรื้อถอน ค่าแรงรื้อถอน ค่าแรงก่อสร้างใหม่ ฯลฯ ดังที่มีบัญญัติไว้อยู่แล้วในมาตรา 18 (5) ดังนั้น มาตรา 21 วรรคห้า จึงถือได้ว่าเป็นหลักเกณฑ์เสริมจากมาตรา 18 หรืออาจกล่าวได้ว่าเงินค่าทดแทนตามมาตรา 21 วรรคห้า เป็นเงินค่าเสียหายที่จ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนเพิ่มเป็นพิเศษนอกเหนือจากเงินค่าทดแทนมูลค่าทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนเพื่อให้ครอบคลุมความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยมีเหตุผลรองรับว่าการเวนคืนเป็นการบังคับให้ผู้ถูกเวนคืนต้องเสียสละเป็นพิเศษยิ่งกว่าผู้อื่นในสังคม ดังนั้น เมื่อสภาพในการดำรงชีวิตของผู้ถูกเวนคืนต้องเปลี่ยนแปลงไปเพื่อประโยชน์ของมหาชน ผู้ถูกเวนคืนก็ควรจะได้รับค่าทดแทนเพิ่มเติมในส่วนนี้เช่นกัน เพื่อให้ผู้ถูกเวนคืนมีความเป็นอยู่ใกล้เคียงกับสถานะเดิมก่อนที่จะถูกเวนคืนให้มากที่สุด

ส่วนทางปฏิบัติองค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดค่าทดแทนใช้ดุลพินิจกำหนดค่าเสียหายตามมาตรา 21 วรรคห้า ให้กับผู้ถูกเวนคืน ได้แก่ ค่าทดแทนความเสียหายอันสืบเนื่องมาจากการเวนคืนที่สามารถพิสูจน์ได้ เช่น การที่ไม่สามารถเก็บเกี่ยวพืชผลได้ทันตามกำหนด เป็นต้น สำหรับในกรณีที่เป็นความเสียหายที่ไม่สามารถพิสูจน์ได้ หรือเป็นความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น หน่วยงานผู้ทำการเวนคืนเรียกค่าเสียหายที่ไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่า “ค่าเสียโอกาส” เช่น ค่าสูญเสียรายได้กำไร จากการหยุดประกอบกิจการ ซึ่งฝ่ายผู้ถูกเวนคืนมีหน้าที่ต้องพิสูจน์ให้ชัดเจนว่าเกิดความเสียหาย และเสียหายเป็นจำนวนเท่าใด หน่วยงานผู้ทำการเวนคืนจึงจะพิจารณากำหนดค่าทดแทนในส่วนนี้ให้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า จากแนวปฏิบัติข้างต้นแนวทางการจ่ายค่าทดแทนตาม

มาตรา 21 วรรคห้า ยังไม่ครอบคลุมถึงความเสียหายที่แท้จริงทั้งหมด เช่น ค่าเสียหายทางด้านจิตใจ เพราะการเวนคืนเป็นการบังคับซื้อทรัพย์สินของเอกชนโดยที่เอกชนไม่สมัครใจ ค่าทดแทนประเภทนี้จึงควรกำหนดให้จ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนตามมาตรา 21 วรรคห้า เช่นกัน เพื่อที่จะชดเชยความรู้สึกความเสียหายทางจิตใจในการที่ต้องพลัดพรากจากที่อยู่อาศัย อีกทั้งเมื่อพิจารณาถึงความในมาตรา 21 วรรคห้าแล้ว เห็นได้ว่ากฎหมายใช้ถ้อยคำอย่างกว้าง เพื่อเปิดโอกาสให้องค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดค่าทดแทนใช้ดุลพินิจกำหนดค่าเสียหายให้กับผู้ถูกเวนคืนได้โดยยืดหยุ่น และให้เกิดความเป็นธรรมมากที่สุด แต่ในทางปฏิบัติผู้ถูกเวนคืนบางส่วนไม่ทราบข้อเท็จจริงว่าการจ่ายค่าทดแทนตามมาตรา 21 วรรคห้ามีในกรณีใดบ้าง และเจ้าหน้าที่ผู้ทำการเวนคืนเองก็ไม่ทราบถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของบทบัญญัติตามมาตรา 21 วรรคห้า เช่นกันว่าประสงค์ให้มีการจ่ายค่าทดแทนในกรณีใดบ้างและหมายรวมถึงค่าเสียหายทางจิตใจด้วยหรือไม่ ประกอบกับไม่เคยปรากฏแนวคำวินิจฉัยขององค์กรศาลวางหลักเกณฑ์เรื่องการจ่ายค่าทดแทนความเสียหายทางจิตใจแก่ผู้ถูกเวนคืนเอาไว้ เจ้าหน้าที่จึงไม่ได้ใช้ดุลพินิจกำหนดค่าทดแทนในส่วนนี้ให้แก่ผู้ถูกเวนคืน

ผู้เขียนมีความเห็นเพิ่มเติมว่า ค่าทดแทนความเสียหายตามมาตรา 21 วรรคห้า ควรจะรวมถึงค่าทดแทนความเสียหายทางจิตใจเนื่องจากการที่ต้องออกจากที่ดินด้วย โดยที่ดินในที่นี้ควรกำหนดเป็นเงื่อนไขให้ชัดเจนว่าต้องเป็นที่ดินที่ใช้อยู่อาศัย ใช้ในการทำกินหาเลี้ยงชีพ หรือที่ดินที่ได้ทำประโยชน์โดยเจ้าของอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ครอบครองนั้นต้องอยู่ในที่ดินนั้นในระยะเวลาหนึ่งที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ ค่าเสียหายทางจิตใจจะเป็นสิ่งชดเชยความรู้สึกสูญเสียทรัพย์สินของผู้ถูกเวนคืนได้ เช่น การที่สมาชิกในครอบครัวเดียวกันอาศัยอยู่ในที่ดินติดต่อกัน และที่ดินแปลงหนึ่งถูกเวนคืนทำให้ต้องแยกกันไปอยู่คนละแห่ง หรือกรณีผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในที่ดินอันมีสิ่งปลูกสร้างซึ่งถูกเวนคืนมากกว่า 50 ปี หรือกรณีเป็นที่มรดก ต้องย้ายไปอยู่ที่อื่น หรือกรณีที่ดินที่ถูกเวนคืนเป็นที่ดินซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรม เป็นต้น โดยการพิจารณาจ่ายค่าทดแทนตามมาตรา 21 วรรคห้า ต้องเป็นกรณีที่เมื่อถูกเวนคืนแล้วที่ดินนั้นไม่มีสภาพเหมาะสมแก่ประโยชน์ใช้สอยของเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอีกต่อไป และเป็นเหตุให้ผู้ถูกเวนคืนต้องออกจากที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้น

อนึ่ง หากพิจารณาจากถ้อยคำว่า “...อยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขายหรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น...” น่าจะหมายความว่ารวมถึงที่ดินด้วยซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นหลักการเดียวกับที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 ซึ่งถูกยกเลิกไป มีเนื้อหว่า “ถ้าเจ้าของยังอยู่ในที่ดินหรือโรงเรือนซึ่ง

ต้องเวนคืนนั้น หรือประกอบการค้าขาย หรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในที่ดินหรือโรงเรือน นั้น และบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากที่ดินหรือโรงเรือน ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับการเสียหายนั้นด้วย” เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ จะเห็นได้ว่า คำนี้ถึงความเสียหายในการพลัดพรากจากที่ดินอันเป็นถิ่นที่อยู่อาศัยเดิม ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เจตนารมณ์ดังกล่าวเป็นสิ่งที่ช่วยสร้างความเป็นธรรมในการกำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ยิ่งขึ้น จึงสมควรตีความคำว่า “อสังหาริมทรัพย์” ในมาตรา 21 วรคห่า แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ให้ครอบคลุมความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากที่ดินอันเป็นถิ่นที่อยู่อาศัยเดิมเช่นเดียวกับที่ได้เคยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 ซึ่งถูกยกเลิกไปแล้ว และจากการตรวจสอบในกฎหมายฉบับอื่นๆ ปรากฏว่าในมาตรา 64¹⁹ วรคส. แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 ได้นำหลักการจ่ายค่าทดแทนความเสียหายทางด้านจิตใจ และหลักการกำหนดค่าชดเชยเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการต้องย้ายไปหาที่อยู่ใหม่ มาใช้เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้แก่เจ้าของที่ดินผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากการจัดรูปที่ดินไว้เช่นกัน

ดังนั้น การกำหนดค่าทดแทนความเสียหายทางด้านจิตใจแก่ผู้ถูกเวนคืน จึงเป็นเรื่องที่สมควรกระทำอย่างยิ่ง เพราะเหตุว่าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นกรณีของรัฐบังคับซื้อที่ดินจาก

¹⁹ พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง พ.ศ. 2547

มาตรา 64 ที่ดินแปลงใหม่ที่เกิดขึ้นจะต้องมีขนาดไม่เล็กเกินไปจนเกิดการเสื่อมเสียต่อมาตรฐานการดำรงชีวิตหรือสภาพสิ่งแวดล้อม

ที่ดินขนาดใดจะถือเป็นแปลงที่เล็กที่สุดที่จะจัดได้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง

ถ้าเจ้าของที่ดินมีที่ดินขนาดเล็กกว่าขนาดที่กำหนดในกฎกระทรวงตามวรรคสองมาแต่เดิมจะไม่จัดที่ดินแปลงใหม่ให้แทนที่ดินแปลงเดิมก็ได้ ถ้าไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินรายอื่นเป็นอย่างมากหากจะเฉลี่ยที่ดินมาให้แก่บุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการส่วนจังหวัด

ในกรณีที่ไม่วางที่ดินแปลงใหม่ให้แก่เจ้าของที่ดินตามวรรคสาม ให้เจ้าของที่ดินผู้นั้นมีสิทธิที่จะเลือกถือกรรมสิทธิ์ในท้องที่ของอาคารชุดที่ราคาใกล้เคียงกัน หรือได้รับค่าทดแทนเป็นเงินก็ได้ ในการจ่ายเป็นเงินนอกจากจำนวนราคาของที่ดินที่จ่ายไปแล้ว ให้พิจารณากำหนดค่าชดเชยเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการต้องย้ายไปหาที่อยู่ใหม่ และผลกระทบทางจิตใจที่ต้องสูญเสียทรัพย์สินและความเป็นอยู่เดิมด้วย

เอกชน และเอกชนต้องยอมเสียสละทรัพย์สินของตนให้แก่รัฐ เพื่อให้รัฐนำทรัพย์สินของตุนั้นไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ฉะนั้น หากบุคคลผู้จำต้องยอมเสียสละเป็นพิเศษได้รับค่าทดแทนในส่วนนี้ด้วย ก็จะทำให้ค่าทดแทนมีลักษณะใกล้เคียงกับความเป็นจริงที่จะทำให้บุคคลนั้นกลับสู่ฐานะเดิมหรืออยู่ในฐานะที่ไม่ด้อยไปกว่าเดิมได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ถูกเวนคืนที่ถูกเวนคืนที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างทั้งหมด หรือเกือบหมดแปลง หรือที่ดินที่เหลืออยู่ไม่สามารถใช้ในการปลูกสร้างโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างให้มีสภาพใกล้เคียงกับความเป็นอยู่เดิมได้ กรณีดังกล่าวค่าเสียหายทางจิตใจจะช่วยให้ค่าทดแทนมีความเป็นธรรมแก่บุคคลกลุ่มนี้ยิ่งขึ้น

โดยสรุป ผู้เขียนมีความเห็นว่า การกำหนดแนวทางการจ่ายค่าทดแทนตามมาตรา 21 วรรคห้า ของกระทรวงคมนาคมนั้น (กล่าวรายละเอียดไว้แล้วในหัวข้อ 2.1.2) ก่อให้เกิดประโยชน์ในแง่การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากมีแนวปฏิบัติที่ชัดเจน แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าหากมีข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากแนวปฏิบัติที่กระทรวงคมนาคมกำหนดไว้ เจ้าหน้าที่ก็จะไม่กล้าใช้ดุลยพินิจเพื่อกำหนดค่าทดแทนตามมาตรา 21 วรรคห้า ให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ดังนั้น แนวทางแก้ปัญหาที่เหมาะสม คือ การทำความเข้าใจความหมายและเจตนารมณ์ของการจ่ายค่าทดแทนตามมาตรา 21 วรรคห้า ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่าค่าทดแทนตามมาตรา 21 วรรคห้า ไม่ใช่ค่ารถถอน รื้อย้าย ค่าใช้จ่ายเพื่อปรับปรุงอาคาร สิ่งปลูกสร้างที่เหลือจากการเวนคืนให้คงสภาพเดิม ค่าทดแทนวัสดุที่เสียหาย จากการรื้อถอน ค่าแรงรื้อถอน ค่าแรงก่อสร้างใหม่ ฯลฯ ดังที่มีบัญญัติไว้อยู่แล้วในมาตรา 18 (5) แต่เป็นเงินค่าเสียหายที่จ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนเพิ่มเป็นพิเศษนอกเหนือจากเงินค่าทดแทนมูลค่าทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน โดยค่าทดแทนประเภทนี้อาจพิจารณาโดยเทียบเคียงได้กับทฤษฎีผลธรรมดาสำหรับความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลว่าความเสียหายดังกล่าวเป็นผลโดยตรงจากการที่บุคคลผู้ถูกเวนคืนได้รับสืบเนื่องมาจากการเวนคืนหรือไม่

การกำหนดค่าทดแทนความเสียหายตามมาตรา 21 วรรคห้า นั้น จากการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศปรากฏว่ามีแนวปฏิบัติในการจ่ายค่าทดแทนประเภทนี้ให้แก่ผู้ถูกเวนคืนไว้หลายประการด้วยกัน โดยในประเทศฝรั่งเศสยอมรับให้มีการทดแทนความเสียหายทางจิตใจได้ เช่น ค่าเสียหายทางจิตใจกรณีความผูกพันในครอบครัว หรือความเสียหายซึ่งมีความแน่นอนในระดับหนึ่ง เช่น การสูญเสียโอกาสในการประกอบธุรกิจหรือนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ทางใดทางหนึ่ง หรือกรณีค่าเสียหายโดยตรงที่เกิดขึ้นจากการเวนคืน เช่น ค่าเสียหายอันเนื่องจากการหยุดกิจการค้าชั่วคราวจนกว่าจะหาที่ประกอบกิจการค้าสถานที่แห่งใหม่ เป็นต้น ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกาค่าทดแทนประเภทนี้ไม่ถือเป็นองค์ประกอบของค่าทดแทนแต่ทางปฏิบัติมีการ

พิจารณาจ่ายค่าเสียหายในกรณีนี้ให้แก่ผู้ถูกเวนคืนโดยอาศัยหลักราคาตลาดที่เป็นธรรม ได้แก่ ความเสียหายที่เกิดจากการประกอบธุรกิจ การที่ต้องเลิกกิจการ ค่าขาดประโยชน์ ผลกำไรจากการประกอบธุรกิจ ส่วนค่าเสียหายหรือมูลค่าที่ลดลงของชื่อเสียงทางธุรกิจ (good will) มาถือเป็นองค์ประกอบของค่าทดแทนเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ฝ่ายนิติบัญญัติอาจกำหนดให้ (good will) เป็นองค์ประกอบหนึ่งของค่าทดแทนการเวนคืนได้ ส่วนกรณีของประเทศอังกฤษ มีการจ่ายค่าทดแทนเนื่องมาจากโอกาสที่จะนำที่ดินที่ถูกเวนคืนไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นตามกฎหมาย อันจะทำให้ที่ดินนั้นมีมูลค่าสูงกว่าที่จะได้จากสภาพการใช้ที่ดินในขณะที่มีการเวนคืนโดยเป็นมูลค่าที่เกิดขึ้นจากการคาดหมายหรือเป็นมูลค่าของความหวังที่จะได้ในอนาคตได้ นอกจากนี้ยังมีการจ่ายค่าทดแทนสำหรับผลร้ายที่บุคคลได้รับเพราะเหตุที่มีการกระทำในที่ดินที่ถูกเวนคืน (disturbance) ซึ่งตัวอย่างการจ่ายค่าทดแทนตามคำวินิจฉัยของศาลอังกฤษมีดังนี้

(1) ค่าทดแทนซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดหาที่อยู่ใหม่

(2) ค่าทดแทนการเสียโอกาสที่จะติดต่อกับลูกค้า ค่าขาดกำไร ค่าเสื่อมราคาของสินค้าในคลังสินค้า มูลค่าของกฏบัตร

(3) ค่าทดแทนเพื่อการโยกย้ายที่ตั้ง การปรับปรุงสถานที่ประกอบกิจการแห่งใหม่ และค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็นต้องจ่ายไปเพื่อการย้ายไปยังสถานที่แห่งใหม่ตามสมควรที่เกิดขึ้นจริง

นอกจากนี้ ในการที่ผู้ถูกเวนคืนต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ทางปฏิบัตินอกกฎหมายต่างประเทศมีการกำหนดค่าทดแทนเพื่อการพลัดพรากจากที่อยู่อาศัยโดยจะพิจารณากำหนดให้เป็นเงินจำนวนหนึ่ง โดยมีเงื่อนไขว่าเจ้าของและผู้ครอบครองจะต้องได้พักอาศัยอยู่จริงในที่แห่งนั้นเป็นระยะเวลาหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ในสหรัฐอเมริกากำหนดให้ไม่ต่ำกว่า \$ 22,500 สำหรับกรณีเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัย และ \$ 5,250 สำหรับผู้เช่า²⁰ อีกทั้งยังได้รับค่าใช้จ่ายในการโยกย้ายและค่าใช้จ่ายในการหาที่อยู่ใหม่ด้วย ประเทศออสเตรเลียมีการจ่ายค่าทดแทนที่ต้องออกจากภูมิลำเนาในอัตราคงที่สูงสุดไว้แล้วแต่ระยะเวลาที่ผู้ถูกเวนคืนอยู่อาศัย 16,821 เหรียญออสเตรเลีย และในประเทศนิวซีแลนด์ อัตราสูงสุด 2,000 เหรียญนิวซีแลนด์²¹ และในกรณีของประเทศอังกฤษมีการกำหนดค่าทดแทนสำหรับการสูญเสียทรัพย์สินที่เป็นที่อยู่อาศัยให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นจำนวน 10% ของราคาตลาดของทรัพย์สินนั้น

²⁰ เอกสารประกอบการนำเสนอเรื่อง “การเวนคืนที่เป็นธรรม” ในงานเสวนาวิชาการรายเดือนครั้งที่ 36 ของมูลนิธิประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทย, น. 8.

²¹ กรมทางหลวง, “โครงการศึกษาแนวทางการปรับปรุงพัฒนาระบบการเวนคืนและประสิทธิภาพงานจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินของกรมทางหลวง”, กันยายน 2544, น. 2-27.

และสิทธิดังกล่าวไม่ได้จำกัดเฉพาะเจ้าของทรัพย์สินเท่านั้น แต่ยังรวมถึงบุคคลอื่นที่มีสิทธิครอบครองอาศัยในทรัพย์สินนั้นด้วย เช่น ผู้เช่า ลูกจ้างหรือพนักงานที่พักอาศัยในสถานที่ทำงาน และยังรวมถึงค่าทดแทนกรณีที่ต้องออกจากที่ดินที่ถูกเวนคืนซึ่งใช้ในการประกอบอาชีพ เช่น ทำเกษตรกรรมด้วย

โดยสรุปเมื่อศึกษาหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนประเภทดังกล่าวโดยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศแล้ว เห็นว่าแนวทางการจ่ายค่าทดแทนค่าเสียหายประเภทนี้ค่อนข้างจะมีความยืดหยุ่น และหลากหลายเพื่อให้ครอบคลุมความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนให้มากที่สุด นอกจากนี้ ยังได้มีการพิจารณากำหนดค่าทดแทนเป็นเงินจำนวนหนึ่งให้แก่ผู้ถูกเวนคืนที่เรียกว่า “ค่าเสียหายทางจิตใจ” สำหรับการพลัดพรากจากที่อยู่อาศัย หรือสถานที่ที่ใช้ในการประกอบอาชีพอีกด้วย ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานเวนคืนไม่พิจารณากำหนดค่าทดแทนตามมาตรา 21 วรรคห้า ให้มีความหลากหลายและครอบคลุมค่าเสียหายของผู้ถูกเวนคืน ย่อมส่งผลให้ค่าทดแทนที่ได้รับมีความที่แตกต่างจากความเสียหายที่แท้จริงซึ่งผู้ถูกเวนคืนได้รับ เนื่องจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือใช้ในการทำมาหาเลี้ยงชีพนั้น ย่อมส่งผลกระทบในด้านสภาพความเป็นอยู่ และความรู้สึกต่อผู้เป็นเจ้าของในลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างผู้อยู่อาศัย ครอบครัว เพื่อนบ้าน สภาวะแวดล้อม หรือปัจจัยอื่นๆ ในทำนองเดียวกัน จึงสมควรมีการชดเชยเป็นพิเศษให้แก่กลุ่มบุคคลเหล่านี้ที่ย่อมเสียสละที่อยู่อาศัยหรือใช้ประกอบอาชีพของตนให้แก่รัฐเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งย่อมเป็นประโยชน์แก่สาธารณชนทั่วไป โดยนำหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามมาตรา 21 วรรคห้า มาพิจารณากำหนดค่าทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้ถูกเวนคืน โดยเทียบเคียงกับแนวทางการจ่ายค่าทดแทนตามกฎหมายต่างประเทศ ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น

5.3 ปัญหาที่เกิดจากองค์กรที่มีอำนาจกำหนดค่าทดแทน

องค์กรที่มีอำนาจกำหนดค่าทดแทนถือเป็นกลไกสำคัญที่จะสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืน เนื่องจากเป็นผู้นำหลักเกณฑ์ตามกฎหมายมาใช้ในทางปฏิบัติและการกำหนดค่าทดแทนขององค์กรเหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืนโดยตรง ประกอบกับการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เกิดความเป็นธรรมนั้นไม่เพียงแต่จะต้องอาศัยหลักเกณฑ์ตามกฎหมายเท่านั้น แต่ยังต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์การประเมินราคาทรัพย์สินอีกด้วย และดูเหมือนว่าหลักเกณฑ์การประเมินราคาทรัพย์สินนี้จะมีความสำคัญยิ่งกว่าหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย

เสียอีก เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยเฉพาะในส่วนของการทดแทนนั้น เป็นกฎหมายที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาทรัพย์สินมาพิจารณาเพื่อสร้างหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนตามกฎหมายขึ้น ดังนั้น องค์กรที่จะมาทำหน้าที่ดังกล่าวซึ่งเป็นผู้ใช้เกณฑ์ตามกฎหมายย่อมจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจด้านการประเมินราคาทรัพย์สินเป็นอย่างดี ซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ต่อไปว่า องค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดค่าทดแทนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

5.3.1 องค์กรที่มีอำนาจกำหนดค่าทดแทนไม่มีความเชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาทรัพย์สิน

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ กำหนดองค์กรที่มีอำนาจกำหนดค่าทดแทนไว้สามระดับด้วยกัน ได้แก่ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกา หรือพระราชบัญญัติแล้วแต่กรณี และองค์กรในลำดับสุดท้ายที่มีหน้าที่กำหนดค่าทดแทนให้เป็นที่ยุติ คือ ศาล เหตุผลที่มีการกำหนดองค์กรที่มีอำนาจกำหนดค่าทดแทนไว้สามระดับด้วยกันนั้น ก็เพื่อให้องค์กรแต่ละลำดับชั้นทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรในระดับล่างว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดและสร้างความชอบธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืนหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าการจะสร้างความชอบธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืนได้หรือไม่ ผู้มีอำนาจในการกำหนดค่าทดแทนย่อมจะต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องที่ตนจะต้องพิจารณาเป็นอย่างดี ในที่นี้คือ ความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาทรัพย์สิน ซึ่งจากการดำเนินงานที่ผ่านมาขององค์กรที่มีอำนาจกำหนดค่าทดแทนพบว่าปัญหาและอุปสรรคสำคัญประการหนึ่ง คือ ขาดบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาทรัพย์สินเข้าร่วมในการพิจารณากำหนดค่าทดแทน เนื่องจากคณะกรรมการแต่งตั้งมาจากตำแหน่งทางราชการเป็นส่วนใหญ่ อีกทั้งหลักเกณฑ์เรื่องค่าทดแทนต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ไม่ได้นำมาพิจารณาอย่างครบถ้วนให้ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงทำให้ค่าทดแทนที่กำหนดให้แก่ผู้ถูกเวนคืนมีราคาต่ำกว่าราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาดมาก และไม่เป็นไปตามหลักการของค่าทดแทนที่เป็นธรรมซึ่งมุ่งประสงค์ให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับค่าทดแทนที่มีจำนวนเหมาะสมและเพียงพอ (equivalent reinstatement) เพื่อชดเชยความเสียหายที่แท้จริงที่ได้รับจากการเวนคืน

เมื่อพิจารณาจากองค์กรที่มีอำนาจกำหนดค่าทดแทนในต่างประเทศแล้ว มีแนวคิดที่สำคัญอย่างหนึ่งว่า การกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นหากจะให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนแล้ว ไม่อาจอาศัยเฉพาะความรู้ด้านกฎหมายเท่านั้น แต่ยังต้องอาศัยความรู้

ด้านการประเมินราคาทรัพย์สินเข้ามาประกอบเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดจำนวนค่าทดแทนที่เป็นธรรมอีกด้วย ดังนั้น องค์กรที่มีอำนาจกำหนดค่าทดแทนในต่างประเทศจึงต้องประกอบไปด้วยบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาทรัพย์สินเข้าร่วมในการพิจารณากำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนในทุกลำดับขั้นของการพิจารณา และจากการที่การกำหนดค่าทดแทนกระทำโดยผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านนี้เอง ทำให้การกำหนดค่าทดแทนสามารถสร้างความเป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับของผู้ถูกเวนคืนได้ตั้งแต่ในขั้นแรกของการพิจารณากำหนดค่าทดแทน ซึ่งย่อมส่งผลให้การฟ้องร้องคดีเกี่ยวกับค่าทดแทนลดน้อยลงตามลำดับด้วย โดยในกรณีของประเทศฝรั่งเศสนั้นมีหน่วยงานกลางทำหน้าที่ประเมินราคาทรัพย์สิน และกำหนดให้ศาลยุติธรรมแผนกคดีเวนคืน ซึ่งมีผู้พิพากษาที่มีความเชี่ยวชาญเรื่องการเวนคืนและการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ประจำจังหวัด จังหวัดละหนึ่งคน เป็นผู้พิจารณากำหนดค่าทดแทน นอกจากนี้ ในการพิจารณาคดีศาลจะให้เนอตาเรียปับลิก และผู้เชี่ยวชาญด้านอสังหาริมทรัพย์เป็นผู้ให้ข้อคิดเห็นในการประเมินราคาทรัพย์สินยื่นต่อคู่กรณีก่อนวันนัดพิจารณาอีกด้วย ส่วนกรณีของประเทศอังกฤษ การระงับข้อพิพาทคดีเวนคืนเป็นไปตาม The Land Tribunal Act 1949 โดยมี Land Tribunal เป็นผู้พิจารณาคดี ซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย ผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาทรัพย์สิน สำหรับในประเทศสหรัฐอเมริกา ถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติทั่วไปในแต่ละมลรัฐที่กำหนดให้การประเมินค่าเสียหายจากการเวนคืนกระทำโดยนักประเมินราคาทรัพย์สิน ส่วนกรณีของประเทศออสเตรเลีย มีการตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาทำหน้าที่ประเมินราคาทรัพย์สินโดยเฉพาะ คือ “Value General's Office” และหน่วยงานผู้เวนคืนจะมอบหมายให้ “Value General's Office” ทำหน้าที่ประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อกำหนดจำนวนค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืน นอกจากนี้ ผู้ถูกเวนคืนสามารถจ้างผู้ประเมินราคาเอกชนเพื่อประเมินราคาเปรียบเทียบกับราคาที่หน่วยงานกำหนดให้ได้ โดยผู้เวนคืนเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายให้ตามราคาที่กำหนด

ผู้เขียนจึงเห็นว่า การประเมินราคาค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ควรจะต้องอาศัยผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาเข้ามาทำหน้าที่กำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนดังที่ปฏิบัติอยู่ในต่างประเทศ โดยควรปรับปรุงรูปแบบขององค์กรที่มีอำนาจกำหนดค่าทดแทนเสียใหม่เพื่อให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ที่มีวิชาชีพด้านการประเมินราคาทรัพย์สินเข้ามาทำหน้าที่ดังกล่าวโดยเฉพาะ ทั้งนี้ ผู้มีวิชาชีพด้านการประเมินราคาทรัพย์สินที่จะทำหน้าที่กำหนดค่าทดแทนนั้น ควรเป็นผู้ที่ได้รับการรับรองจากสถาบันหรือสมาคมด้านการประเมินราคาทรัพย์สินซึ่งมีความน่าเชื่อถือและได้รับการยอมรับในมาตรฐานวิชาชีพระดับหนึ่ง ซึ่ง ณ ปัจจุบันในประเทศไทยมีการรวมตัวของผู้ประกอบการวิชาชีพประเมินราคาทรัพย์สินภาคเอกชนเพื่อดูแล

กันเอง โดยมีสมาคมที่สำคัญสองสมาคมด้วยกัน ได้แก่ สมาคมผู้ประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทย และสมาคมนักประเมินราคาอิสระไทย นอกจากนี้ การกำหนดให้ผู้ถูกเวนคืนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดค่าทดแทนได้น่าจะเป็นการลดข้อโต้แย้งเรื่องค่าทดแทนที่เป็นธรรมได้ประการหนึ่ง เพื่อให้ผู้ถูกเวนคืนสามารถตรวจสอบการดำเนินงานเกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนของภาครัฐได้อีกทางหนึ่งด้วย เช่น กำหนดให้ผู้ถูกเวนคืนสามารถจ้างผู้ประเมินราคาภาคเอกชนมาพิจารณากำหนดค่าทดแทนเพื่อเปรียบเทียบกับราคาที่หน่วยงานกำหนดโดยผู้เวนคืนเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายตามราคาที่กำหนดได้ตามแนวทางของประเทศออสเตรเลีย สำหรับในอนาคตควรมีการจัดตั้งองค์กรอิสระทำหน้าที่ประเมินราคาทรัพย์สินโดยเฉพาะเพื่อเป็นศูนย์กลางข้อมูลการประเมินราคาทรัพย์สินของภาครัฐที่มีความถูกต้องแม่นยำ เช่น เพื่อประโยชน์ในการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อประโยชน์ในการคำนวณค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธินิติกรรมหรือในการคำนวณเพื่อจัดเก็บภาษี เป็นต้น ซึ่งหากการประเมินราคาทรัพย์สินมีความถูกต้องตามหลักวิชา และมีมูลค่าใกล้เคียงกับราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาด (market value) แล้ว ย่อมเป็นหลักประกันได้ว่าค่าทดแทนที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับนั้นย่อมมีความเป็นธรรม และเพียงพอในการชดเชยความเสียหายที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับ อย่างไรก็ตาม แม้จะได้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระด้านการประเมินทรัพย์สินเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาค่าทดแทนการเวนคืนในเบื้องต้นแล้ว ก็ควรคงการกำหนดค่าทดแทนโดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ไว้ เนื่องจากการประเมินราคาทรัพย์สินนั้น แม้จะกระทำโดยองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญ แต่ในทางปฏิบัติการสำรวจข้อเท็จจริงของที่ดินแปลงที่ถูกเวนคืนเป็นรายแปลงในพื้นที่จริงนั้น ไม่สามารถกระทำได้ทั้งหมด เนื่องจากข้อจำกัดด้านระยะเวลาตามกฎหมาย ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า การกำหนดค่าทดแทนโดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์นั้นย่อมเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่สร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืนได้ ด้วยเหตุผลที่ว่าในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์นั้น คณะกรรมการฯ จะส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปสำรวจรายละเอียดข้อเท็จจริงเฉพาะแปลงที่อุทธรณ์อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งย่อมจะมีน้อยราย เนื่องจากการกำหนดราคาเบื้องต้นได้กระทำโดยบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านแล้ว อีกทั้งในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์นั้น ผู้ถูกเวนคืนไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเหมือนชั้นศาล และการพิจารณาอุทธรณ์ยังจะช่วยลดปริมาณคดีเวนคืนที่จะขึ้นสู่ศาลได้อีกด้วย

5.3.2 ความไม่เหมาะสมกรณีรัฐมนตรีมีอำนาจแก้ไขราคาเบื้องต้นที่กำหนดให้แก่ผู้ถูกเวนคืนใหม่ได้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44ฯ (มาตรา 10 ทวิ)

ประกาศ รสช. ฉบับที่ 44ฯ ประกาศใช้บังคับ โดยมีที่มาจากผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามโครงการก่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนขั้นที่ 2 ร้องเรียนว่าค่าทดแทนที่ได้รับนั้นต่ำเกินไปไม่เพียงพอที่จะนำไปจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ที่มีสภาพใกล้เคียงกับที่อยู่อาศัยเดิมที่ถูกเวนคืน ขอให้รัฐบาลพิจารณาให้ความช่วยเหลือ ซึ่งการทางพิเศษฯ กระทรวงมหาดไทย และคณะรัฐมนตรีก็เห็นควรช่วยเหลือผู้ถูกเวนคืนดังกล่าวโดยจะให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับเงินเพิ่มขึ้นในรูปของเงินค่าชดเชยพิเศษโดยเร็ว ซึ่งในปัญหานี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) มีความเห็นว่าตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ คณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจพิจารณาอนุมัติให้มีการจ่ายเงินค่าชดเชยพิเศษให้แก่ผู้ถูกเวนคืนตามโครงการดังกล่าวได้ควรจะดำเนินการตรากฎหมายให้อำนาจรัฐมนตรีที่จะพิจารณาอนุมัติให้มีการจ่ายเงินค่าชดเชยพิเศษให้แก่ผู้ถูกเวนคืนได้ ซึ่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งว่าคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2533 เห็นชอบให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายกร่างกฎหมายให้มีการจ่ายค่าชดเชยที่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืน โดยกรรมการร่างกฎหมาย (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้วเห็นว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์สมควรพึงเล็งถึงความเดือดร้อนของผู้ถูกเวนคืนเป็นสำคัญผู้ถูกเวนคืนทุกรายต้องได้ค่าทดแทนโดยหลักเกณฑ์อย่างเดียวกัน การจะให้เงินค่าชดเชยพิเศษเฉพาะโครงการของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ย่อมจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนโครงการอื่นๆ การแก้ไขกฎหมายให้เงินค่าชดเชยพิเศษ จึงควรให้ถือปฏิบัติเป็นการทั่วไปโดยการแก้ไขกฎหมายกลาง คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยประกาศ รสช. ฉบับที่ 44ฯ กำหนดหลักการเพิ่มเติมว่า เมื่อคณะกรรมการได้ประกาศราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่จะเวนคืนทั้งหมดหรือบางส่วนแล้ว ถ้าปรากฏว่าราคาที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ และราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น หรือคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 9 แก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินเสียใหม่ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติได้ และให้ถือว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่แก้ไขแล้วเป็นราคาซื้อขายที่ตกลงกันใหม่แทนราคาเดิม

สำหรับทางแก้ที่มีอยู่เดิมตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในกรณีที่ผู้ถูกเวนคืนไม่พอใจในค่าทดแทนที่ตนได้รับ มาตรา 25 กำหนดให้มีการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี โดยรัฐมนตรีจะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี ซึ่งการพิจารณาของคณะกรรมการชุดนี้ก็ต้องพิจารณาว่าการกำหนดราคาของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนตามมาตรา 18 มาตรา 21 มาตรา 22 และมาตรา 24 หรือไม่ และมีเหตุผลที่จะสามารถกำหนดค่าทดแทนเพิ่มขึ้นให้แก่ผู้ถูกเวนคืนได้หรือไม่ ซึ่งถือเป็นการตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นอีกชั้นหนึ่ง จึงจำเป็นต้องตรวจสอบโดยอาศัยหลักเกณฑ์การพิจารณาเป็นอย่างเดียวกัน ส่วนกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยประกาศ รสช. ฉบับที่ 44 มาตรา 10 ทวิ²² นั้น กำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีในการแก้ไขจำนวนค่าทดแทนในกรณีที่ที่ดินมีราคาสูงขึ้นแม้จะไม่มี การอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา 25 หรือเป็นกรณีที่มีการอุทธรณ์หรือฟ้องคดีต่อศาลแล้ว แต่การดำเนินการนั้นยังไม่เสร็จเด็ดขาด ย่อมมีสิทธิได้รับประโยชน์ตาม

²² มาตรา 10 ทวิ ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 เห็นว่า เมื่อคณะกรรมการได้ประกาศราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่จะเวนคืนทั้งหมดหรือบางส่วนแล้ว ถ้าปรากฏว่าราคาของที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ และราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าหน้าที่ได้จ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนตามมาตรา 10 หรือราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่คณะกรรมการได้กำหนดและประกาศไปแล้วตามมาตรา 9 ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่บุคคลตามมาตรา 18 รัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้กรรมการตามมาตรา 9 หรือคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 9 แก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินเสียใหม่ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติได้ และให้ถือว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่แก้ไขแล้วเป็นราคาซื้อขายที่ตกลงกันใหม่แทนราคาเดิม และราคาเบื้องต้นที่แก้ไขแล้วเป็นราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา 9 แล้วแต่กรณี

ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือภายในหนึ่งร้อยสี่สิบวัน นับแต่วันประกาศแก้ไขให้ผู้มีสิทธิมารับเงินซึ่งเป็นราคาของอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เพิ่มขึ้น และให้นำมาตรา 28 บรรทัดสอง หรือ มาตรา 33 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ถ้าการสั่งให้แก้ไขตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นคุณแก่บุคคลตามมาตรา 18 บุคคลใดมาครั้งหนึ่งแล้ว จะสั่งให้แก้ไขใหม่เพื่อบุคคลนั้นอีกไม่ได้

ประกาศ รสช. ฉบับนี้ทั้งสิ้น ซึ่งเป็นไปตามความที่กำหนดในมาตรา 5 วรรคหนึ่ง²³ ของประกาศ ฉบับดังกล่าว โดยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการพิจารณาว่าจะมีการเพิ่มค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนหรือไม่ เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ ซึ่งย่อมหมายความว่า อาจจะไม่แตกต่างจากหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนที่มีอยู่เดิมที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติอาจมีความแตกต่างกันในแต่ละโครงการก็ได้ ซึ่งการให้ดุลพินิจเช่นนี้ต่อคณะรัฐมนตรีไว้อย่างกว้างขวางโดยไม่มีการกำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจเอาไว้ อาจสร้างความไม่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืนในโครงการอื่นๆ ซึ่งรัฐมนตรีอาจไม่เห็นว่ามี ความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการฯ ประกาศกำหนด และได้จ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนแล้วใหม่ หรืออาจจะทำให้ผู้ถูกเวนคืนบางรายได้รับประโยชน์เกินกว่าที่เสียหายจริง ต่อกรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้น การพิจารณาว่ากรณีใดมีความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนหรือไม่ ควรใช้หลักเกณฑ์เช่นเดียวกับการพิจารณากำหนดค่าทดแทนในเบื้องต้นให้แก่ผู้ถูกเวนคืน คือ ต้องนำหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 ประกอบกับมาตราอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น มาตรา 18 มาตรา 22 และมาตรา 24 มาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาโดยอนุโลมด้วย เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมว่าผู้ถูกเวนคืนในทุกโครงการจะได้รับการพิจารณากำหนดค่าทดแทนด้วยหลักเกณฑ์อย่างเดียวกัน

นอกจากนี้ ผู้เขียนมีข้อสังเกตเพิ่มเติมกรณีการใช้บังคับมาตรา 10 ทวิ ว่ากระบวนการแก้ไขราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการได้กำหนดและประกาศไปแล้วตามมาตรา 10 ทวิ กับกรณีการอุทธรณ์จำนวนเงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีตามมาตรา 25 มีความซ้ำซ้อนกัน คือ ในกรณีที่มีการแก้ไขราคาตามมาตรา 10 ทวิ ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ถือว่าราคาที่ได้แก้ไขเป็นราคาซื้อขายที่ตกลงกันใหม่แทนราคาเดิม และราคาเบื้องต้นที่แก้ไขเป็นราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา 9 กำหนด แล้วแต่กรณี จะเห็นได้ว่าเมื่อมีการแก้ไขราคาใหม่

²³ มาตรา 5 บทบัญญัติมาตรา 9 วรรคสี่และวรรคห้า มาตรา 10 ทวิ มาตรา 25 วรรคหนึ่ง และมาตรา 28 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฉบับนี้ ให้มีผลใช้บังคับแก่การเวนคืนซึ่งการกำหนดราคาเบื้องต้น การจัดซื้อ การจ่ายหรือการวางเงินค่าทดแทนแทน การอุทธรณ์ หรือการฟ้องคดียังไม่เสร็จเด็ดขาดในวันที่ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฉบับนี้ใช้บังคับด้วย

ตามมาตรา 10 ทวิ แล้ว มาตรา 25 วรรคหนึ่ง ยังกำหนดเป็นหลักการว่า หากผู้ถูกเวนคืนที่ได้รับ การแก้ไขราคาขายได้ไม่พอใจจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการแก้ไขราคาฯ ได้ประกาศ กำหนดใหม่ ก็สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี ตามมาตรา 25 ได้อีก ผู้เขียนจึงเห็นว่า เมื่อ ปรากฏข้อเท็จจริงว่าราคาที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้นจนทำให้ผู้ถูกเวนคืนเกิดความรู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็น ธรรม รัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีย่อมมีอำนาจสั่งแก้ไขราคาที่คณะกรรมการฯ ได้ประกาศ กำหนดได้อยู่แล้ว และการแก้ไขราคาดังกล่าวนั้นย่อมมีผลถึงผู้ถูกเวนคืนทุกรายที่การเวนคืนใน ขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งยังไม่เสร็จเด็ดขาด ดังนั้น เมื่อมีการแก้ไขราคาตามมาตรา 10 ทวิ แล้ว จึง ไม่ควรกำหนดให้บุคคลที่ไม่พอใจราคาที่มีการประกาศใหม่ตามมาตรา 10 ทวิ ใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อ รัฐมนตรีได้อีก แต่ควรกำหนดให้ผู้ที่ไม่พอใจราคาดังกล่าวสามารถฟ้องคดีต่อศาลได้โดยตรง อีกทั้ง เมื่อพิจารณาหลักการสำคัญที่กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 25 เอาไว้ ก็เพื่อให้รัฐมนตรีมีอำนาจในการถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการกำหนด ราคาเบื้องต้น ดังนั้น หากกำหนดให้มีการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขราคาตามมาตรา 10 ทวิ ได้ อีก ก็ย่อมแปลความได้ว่าให้รัฐมนตรีตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของตนเองอีกครั้ง ประกอบกับการ แก้ไขราคาตามมาตรา 10 ทวิ นั้น เป็นอำนาจของรัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี ส่วนการ อุทธรณ์ค่าทดแทนตามมาตรา 25 นั้น เป็นอำนาจของรัฐมนตรี ผู้เขียนจึงเห็นว่า การให้รัฐมนตรีมี อำนาจในการแก้ไขราคาตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีกำหนดไปแล้วน่าจะไม่ใช่ เหมาะสมนัก อีกทั้งยังทำให้กระบวนการจ่ายค่าทดแทนต้องล่าช้า และไม่มีระยะเวลาสิ้นสุดที่ ชัดเจน

5.4 ปัญหาความเสมอภาคและความชอบธรรมในการจ่ายค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

5.4.1 กรณีบุคคลที่ไม่ถูกเวนคืนแต่ได้รับความเสียหายสืบเนื่องจากการเวนคืน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 49 กำหนดหลักการใน การจ่ายค่าทดแทนไว้ว่า “...ต้องชดเชยค่าตอบแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของที่ดิน ตลอดจนผู้ทรงสิทธิที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ดังนั้น ไม่ว่าบุคคลใดก็ตามได้รับความเสียหายจากการเวนคืน บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิได้รับค่าทดแทนที่เป็น ธรรมภายในเวลาอันควร อย่างไรก็ตาม กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้กำหนด หลักเกณฑ์การจ่ายค่าทดแทนไว้ เพื่อเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนเป็นหลัก โดยไม่ได้ คำนึงถึงบุคคลอื่นซึ่งได้รับความเสียหายในการเวนคืนด้วย ดังจะเห็นได้จากเนื้อหาของมาตรา 18

ซึ่งกำหนดประเภทความเสียหายของบุคคลผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนเอาไว้ แต่ก็มุ่งเน้นเฉพาะกรณีเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน หรือบุคคลอื่นซึ่งไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนแต่เป็นผู้ใช้สิทธิในที่ดินที่ถูกเวนคืน และได้จ่ายค่าทดแทนในการใช้สิทธิดังกล่าวให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนแล้ว เช่น ผู้เช่า และเจ้าของที่ดินที่มีสิทธิในการใช้ทาง วางท่อน้ำ สายไฟฟ้าผ่านที่ดินที่ถูกเวนคืน เป็นต้น ส่วนกรณีเจ้าของที่ดินที่มีได้ถูกเวนคืนนั้น กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไม่ได้กำหนดสิทธิในการได้รับค่าทดแทนไว้แต่อย่างใด

อนึ่ง ค่าทดแทนความเสียหายซึ่งเป็นผลข้างเคียงที่เกิดจากการล่งล้ำสิทธิโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งความเสียหายที่เกิดแก่ผู้ที่ไม่ได้ถูกเวนคืนนั้นไม่ได้เกิดจากการกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันจะเข้าองค์ประกอบความรับผิดทางละเมิด แต่เป็นกรณีที่รัฐต้องชดเชยค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการสูญเสียสิทธิในทรัพย์สินนั้น

สำหรับแนวคำพิพากษาศาลฎีกาและศาลปกครองของไทยนั้น ในกรณีเจ้าของที่ดินข้างเคียงที่มีได้ถูกเวนคืนถูกรบกวนสิทธิในการใช้อสังหาริมทรัพย์ เพราะมีการทำกิจกรรมในที่ดินที่ถูกเวนคืนซึ่งมีผลให้ที่ดินนั้นเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลง กลับเป็นกรณีที่ผู้เสียหายต้องฟ้องร้องในความผิดฐานละเมิด ซึ่งปรากฏแนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกาสามารถสรุปได้ดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 240/2528 สรุปความได้ว่า กรุงเทพมหานครจำเลยสร้างสะพานลอยเพื่อให้ประชาชนใช้ข้ามถนน โดยมีแนวโครงเหล็กบนทางเท้าเป็นรั้วปิดกั้นช่องทางบางตอนเพื่อมิให้คนข้ามถนนในแนวนั้น และให้ใช้สะพานลอยข้ามแทน ทำให้โจทก์ขาดความสะดวกสบาย เนื่องจากไม่สามารถเก็บรถยนต์หน้าตึกแถวของตนได้ โดยศาลฎีกาให้เหตุผลว่า การกระทำของจำเลยเป็นการกระทำเพื่อสาธารณประโยชน์ แนวโครงเหล็กที่จำเลยสร้างบนทางเท้าเป็นทางสาธารณะนอกจากไม่ผิดกฎหมายแล้ว ยังเป็นการป้องกันมิให้โจทก์กระทำผิดกฎหมายโดยขับรถยนต์บนทางเท้าอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 43 (7) และแม้แนวโครงเหล็กจะปิดกั้นทางเข้าตึกแถวของโจทก์ก็ตาม แต่ตึกแถวของโจทก์ก็มีลักษณะเป็นอาคารพาณิชย์ซึ่งโดยสภาพไม่เหมาะแก่การเก็บรถยนต์ การกระทำของจำเลยจึงไม่เป็นการละเมิดสิทธิโจทก์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 และไม่เป็นการใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นตามมาตรา 421 ทั้งกรณีก็ไม่ต้องด้วยมาตรา 1337²⁴

²⁴ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 1337 บุคคลใดใช้สิทธิของตนเป็นเหตุให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหาย หรือเดือดร้อนเกินที่ควรคิดหรือคาดหมายได้ว่าเป็นไปตามปกติและเหตุอันควรในเมื่อเอาสภาพและตำแหน่งที่อยู่แห่งทรัพย์สินนั้นมาคำนึงประกอบไซ้รู้ ท่านว่าเจ้าของอสังหาริมทรัพย์มี

อีกด้วย เพราะเมื่อราชการกระทำในสิ่งที่เห็นว่าถูกต้องเพื่อประโยชน์ส่วนรวมและไม่มีเจตนาล้นแก่งผู้ใด แม้จะทำให้โจทก์ต้องขาดความสะดวกสบายไปบ้าง โจทก์ก็จำต้องยอมรับเอาดังเช่นบุคคลที่อยู่ร่วมกันในสังคมเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความเจริญของท้องถิ่น

คำพิพากษาฎีกาที่ 931/2523 สรุปความได้ว่า กรุงเทพมหานครสร้างสะพานลอย ส่วนหนึ่งของสะพานลอยอยู่บนทางเท้ากีดขวางทางเข้าออกบ้านโจทก์ ทำให้โจทก์ไม่สามารถนำรถยนต์เข้าออกระหว่างถนนจรัลสนิทวงศ์กับบ้านโจทก์โดยผ่านทางเท้าได้ ในคดีนี้ศาลวินิจฉัยว่าการกระทำของจำเลยนับได้ว่าเป็นเหตุให้โจทก์ได้รับความเสียหายเดือดร้อนเกินกว่าที่ควรคิดหรือคาดหมายได้ว่าจะเป็นไปตามปกติและเหตุอันควร โจทก์ย่อมมีสิทธิจะปฏิบัติการเพื่อยังความเสียหายหรือความเดือดร้อนนั้นให้สิ้นไปได้ ถึงแม้จำเลยจะสร้างสะพานลอยเพื่อสาธารณประโยชน์และไม่ว่าโจทก์จะมีสิทธินำรถยนต์เข้าออกระหว่างถนนจรัลสนิทวงศ์กับบ้านโจทก์โดยผ่านทางเท้าหรือไม่ก็ตาม การสร้างสะพานลอยดังกล่าวก็ยังถือว่าเป็นการละเมิดต่อโจทก์ เนื่องจากมีข้อเท็จจริงเพิ่มเติมในคดีนี้ว่า การสร้างสะพานลอยตรงบริเวณที่พิพาทอาจแก้ไขหรือหลีกเลี่ยงเปลี่ยนแปลงเพื่อไม่ให้ขวางทางเข้าออกบ้านโจทก์ได้ โดยนายช่างก่อสร้างของจำเลยเองก็ได้ทวงดึงและชี้ช่องให้แก้ไขโดยร่นช่องทางบันไดให้สั้นลงด้วยแล้ว แต่จำเลยไม่ยอมปฏิบัติตาม ศาลจึงถือว่าเป็นกรณีที่โจทก์ได้รับความเสียหายเกินกว่าปกติที่ควรต้องรับ

คำพิพากษาฎีกาที่ 4634/2536 สรุปความได้ว่า เอกชนเป็นโจทก์ฟ้องกรมทางหลวงเป็นจำเลยให้ชดเชยค่าเสียหายกรณีกรมทางหลวงได้ดำเนินการก่อสร้างและขยายปรับปรุงทางหลวงจังหวัดตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยในการก่อสร้างปรากฏว่าได้มีการยกระดับถนนให้สูงขึ้นเพื่อป้องกันน้ำท่วม และมีการก่อกำแพงดินหน้าบ้านของโจทก์ที่อยู่บริเวณคอสะพานเพื่อให้เกิดความมั่นคงแข็งแรงของสะพานและเกิดความปลอดภัยแก่รถที่ข้ามไปมาบนสะพาน การก่อสร้างปรับปรุงดังกล่าวทำให้โจทก์ไม่สามารถเข้าออกบ้านโจทก์ทางทิศตะวันออกได้ ถนนที่ยกระดับขึ้นและกำแพงดินได้บังทางลมกับแสงสว่าง โจทก์ไม่สามารถค้าขายมีรายได้เหมือนเช่นเดิม กล่าวคือ เคยขายสินค้าได้เดือนละกว่า 70,000 บาทขึ้นไป ปัจจุบันขายได้ไม่เกิน 63,000 บาท ศาลได้พิจารณาแล้วเห็นว่าการกระทำของจำเลยไม่มีเจตนาล้นแก่งโจทก์ ประกอบกับไม่สามารถหลีกเลี่ยงการยกระดับถนนให้ต่ำลงกว่าที่สร้างได้ เพราะจะทำให้การจราจรติดขัดและอาจเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกายของผู้ที่ใช้ทางหลวงสายนี้เป็นจำนวนมาก ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับประโยชน์ที่ประชาชนทั่วไปจำนวนมากจะได้รับความสะดวก ปลอดภัย และความเจริญของ

สิทธิที่จะปฏิบัติการเพื่อยังความเสียหายหรือความเดือดร้อนนั้นให้สิ้นไป ทั้งนี้ ไม่ลบล้างสิทธิที่จะเรียกเอาค่าทดแทน

ท้องถิ่นจากการยกระดับถนนพิพาทในระดับที่สร้างกับการที่โจทก์ต้องขาดความสะดวกสบายไปบ้าง เห็นว่าความเดือดร้อนของโจทก์ไม่เกินกว่าที่ควรคิดหรือคาดหมายได้และมีเหตุอันสมควร โจทก์จำต้องยอมรับดังเช่นบุคคลอื่นที่อยู่ร่วมกับโจทก์ในสังคมยอมรับ การก่อสร้างปรับปรุงยกระดับถนนพิพาทไม่เป็นละเมิดต่อโจทก์

โดยที่ข้อเท็จจริงในคำพิพากษาฎีกาที่ 240/2528 และคำพิพากษาฎีกาที่ 4634/2536 เป็นกรณีที่ศาลไม่พิจารณาจ่ายค่าทดแทนให้ โดยให้เหตุผลว่า การกระทำของรัฐไม่เป็นละเมิด และไม่ได้ทำให้โจทก์ได้รับความเดือดร้อน หรือความเสียหายเกินกว่าปกติที่ควรต้องรับ และโจทก์ต้องยอมรับเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความเจริญของท้องถิ่น ส่วนคำพิพากษาฎีกาที่ 931/2523 ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า การกระทำของโจทก์เป็นละเมิด ศาลจึงตัดสินให้เป็นกรณีที่ได้รับค่าทดแทน

คำวินิจฉัยศาลปกครองกลางที่ 168/2545 สรุปความได้ว่า การสร้างสะพานลอยของกรุงเทพมหานคร ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เนื่องจากการประกอบกิจการต้องอาศัยหน้าร้านในการติดต่อลูกค้า และกีดขวางการขนถ่ายสินค้าอะไหล่และเครื่องยนต์เก่าในการประกอบกิจการค้าของผู้ถูกฟ้องคดี จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีย้ายตำแหน่งสะพานลอยคนข้ามไปยังบริเวณที่ว่างอื่นถัดไปอีก 30 เมตร จะไม่บดบังผู้ใด ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่า เหตุที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงแบบแปลนเดิมได้ เนื่องจากปรากฏข้อเท็จจริงว่า ฝั่งอาคารผู้ฟ้องคดีมีแนวท่อระบายน้ำ ท่อประปา ท่อโทรศัพท์ฝังอยู่ใต้ดิน รวมทั้งท่อน้ำเสียรวม บ่อบำบัดน้ำเสีย และระบบสายไฟฟ้าใต้ดิน ดังนั้น ถ้าต้องก่อสร้างเพื่อไม่ให้เสาของสะพานไม่อยู่กลางทางเท้า จำเป็นจะต้องย้ายสาธารณูปโภคดังกล่าว ซึ่งจะกระทบกับโครงสร้างของระบบสาธารณูปโภคเป็นอย่างมาก และเกินกว่าที่จะให้ผู้รับเหมาก่อสร้างสะพานพิพาทรับภาระค่าใช้จ่ายนี้ได้ ถ้าเทียบกับค่าจ้างก่อสร้างสะพานลอย ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า การสร้างสะพานลอยของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้สร้างสะพานพิพาทบนที่สาธารณะ มิได้มีส่วนใดของสะพานรุกล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดี ซึ่งการกระทำที่จะเป็นละเมิดต้องปรากฏว่ากระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ และทำให้บุคคลอื่นเสียหาย ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้กระทำตามอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับวิศวกรรมจราจรตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 89 (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และการก่อสร้างสะพานพิพาทไม่มีส่วนใดของสะพานรุกล้ำเข้าไปในที่ดินหรืออาคารของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ความเสียหายของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นเพียงสิทธิที่จะใช้ที่สาธารณะลดน้อยลงกว่าเดิมเท่านั้น การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่เป็นละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดี จึงพิพากษายกฟ้อง

ตามนัยคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น ศาลตั้งประเด็นในการพิจารณาว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นละเมิดหรือไม่ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การกระทำดังกล่าวเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเป็นการกระทำโดยละเมิด ซึ่งหากศาลวินิจฉัยโดยอาศัยหลักกฎหมายลักษณะละเมิดมาพิจารณาทั้งหมด ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่มีสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนความเสียหาย

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ไม่ได้กำหนดให้มีการจ่ายค่าทดแทนให้กับบุคคลที่ไม่ถูกเวนคืนไว้ ซึ่งหากพิจารณาจากแนวทางการพิจารณาคดีของศาลไทยเกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลที่ไม่ได้ถูกเวนคืนแล้ว ทางปฏิบัติที่ผ่านมาแนวทางการตัดสินของศาลมีใน 2 ลักษณะ คือ พิจารณาโดยเทียบเคียงจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 มาตรา 421 และมาตรา 1377 ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การที่ผู้เสียหายจะมีสิทธิได้รับค่าทดแทนนั้น ต้องอาศัยข้อเท็จจริงที่ว่า การกระทำของรัฐเข้าข่ายเป็นการกระทำละเมิดหรือไม่ ซึ่งหากการกระทำดังกล่าวไม่เป็นการละเมิดแล้ว กรณีดังกล่าวผู้ฟ้องคดีก็จะไม่ได้รับค่าทดแทน โดยศาลให้เหตุผลว่า บุคคลที่ได้รับความเสียหายนั้นต้องยอมรับดังเช่นบุคคลอื่นที่อยู่ร่วมกับบุคคลที่ได้รับความเสียหายในสังคมยอมรับ อีกทั้งการดำเนินงานของรัฐก็เป็นไปโดยถูกต้อง ไม่เป็นละเมิด และเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ และไม่ปรากฏว่าเอกชนได้รับความเสียหายเกินกว่าปกติที่ควรได้รับ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับแนวความคิดดังกล่าว และเห็นว่าหลักความรับผิดชอบของบุคคลตามกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ในกรณีของเอกชนนั้นทุกคนอยู่ในสถานะที่เท่าเทียมกัน บุคคลหนึ่งต้องรับผิดชอบต่ออีกบุคคลหนึ่งก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นได้กระทำการให้อีกบุคคลได้รับความเสียหายซึ่งถือเป็นความผิด แต่ในกฎหมายเอกชนเองก็มีข้อยกเว้นที่ให้ผู้เสียหายต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายนั้นจะไม่ได้กระทำการอันเป็นความผิด เช่น กรณีที่นายจ้างต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกในความเสียหายที่ลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้าง ที่กฎหมายกำหนดเช่นนี้ก็เพราะว่านายจ้างและลูกจ้างไม่ได้อยู่ในสถานะที่เท่าเทียมกัน กฎหมายจึงชดเชยความไม่เท่าเทียมกันนี้ แม้ในกรณีที่ไม้อาจพิสูจน์ได้ว่าเป็นความผิดของนายจ้าง²⁵ ส่วนในกฎหมายปกครองนั้นหลักความรับผิดชอบที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความผิดก็ไม่อาจนำมาใช้ได้ในทุกกรณีเช่นกัน เนื่องจากรัฐมิได้อยู่ในสถานะที่เท่าเทียมกับเอกชน โดยรัฐเปรียบเสมือนตัวแทนของประชาชนทุกคน และมีอำนาจที่จะกระทำการใดๆ

²⁵ วรุฒิ ทวาทสิน, “กฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศสกับระบบกฎหมายจารีตประเพณี ในคู่มือการศึกษากฎหมายปกครอง”, จัดพิมพ์โดยสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, (2545), น. 490.

เพื่อประโยชน์สาธารณะ สิ่งที่รัฐสามารถกระทำได้นั้นอาจจะอยู่เหนือความสามารถที่ปัจเจกชนธรรมดาจะกระทำได้ และหากผลประโยชน์ของรัฐและเอกชนขัดแย้งกัน ผลประโยชน์ของรัฐก็จะอยู่ในสถานะที่เหนือกว่าผลประโยชน์ของเอกชน ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าการที่จะกำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบเยียวยาให้แก่เอกชนที่ต้องเสียหายจากการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะของรัฐ ไม่อาจถือได้ว่าเป็นธรรมกับรัฐ แต่การที่รัฐจะต้องเยียวยาความเสียหายให้แก่เอกชนหรือไม่นั้น ควรพิจารณาว่าเป็นการสมควรหรือไม่ที่จะให้เอกชนคนใดคนหนึ่งต้องรับภาระที่เกิดจากการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะของรัฐ ทั้งนี้ เพราะกฎหมายมหาชนจำเป็นจะต้องคำนึงถึงบริการสาธารณะในขณะเดียวกันก็ต้องพยายามประสานสิทธิของรัฐและเอกชนเข้าด้วยกัน ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าแนวทางการพิจารณาของศาลไม่ควรเป็นไปตามกฎหมายลักษณะละเมิดทั้งหมด กล่าวคือ จะไม่พิจารณาตามกฎหมายลักษณะละเมิดว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ เนื่องจากการเวนคืนมิใช่กรณีที่เกิดความเสียหายโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ แต่เป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจรัฐกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

โดยจากการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศในประเด็นดังกล่าวพบว่า แต่ละประเทศต่างก็ได้พัฒนาแนวคิดเรื่องความรับผิดชอบของรัฐต่อเจ้าของที่ดินที่ไม่ถูกเวนคืนไว้ทั้งสิ้น โดยในประเทศฝรั่งเศส รัฐบัญญัติลงวันที่ 28 pluviôse an VII บัญญัติให้รัฐรับผิดชอบในกรณีความเสียหายเกิดขึ้นจากงานโยธาสาธารณะ ซึ่งงานโยธาสาธารณะนั้นในบางกรณีหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบปราศจากการกระทำผิด เช่น ความเสียหายอย่างถาวรที่เกิดขึ้นแก่ผู้อาศัยอยู่ใกล้เคียงกับการก่อสร้างสาธารณูปการที่ไม่มีลักษณะเป็นอันตรายในตัวเอง การทำให้อาคารเสื่อมราคาจากการก่อสร้างทางด่วนใกล้เคียงล้วนเป็นกรณีที่ก่อให้เกิดสิทธิได้รับค่าชดเชยเมื่อมีลักษณะที่เป็นความไม่สะดวกเกินกว่าปกติของผู้อยู่อาศัยใกล้เคียง

ส่วนในประเทศอังกฤษ การพิจารณากำหนดค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินข้างเคียงที่ไม่ได้ถูกเวนคืนนั้นมีหลักการคล้ายคลึงกับการให้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดประเภท public nuisance ซึ่งมีที่มาจากคำตัดสินในคดี Metropolitan Board of Work v. Mc Carthy (1874) หรือที่เรียกกันว่า Mc Carthy Rules และต่อมาได้มีการบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในกฎหมาย Land Compensation Act 1973 และเมื่อพิจารณาประกอบกับแนวการตีความของศาลอังกฤษ สามารถสรุปหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบต่อเจ้าของที่ดินที่ไม่ได้ถูกเวนคืนได้ดังนี้

(1) ความเสียหายนั้นจะต้องเป็นความเสียหายทางกายภาพ เช่น เสียงดัง ความสั่นสะเทือน กลิ่น คิว้น แสงสว่างแฉะ การปล่อยของแข็งหรือสารที่เป็นของเหลวเข้าสู่ที่ดิน เป็นต้น

(2) ความเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลงมีสาเหตุมาจากการเข้าใช้ประโยชน์ในโครงการต่างๆ ของรัฐ

(3) บุคคลที่จะเรียกร้องค่าทดแทนได้นั้น ถ้าเป็นกรณีที่อยู่อาศัย ได้แก่ เจ้าของหรือผู้ครอบครอง (owner-occupier) หรือในกรณีที่มิใช่ที่อยู่อาศัย ได้แก่ เจ้าของ (owner)

ค่าทดแทนในกรณีนี้จะมีการประเมินโดยพิจารณาจากความเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลง และมีความเสียหายทางกายภาพเกิดขึ้น ณ วันที่มีการเข้าใช้โครงการนั้นๆ ของรัฐ โดยการประเมินค่าทดแทนจะกระทำใน 1 ปี ภายหลังจากวันเริ่มต้นเข้าใช้โครงการ

สำหรับกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา การดำเนินบริการสาธารณะตามปกติของรัฐซึ่งมีผลเป็นการรบกวนสิทธิในการใช้สอยทรัพย์สินของเอกชน โดยความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นไม่จำกัดเฉพาะความเสียหายทางกายภาพที่เกิดกับตัวทรัพย์สินเท่านั้น ยังหมายรวมถึงการทำให้มูลค่าของทรัพย์สินนั้นต้องลดน้อยถอยลงด้วย เช่น ความเสียหายที่เกิดแก่ที่ดินข้างเคียงซึ่งมีสาเหตุจากควั่น เสาชิงช้า และความสั่นสะเทือน ฯลฯ ซึ่งมีผลทำให้ที่ดินนั้นไม่เหมาะสมแก่การอยู่อาศัยอีกต่อไป หรือก่อให้เกิดภัยอันตรายแก่การอยู่อาศัยในที่ดินนั้น โดยความเสียหายที่เกิดแก่เจ้าของที่ดินข้างเคียงนั้น เป็นผลมาจากการก่อสร้างหรือการดำเนินบริการสาธารณะซึ่งได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควร และโดยปราศจากความประมาทเลินเล่อแล้ว ดังนั้น การฟ้องร้องในกรณีดังกล่าวนี้ตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกาอยู่ภายใต้หลักการตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้จ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมเพื่อการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ส่วนกรณีของประเทศเยอรมัน ค่าทดแทนความเสียหายซึ่งเป็นผลข้างเคียงที่เกิดจากการล่งล้ำสิทธิในทรัพย์สินโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายซึ่งถือเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ในประเทศเยอรมันเกิดจากการพัฒนาโดยศาลยุติธรรมเพื่ออุดช่องว่างที่เกิดขึ้นในระบบกฎหมายความรับผิดชอบของรัฐเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้กับเอกชนผู้ได้รับความเสียหาย โดยการกระทำดังกล่าวเป็นผลข้างเคียงที่เกิดจากการล่งล้ำสิทธิในทรัพย์สินซึ่งถือเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และมักเกิดจากการกระทำในทางกายภาพของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบในทรัพย์สินของเอกชนโดยมิได้เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อแต่อย่างใด ดังนั้น รัฐย่อมมีหน้าที่ต้องชดเชยค่าทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น

ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า การกำหนดค่าเสียหายให้แก่บุคคลที่ไม่ถูกเวนคืนแต่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนนั้น ควรมีการพิจารณาคดีในแนวทางใหม่ โดยถือว่าความรับผิดชอบของรัฐในกรณีดังกล่าวเป็นไปตามหลักการในรัฐธรรมนูญเพื่อคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน และเมื่อเอกชนผู้นั้นได้รับความเสียหายจากการดำเนินงานตามกฎหมาย โดยที่ความเสียหายดังกล่าว

มิได้เกิดจากความจงใจหรือความประมาทเลินเล่อแต่อย่างใด ความรับผิดชอบของรัฐจึงมิได้อาศัยฐานความรับผิดชอบจากกฎหมายลักษณะละเมิด แต่รัฐย่อมมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดจากการสูญเสียสิทธิในทรัพย์สินบางประการให้แก่บุคคลที่ได้รับความเสียหายนั้น โดยมีอาจพิจารณาว่า กรณีดังกล่าวรัฐมิได้มีความรับผิดชอบเนื่องจากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ และความเสียหายที่เอกชนได้รับนั้นเป็นเรื่องที่เอกชนผู้นั้นจำต้องยอมรับผลเสียหายที่เกิดขึ้นจากการขาดความสะดวกสบายไปบ้าง หรือความเดือดร้อนที่ได้รับไม่เกินกว่าที่ควรคิดหรือคาดหมายได้และมีเหตุอันสมควร เอกชนผู้นั้นจึงจำต้องยอมรับดังเช่นบุคคลอื่นที่อยู่ร่วมกันในสังคมยอมรับ ดังแนวคำวินิจฉัยและการให้เหตุผลของศาลไทยดังที่ผู้เขียนได้กล่าวรายละเอียดไว้แล้วในเบื้องต้น

5.4.2 กรณีบุคคลที่ไม่ถูกเวนคืนแต่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืน

การกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะเกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคมได้นั้น มีอาจพิจารณาเฉพาะความเป็นธรรมในแง่การชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนเท่านั้น เพราะในอีกแง่หนึ่งนั้น การเวนคืนยังสร้างประโยชน์ให้กับกลุ่มบุคคลที่ไม่ถูกเวนคืนอีกด้วย ซึ่งกลุ่มบุคคลเหล่านี้มิใช่ผู้ที่ต้องยอมเสียสละเป็นพิเศษเพื่อประโยชน์มหาชน ในทางตรงกันข้าม บุคคลกลุ่มนี้กลับเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์เป็นอย่างยิ่งจากการเสียสละเป็นพิเศษของผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งได้รับประโยชน์จากการลงทุนของรัฐด้วย ที่ผู้เขียนกล่าวเช่นนี้ เนื่องจากการลงทุนก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคต่างๆ หรือการตัดถนน ย่อมเป็นปัจจัยสนับสนุนสำคัญที่ทำให้ที่ดินของบุคคลกลุ่มนี้มีสภาพทำเลที่เปลี่ยนแปลงไป มีราคาสูงขึ้น ซึ่งหากไม่มีปัจจัยจากภาครัฐและผู้ถูกเวนคืนที่ต้องยอมเสียสละเป็นพิเศษมาสนับสนุนแล้ว ที่ดินแห่งนั้นย่อมไม่อาจพัฒนาคุณค่าโดยตนเองได้ ดังนั้น กลุ่มบุคคลที่ได้รับประโยชน์นี้จึงควรจะต้องนำรายได้ส่วนหนึ่งของตนที่เพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากทรัพย์สินที่ครอบครองมีราคาสูงขึ้นกลับคืนสู่รัฐ เพื่อเป็นการเรียกคืนผลแห่งการลงทุนของรัฐ ด้วยเหตุผลว่าการลงทุนจัดทำโครงการของรัฐนั้นนำเงินภาษีของคนทั่วประเทศมาลงทุน แต่เฉพาะกลุ่มบุคคลที่มีบ้านเรือน หรือที่ดินอยู่ในละแวกโครงการเท่านั้นที่จะได้รับประโยชน์มากที่สุด อย่างไรก็ตาม อาจมีข้อโต้แย้งได้ว่า การจัดทำบริการสาธารณะถือเป็นการกิจของรัฐเพื่อสร้างความสะดวกสบายให้แก่ประชาชน หรือสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่น จึงไม่สมควรมีการเรียกผลประโยชน์กลับคืนจากบุคคลที่ใช้ประโยชน์จากการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ ต่อกรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่า แม้การจัดทำบริการสาธารณะจะถือเป็นการกิจของรัฐ แต่การที่รัฐจะสามารถจัดทำภารกิจสำเร็จลุล่วงได้นั้นก็ต้องอาศัยความร่วมมือ หรือความเสียสละจากบุคคลกลุ่มหนึ่งที่ต้องยอมสละทรัพย์สินของตนเพื่อประโยชน์ของมหาชน โดยที่บุคคลกลุ่มนี้ไม่ได้รับ

ประโยชน์ใดกลับคืนมาเป็นพิเศษ และแม้จะกล่าวได้ว่า การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ ประชาชนทั้งหลายย่อมได้ใช้ประโยชน์ในบริการสาธารณะนั้นโดยเท่าเทียมกัน แต่บุคคลที่จะได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่รัฐจัดทำมากที่สุดก็คือ บุคคลที่มีที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอยู่ในละแวกนั้นเท่านั้น ดังนั้น เพื่อให้เกิดการประสานผลประโยชน์ที่เอกชนกลุ่มหนึ่งได้รับให้สอดคล้องกับการที่บุคคลกลุ่มหนึ่งต้องยอมเสียผลประโยชน์ของตนเป็นพิเศษ ซึ่งประโยชน์ที่เสียสละนั้นไม่เพียงเกิดประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไปเท่านั้น ยังสร้างผลประโยชน์เป็นพิเศษให้แก่กลุ่มบุคคลกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะด้วย รัฐจึงควรมีมาตรการบางอย่างเพื่อเรียกเก็บประโยชน์จากบุคคลเหล่านี้เพื่อเป็นการชดเชยการลงทุนของภาครัฐ เพื่อนำรายได้พิเศษประเภทนี้มาใช้ในทางที่จะเป็นประโยชน์หรือบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนในโครงการนั้นๆ

สำหรับแนวคิดการเรียกประโยชน์กลับคืนจากบุคคลที่ได้รับประโยชน์จากการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐในต่างประเทศนั้น มีปรากฏในประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศในแถบละตินอเมริกา โดยมีการให้เหตุผลว่า เมื่อรัฐได้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ ผลจากการจัดทำบริการสาธารณะนั้นย่อมเป็นประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไป อย่างไรก็ตาม ย่อมมีบุคคลกลุ่มหนึ่งที่ได้รับประโยชน์จากการจัดทำบริการสาธารณะนั้นเป็นพิเศษ ซึ่งได้แก่ บุคคลอันเป็นเจ้าของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ในย่านโครงการนั้นๆ โดยที่ดินของบุคคลเหล่านี้มีสภาพทำเลเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม และมีมูลค่าสูงขึ้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นผลมาจากการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐทั้งสิ้น และเมื่อมูลค่าที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้นนี้เจ้าของที่ดินไม่ได้เป็นผู้ลงทุนดำเนินการด้วยตนเอง แต่ถือเป็นผลกำไรที่คาดไม่ถึง (wind fall gain) เจ้าของที่ดินควรต้องมีส่วนช่วยรับภาระโดยการเสียภาษี หรือค่าธรรมเนียม หรือค่าตอบแทนในรูปแบบอื่นกลับคืนสู่ภาครัฐ เพื่อเป็นการชดเชยงบประมาณการลงทุนของภาครัฐ ตลอดจนยังถือเป็นการแบ่งเบาความเสียหายที่บุคคลกลุ่มหนึ่ง (ผู้ถูกเวนคืน) ได้รับจากการที่ต้องยอมเสียสละทรัพย์สินของตนเพื่อสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นด้วย

โดยในประเทศสหรัฐอเมริกา มาตรการเรียกประโยชน์ตอบแทนจากผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืน อยู่ในรูปของการเรียกเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในลักษณะภาษีประเมินพิเศษ ซึ่งเรียกเก็บจากเจ้าของที่ดินหรือเจ้าของโรงเรือนที่ได้รับประโยชน์จากการดำเนินการบริการสาธารณะของรัฐ เช่น การที่รัฐเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างถนน ทำให้ที่ดินและโรงเรือนที่ตั้งอยู่ริมถนนมีราคาสูงขึ้น ผู้เป็นเจ้าของที่ดินและโรงเรือนนั้นต้องเสียภาษีให้แก่รัฐเป็นการชดเชยที่ได้รับประโยชน์เป็นพิเศษจากกิจการนั้น ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของมาตรการ Value capture สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสม เช่น นำมาใช้เพื่อสร้างความสมดุลในการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชน โดยเรียกเก็บมูลค่า

ค่าที่เพิ่มขึ้นของที่ดินจากเจ้าของที่ดินในย่านนั้น เพื่อนำมูลค่าที่เรียกคิ่้นนั้นมาเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการก่อสร้างหรือการจัดการสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเป็นการป้องปรามนักเก็งกำไรที่ถือครองที่ดินไว้เพื่อการซื้อขายที่ดินที่ย่อมมีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นในอนาคต

สำหรับประเทศในแถบละตินอเมริกาที่ผู้เขียนจะกล่าวถึง คือ ประเทศโคลัมเบีย ซึ่งนำมาตรการ Value capture มาใช้เนื่องจากเกิดปัญหาว่า การจัดทำบริการพื้นฐานของรัฐทำให้ที่ดินมีมูลค่าสูงขึ้น และก่อให้เกิดการเก็งกำไรที่ดินในหมู่นักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ โดยกฎหมายและการบริหารจัดการของภาครัฐไม่สามารถควบคุมราคาซื้อขายที่ดินให้มีความสม่าเสมอได้ ดังนั้นจึงต้องมีการเรียกเก็บมูลค่าที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้นจากการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ ด้วยเหตุผลว่าการที่ที่ดินเจริญขึ้นนั้น ไม่ใช่การกระทำของเจ้าของที่ดินเอง รัฐจึงมีสิทธิในมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นซึ่งเกิดจากการดำเนินการของรัฐเอง ซึ่งหลักการดังกล่าวได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศโคลัมเบียเอง และได้มีการออกกฎหมาย The Law for Territorial Development มาเพื่อเป็นแนวปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวอีกด้วย นอกจากนี้ ได้กำหนดให้องค์กรอิสระที่รู้จักกันในนามว่า “the Agustn Codizzi Geographical Institute” มีหน้าที่ประเมินราคาที่ดินก่อนและหลังการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐเพื่อเป็นแนวทางในการเรียกเก็บมูลค่าที่ดินที่สูงขึ้นตามกฎหมายต่อไป โดยมาตรการที่รัฐบาลโคลัมเบียใช้เพื่อให้รัฐเข้าไปมีส่วนร่วมในมูลค่าที่ดินที่สูงขึ้นนั้น อยู่ในรูปแบบของการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากเจ้าของที่ดินในกรณีที่มีการขออนุญาตกระทำการบางอย่างในที่ดิน หรือในกรณีที่ที่ดินมีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียน โดยค่าธรรมเนียมเหล่านี้จะได้รับการบันทึกไว้ที่สำนักงานที่ดิน และมีเงื่อนไขว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนไม่ได้จนกว่าจะได้จ่ายค่าธรรมเนียมดังกล่าว

จากการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศจะเห็นได้ว่าหลักการเรียกผลประโยชน์กลับคืนจากบุคคลที่ได้รับประโยชน์จากการจัดทำบริการสาธารณะนั้น เป็นสิ่งที่รัฐสามารถกระทำได้โดยชอบธรรม เพื่อเป็นสร้างความเป็นธรรมระหว่างบุคคลที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นนั้นๆ จะได้ร่วมรับภาระที่มีต่อส่วนรวมโดยเท่าเทียมกัน ผู้เขียนจึงเห็นว่า สมควรนำแนวคิดให้มีการเรียกประโยชน์กลับคืนจากบุคคลที่ได้รับประโยชน์จากการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐมาปรับใช้กับบุคคลที่ไม่ถูกเวนคืนแต่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืนด้วย เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืน ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่า แม้ว่าการจัดทำบริการสาธารณะถือเป็นภารกิจของรัฐ ซึ่งประชาชนทั้งหลายย่อมได้ใช้ประโยชน์ในบริการสาธารณะนั้นโดยเท่าเทียมกัน แต่บุคคลที่จะได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่รัฐจัดทำมากที่สุดก็คือ บุคคลที่มีที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอยู่ในละแวกนั้นเท่านั้น และประโยชน์ที่กลุ่มคนเหล่านี้

ได้รับเป็นพิเศษนั้นนอกจากจะเกิดจากปัจจัยสนับสนุนจากภาครัฐแล้ว ยังมีที่มาจากการเสียสละเป็นพิเศษของบุคคลที่ถูกเวนคืนอีกด้วย ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เองก็มีหลักการให้รัฐเรียกผลประโยชน์กลับคืนจากผู้ถูกเวนคืนได้ ในกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าที่ดินที่เสียจากการเวนคืนมีราคาสูงขึ้นรัฐย่อมต้องหักมูลค่าที่สูงขึ้นนั้นออกจากค่าทดแทน ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ถือเป็นหลักการสากลซึ่งบัญญัติไว้ในกฎหมายเวนคืนของต่างประเทศด้วย ทั้งนี้ ก็เพื่อมิให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับประโยชน์เกินกว่าที่เสียหายจริง ผู้เขียนจึงเห็นว่า แม้เป็นกรณีผู้ถูกเวนคืนเองแต่หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้รับประโยชน์จากการเวนคืน กฎหมายยังกำหนดให้ผู้ถูกเวนคืนไม่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนเกินกว่าที่เสียหายจริง ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเสมอภาคและความชอบธรรมในการจ่ายค่าทดแทนให้กับทั้งผู้ถูกเวนคืนและสังคม จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ที่ไม่ถูกเวนคืนแต่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืนสมควรจะร่วมรับภาระในส่วนนี้ด้วย โดยผู้เขียนเสนอให้รัฐจัดเก็บภาษีประเภทใหม่ ซึ่งเป็นภาษีที่ประเมินพิเศษโดยเรียกเก็บจากกลุ่มบุคคลที่ไม่ถูกเวนคืนแต่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืน ซึ่งบุคคลใดจะถือว่าเป็นบุคคลที่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืนนั้นเห็นควรให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานประเมินราคาทรัพย์สิน หรือองค์กรอิสระด้านการประเมินราคาทรัพย์สินหากจะได้มีการจัดตั้งขึ้นในอนาคต เพื่อทำหน้าที่ในการประเมินราคาที่ดินก่อนและหลังการเวนคืนเพื่อกำหนดเกณฑ์ในการเรียกเก็บ และเพื่อกำหนดว่าที่ดินแปลงใดบ้างในโครงการเวนคืนนั้นๆ จึงจะถือว่าเป็นที่ดินที่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืนซึ่งเป็นผู้ที่ต้องเสียภาษีประเมินพิเศษชนิดนี้ จากนั้นจึงแจ้งไปยังสำนักงานที่ดินเพื่อบันทึกข้อมูลดังกล่าวเอาไว้ ทั้งนี้ บุคคลที่ได้รับประโยชน์เป็นพิเศษจะต้องเสียภาษีชนิดนี้ก็ต่อเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงชัดเจนว่าบุคคลดังกล่าวมีรายได้เพิ่มขึ้นเนื่องจากมูลค่าทรัพย์สินที่ครอบครองมีราคาสูงขึ้นเนื่องมาจากการเวนคืน ซึ่งอาจจำแนกประโยชน์ในลักษณะดังกล่าวได้เป็น 2 ประการด้วยกัน คือ

(1) กรณีรายได้เพิ่มขึ้นจากการขาย จำหน่าย จ่ายโอนทรัพย์สิน ซึ่งเป็นผลประโยชน์โดยตรงที่บุคคลกลุ่มนี้ได้รับเนื่องมาจากการการลงทุนของภาครัฐ (การเวนคืน) โดยบุคคลกลุ่มนี้มิได้ลงทุนเพื่อให้ทรัพย์สินของตนมีโอกาสในการพัฒนามูลค่าเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด

(2) กรณีที่มีการลงทุนจากภาครัฐ (การเวนคืน) ซึ่งส่งผลให้สภาพทำเลที่ตั้งของที่ดินเปลี่ยนแปลงไป และสามารถนำมาหาประโยชน์หรือประกอบธุรกิจการค้าอย่างใดอย่างหนึ่งได้ ซึ่งกรณีตาม (2) นี้ บุคคลกลุ่มดังกล่าวได้นำประโยชน์ที่ได้รับจากการลงทุนของภาครัฐไปพัฒนาเพื่อให้ทรัพย์สินของตนมีมูลค่าที่สูงขึ้นอีกทอดหนึ่ง โดยรายได้ที่บุคคลเหล่านี้ได้รับเพิ่มเติมส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการลงทุนพัฒนาของบุคคลกลุ่มนี้เองด้วย

ดังนั้น การเรียกผลประโยชน์ตอบแทนจากบุคคลที่ไม่ถูกเวนคืนแต่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืนในสองกลุ่มที่ผู้เขียนกล่าวไว้ข้างต้น ควรจะใช้อัตราการเรียกเก็บที่แตกต่างกันไปตามประโยชน์ที่แต่ละคนได้รับ โดยในกรณีที่ได้รับประโยชน์ที่ได้รับเป็นผลมาจากการลงทุนของภาครัฐทั้งสิ้น บุคคลกลุ่มนี้ย่อมต้องเสียภาษีประเมินพิเศษดังกล่าวให้แก่รัฐในอัตราที่สูงกว่าบุคคลกลุ่มที่มีส่วนร่วมลงทุนพัฒนามูลค่าทรัพย์สินของตนเองด้วยส่วนหนึ่ง ทั้งนี้ รัฐอาจนำรายได้ดังกล่าวมาใช้เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ถูกเวนคืน เช่น เป็นกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการซื้อที่อยู่อาศัย จัดทำโครงการจัดหาที่อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงพื้นที่เดิมที่ถูกเวนคืนทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนโดยเปิดโอกาสให้ผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิเลือกว่าจะรับค่าทดแทนเป็นตัวเงินหรือเป็นที่อยู่อาศัย สร้างสิ่งสาธารณูปโภคเพื่อสร้างความเจริญให้แก่ชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ หรือดำเนินกิจการอื่นใดตามที่รัฐเห็นสมควรว่าจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ถูกเวนคืน เป็นต้น

6. ตารางเปรียบเทียบหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทน

ตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ

จากการศึกษาวิเคราะห์หลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทน ปัญหาและมาตรการเกี่ยวกับค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 โดยการศึกษาร่วมเทียบกับกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของต่างประเทศได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศเยอรมัน ซึ่งผู้เขียนได้นำเสนอไว้ในบทที่ 4 นั้น สามารถสรุปหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนตามกฎหมายไทย เพื่อเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนตามกฎหมายต่างประเทศได้จากตารางเปรียบเทียบข้างล่างนี้

ประเทศไทย	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศอังกฤษ	ประเทศสหรัฐอเมริกา	ประเทศเยอรมัน
<u>1.หลักเกณฑ์ทั่วไปในการกำหนดค่าทดแทน</u> เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม มาตรา 21 วรรคหนึ่ง จึงให้กำหนดค่าทดแทนโดยคำนึงถึง (1) ราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด (2) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ (3) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม	ค่าทดแทนจะต้องจ่ายสำหรับทรัพย์สินประธาน (indemnité principale) หมายถึง ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่อาจซื้อทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน และค่าทดแทนที่เป็นส่วนควบ (indemnité accessoires) ได้แก่ ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการซื้ออสังหาริมทรัพย์ทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ทั้งนี้ ค่าทดแทนจะต้องครอบคลุมความเสียหายที่	วัตถุประสงค์ของค่าทดแทนคือ การทำให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรม (fair compensation) หรือหลักแห่งความพอสมควรแก่เหตุ (principle of equivalence) นอกจากนี้ ผู้ถูกเวนคืนยังมีสิทธิได้รับค่าทดแทนผลร้ายที่บุคคลได้รับเพราะเหตุที่มีการกระทำในที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้น (disturbance) ค่าทดแทนเพื่อความเสียหายที่เกิดจากกรณีที่ดินถูกเวนคืนไปเพียง	ค่าทดแทนที่เป็นธรรมหมายความว่า จำนวนค่าทดแทนที่เท่ากับมูลค่าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงมูลค่าในด้านความสูญเสียของเจ้าของที่ดินเป็นหลัก โดยการกำหนดค่าทดแทนนั้นจะอาศัยหลักราคาตลาด (market value) เป็นเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ส่วนกรณีที่ดินซึ่งถูกเวนคืนมา มีการใช้เพื่อวัตถุประสงค์พิเศษ	ค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นมีเพื่อเป็นการชดเชยความเสียหายที่เอกชนได้รับเป็นพิเศษเนื่องมาจากการกระทำของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ การกำหนดให้มีการชดใช้ค่าทดแทนจึงเป็นการรักษาไว้ซึ่งความเสมอภาค และทำให้บุคคลที่ถูกเวนคืนกลับมาอยู่ในสถานะเทียบเท่ากับก่อนหน้าที่จะถูกเวนคืนทรัพย์สินไป ดังนั้น การกำหนดค่าทดแทนตาม

ประเทศไทย	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศอังกฤษ	ประเทศสหรัฐอเมริกา	ประเทศเยอรมัน
(4)สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ (5) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน	เกิดขึ้นโดยตรง (préjudice direct) เป็นรูปธรรม (préjudice matériel) และสามารถพิสูจน์ได้ (préjudice certain) นอกจากนี้ การกำหนดค่าทดแทนยังต้องคำนึงถึง (1) ราคาที่มีการซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด (2) การกำหนดค่าทดแทนให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ผู้ประกอบการพาณิชย์ และอุตสาหกรรม ให้พิจารณาจากการแจ้งรายการเสียภาษีในปีก่อน หรือการประเมินราคาทรัพย์สินตามกฎหมายภาษี	บางส่วน (severance) หรือค่าทดแทนเพื่อความเสียหายอันเป็นผลโดยตรงที่บุคคลได้รับจากการเวนคืน (injurious affection) ด้วย ทั้งนี้ การประเมินราคาเพื่อกำหนดค่าทดแทนจะต้องเป็นไปตามราคาตลาดตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน The Land Compensation Act 1961 Section 5	บางประการอยู่แล้วต้องนำวัตถุประสงค์พิเศษดังกล่าวมาพิจารณาเป็นองค์ประกอบหนึ่งของมูลค่าที่ดินตามหลัก (the highest and the best use of property) ด้วย	ระบบกฎหมายเยอรมัน คือการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนให้เท่ากับมูลค่าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนไป โดยค่าทดแทนการเวนคืนกำหนดให้สำหรับ (1) การสูญเสียสิทธิอันเนื่องมาจากการเวนคืน ซึ่งจะประเมินราคาตามราคาตลาดที่เป็นอยู่ ณ วันที่เจ้าหน้าที่ผู้เวนคืนมีคำสั่งให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (2) การสูญเสียทรัพย์สินอันเนื่องมาจากการเวนคืน ซึ่งจะกำหนดค่าทดแทนโดยพิจารณาโดยชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์มหาชน กับ

ประเทศไทย	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศอังกฤษ	ประเทศสหรัฐอเมริกา	ประเทศเยอรมัน
2. <u>วันอันเป็นฐานในการประเมินราคาทรัพย์สิน</u> มาตรา 21 (1) กำหนดให้ใช้วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 โดยใน (2) – (4) ไม่ได้กำหนดว่าให้ใช้วันใดเป็นฐานในการประเมินราคาทรัพย์สิน	(3) พิจารณาจากลักษณะและสภาพของอสังหาริมทรัพย์ และจะต้องไม่เกินราคาประเมินของกรมที่ดิน ศาลคดีเวนคืน (ศาลชั้นต้น) เป็นผู้พิจารณากำหนดจำนวนค่าทดแทนโดยพิจารณาจากลักษณะและสภาพของอสังหาริมทรัพย์ ณ วันที่มีคำวินิจฉัยให้โอนกรรมสิทธิ์ อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นให้การคิดคำนวณค่าทดแทนต้องถือราคา	การประเมินค่าทดแทนต้องพิจารณา ณ วันที่มีการออก notice to treat ซึ่งการประเมินค่าทดแทน ณ วันที่มีการออก notice to treat ก็เพื่อเรียกผู้มีส่วนได้เสียให้มาทำความตกลงเรื่องค่าทดแทน อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวก็มีข้อยกเว้น ซึ่งมี	ระยะเวลาอันเป็นฐานในการกำหนดค่าทดแทนโดยทั่วไปแล้วจะประเมินเมื่อมีการเวนคืนเกิดขึ้น ซึ่งถือเป็นระยะเวลาที่กำหนดสิทธิของเจ้าของที่ดินในการที่จะได้รับค่าทดแทน อย่างไรก็ตาม วันอันเป็นฐานในการกำหนดค่าทดแทนของ	ความเสียหายที่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้รับ การประเมินค่าทดแทนประเมิน ณ วันที่เจ้าหน้าที่ผู้เวนคืนมีคำสั่งให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ส่วนในกรณีที่มีการครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนก่อนการประเมินค่าทดแทน ให้ประเมินค่าทดแทน ณ วันที่มีการเข้าครอบครอง

ประเทศไทย	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศอังกฤษ	ประเทศสหรัฐอเมริกา	ประเทศเยอรมัน
	ย้อนหลังไป 1 ปี ก่อนมีการประกาศว่าโครงการเวนคืนเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการปรับราคาในกรณีที่ราคาของอสังหาริมทรัพย์เปลี่ยนแปลงไปหลังมีการประกาศโครงการเวนคืน เป็นต้น	ที่มาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในคดี West Midland Baptist ซึ่งมีผลให้การประเมินค่าทดแทนของประเทศอังกฤษมีได้ใน 2 กรณี คือ (1) ในกรณีที่มีการประเมินค่าทดแทนก่อนที่มีการเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ให้ถือเอาวันที่มีการประเมินราคาทรัพย์สินเป็นฐานในการคิดค่าทดแทน (2) ในกรณีที่มีการเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของผู้ถูกเวนคืนก่อนวันทำการประเมิน การประเมินค่าทดแทนให้ถือสภาพ	ประเทศสหรัฐอเมริกาอาจแตกต่างกันไปตามข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีได้แก่ (1) การประเมินค่าทดแทน ณ วันที่มีการเวนคืน ใช้ในกรณีที่การเวนคืนเกิดขึ้นเมื่อคณะกรรมการทางปกครองมีมติให้มีการเวนคืน (administrative order) ส่วนค่าเสียหายก็จะมี การประเมิน ณ วันที่มีคำสั่งเวนคืนเช่นกัน (2) การประเมินค่าทดแทน ก่อนการเวนคืน ในบางมลรัฐ ถือว่าการยื่นคำร้องขอให้มีการเวนคืน ซึ่งถือเป็นขั้นตอนแรกของการเวนคืนทรัพย์สิน	

ประเทศไทย	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศอังกฤษ	ประเทศสหรัฐอเมริกา	ประเทศเยอรมัน
		อสังหาริมทรัพย์ขณะที่เข้า ครอบครองนั้น	มาใช้เพื่อประโยชน์ สาธารณะ ดังนั้น วันดังกล่าว จึงถือว่าเป็นวันกำหนด ค่าทดแทนซึ่งมีความเป็น ธรรมแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย (3) กรณีที่การเวนคืนไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย ในกรณีที่ เจ้าของที่ดินไม่ได้คัดค้าน การเวนคืนอันไม่ชอบด้วย กฎหมายนั้นทันทีที่กระทำได้ เจ้าของที่ดินนั้นจะมีสิทธิ ได้รับการประเมินค่าทดแทน ณ วันที่มีการครอบครอง เกิดขึ้น	

ประเทศไทย	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศอังกฤษ	ประเทศสหรัฐอเมริกา	ประเทศเยอรมัน
3. <u>หลักการเฉพาะในการกำหนดค่าทดแทน</u> (1) กรณีอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาสูงขึ้นให้หักราคาที่สูงขึ้นออกจากเงินค่าทดแทน และกรณีอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาลดลงให้กำหนดค่าทดแทนสำหรับส่วนที่มีราคาลดลงด้วย (มาตรา 21 วรรคสอง และ วรรคสาม)	(1) หากการเวนคืนทำให้ที่ดินบางส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาเพิ่มขึ้น ต้องมีการหักลบราคาที่เพิ่มขึ้นกับค่าทดแทนส่วนที่ต้องจ่ายสำหรับที่ดินที่ถูกเวนคืน ซึ่งศาลจะเป็นผู้พิจารณา กำหนดค่าทดแทนในส่วนนี้ให้ - และหากการเวนคืนที่ดินบางส่วนทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือมีมูลค่าน้อยลง การให้ค่าทดแทนในส่วนที่ผู้ถูกเวนคืนต้องเสียประโยชน์ในที่ดินส่วนที่เหลือเป็นอำนาจ	(1) ให้มีการหักมูลค่าที่เพิ่มขึ้นจากที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนออกจากค่าทดแทนของที่ดินที่ถูกเวนคืน (set off) ได้ เนื่องจากการเวนคืนนั้นเองส่งผลให้ที่ดินของเจ้าของที่ดินในส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีมูลค่าสูงขึ้น ผู้ใช้อำนาจเวนคืนที่ดินมีสิทธิที่จะหักมูลค่าที่เพิ่มขึ้นเพราะเหตุแห่งการพัฒนาที่ดินหรือการจัดทำโครงการในที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนออกจากมูลค่าของค่าทดแทนที่ดินที่ถูก	(1) ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นที่ดินส่วนที่เหลืออันเนื่องมาจากการพัฒนาโครงการของรัฐจะต้องนำมาพิจารณาในการกำหนดค่าทดแทนด้วย ดังนั้น ถ้าการเวนคืนที่ดินก่อให้เกิดประโยชน์แก่เจ้าของที่ดิน ก็ให้หักผลประโยชน์นั้นออกจากค่าทดแทนที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืน - ค่าทดแทนความเสียหายกรณีบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินที่ถูกเวนคืนได้รับเพราะเหตุแห่งการแบ่งแยกที่ดินที่	(1) การเวนคืนกรณีใดทำให้ทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนมีราคาสูงขึ้น จะต้องนำราคาที่สูงขึ้นดังกล่าวมาพิจารณา ประกอบการกำหนดจำนวนค่าทดแทนด้วย ส่วนในกรณีที่ย่อสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาลดลงไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ตามกฎหมายที่ชัดเจน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ค่าทดแทนในลักษณะดังกล่าวย่อมอยู่ในความหมายของค่าทดแทนสำหรับการสูญเสียทรัพย์สินหรือสูญเสียสิทธิอัน

ประเทศไทย	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศอังกฤษ	ประเทศสหรัฐอเมริกา	ประเทศเยอรมัน
	ของศาลปกครอง เนื่องจาก เป็นคดีละเมิดจากงานโยธา สาธารณะ	เวนคืนได้ - และกรณีค่าทดแทนเพื่อผล เสียหายซึ่งบุคคลผู้มีส่วนได้ เสียในที่ดินที่ถูกเวนคืนได้รับ เพราะเหตุแห่งการแบ่งแยก ที่ดินที่ถูกเวนคืนออกมาจาก ที่ดินส่วนอื่นๆ ของเจ้าของ รายเดียวกัน (severance) ค่าทดแทนประเภทนี้เป็น ค่าทดแทนที่จ่ายเพื่อการ ละเมิดสิทธิของเจ้าของที่ดิน ในส่วนที่เหลือที่ได้รับความ เสียหายจากการเวนคืนที่ดิน และการประกอบกิจการตาม วัตถุประสงค์ของการเวนคืน ซึ่งทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือมี มูลค่าลดลง	ถูกเวนคืนออกมาจากที่ดิน ส่วนอื่นๆ ของเจ้าของราย เดียวกัน (severance damages) เมื่อที่ดินถูก เวนคืนเป็นบางส่วน เจ้าของ ที่ดินจะได้รับค่าทดแทนไม่ เฉพาะราคาที่ดินที่ถูกเวนคืน เท่านั้น แต่ยังมีสิทธิได้รับ ค่าทดแทนความเสียหาย สำหรับที่ดินส่วนที่เหลือจาก การเวนคืน	เนื่องมาจากการเวนคืนซึ่งเป็น ถ้อยคำที่มีความหมายอย่าง กว้าง ทั้งนี้ เพื่อให้ครอบคลุม ความเสียหายทุกประเภทที่ เกิดแก่ผู้ถูกเวนคืน

ประเทศไทย	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศอังกฤษ	ประเทศสหรัฐอเมริกา	ประเทศเยอรมัน
(2) กรณีค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากการที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขายหรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน (มาตรา 21 วรรคห้า)	(2) ค่าเสียหายโดยตรง ซึ่งเป็นค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเวนคืน (préjudice direct) ได้แก่ ค่าเสียหายอันเนื่องจากการหยุดกิจการชั่วคราวเพื่อหาสถานที่ประกอบการแห่งใหม่ การสูญเสียค่าเช่าอันเนื่องจากการเวนคืน และหมายความรวมถึง ค่าทดแทนเพื่อความเสียหายที่พิสูจน์ได้ (préjudice certain) ซึ่งต้องมีความแน่นอนในระดับหนึ่ง และค่าทดแทนเพื่อค่าเสียหายที่เป็นรูปธรรม (préjudice matériel) ซึ่งยอมรับให้มีการชดใช้	(2) ค่าทดแทนผลร้ายที่บุคคลได้รับเพราะเหตุที่มีการกระทำในที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้น (disturbance) ได้แก่ ค่าเสียหายเพราะขาดกำไร ค่าเสื่อมราคาของสินค้าในคลังสินค้า และมูลค่าของก๊อดวิลล์ (goodwill) ค่าใช้จ่ายในการขนย้าย ค่าใช้จ่ายในการจัดหาที่อยู่ใหม่ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีการจ่ายค่าทดแทนสำหรับความเสียหายกรณีการพลัดพรากจากที่อยู่อาศัย (home loss payment) เพื่อชดใช้ความรู้สึกหรือความเสียหายทางจิตใจในการสูญเสียที่อยู่	(2) ความเสียหายที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการเวนคืน เช่น การที่ต้องเลิกกิจการ ค่าขาดประโยชน์ ผลกำไรจากการประกอบธุรกิจ สำหรับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนนั้น จะมีการจ่ายเงินจำนวนหนึ่งให้เป็นพิเศษ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นค่าทดแทนเพื่อการพลัดพรากจากที่อยู่อาศัยหรือต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้เป็นสถานที่ในการประกอบกิจการ และจะได้รับค่าใช้จ่ายในการโยกย้าย	(2) ค่าทดแทนสำหรับการสูญเสียทรัพย์สินซึ่งเกิดจากการเวนคืน ได้แก่ ความเสียหายในลักษณะถาวรหรือชั่วคราวที่เกิดจากการเวนคืนทำให้สูญเสียโอกาสในด้านการประกอบอาชีพ การดำรงชีวิตตามปกติ หรือการสูญเสียสิทธิบางอย่างในฐานะที่เป็นเจ้าของทรัพย์สิน และค่าใช้จ่ายอื่นไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ซึ่งเกิดจากการย้ายออกจากที่อยู่อาศัย

ประเทศไทย	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศอังกฤษ	ประเทศสหรัฐอเมริกา	ประเทศเยอรมัน
4. <u>องค์กรที่มีอำนาจ</u> <u>กำหนดค่าทดแทน</u> มี 3 ลำดับชั้น ด้วยกัน คือ (1) คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น ประกอบด้วยผู้แทนเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน	ค่าเสียหายทางจิตใจได้ (dommage moral) กำหนดให้มีหน่วยงานกลางทำหน้าที่ประเมินราคาทรัพย์สิน และหากผู้ถูกเวนคืนไม่พอใจในการกำหนดค่าทดแทนดังกล่าว	อาศัยซึ่งเคยพักอาศัยมาแต่เดิม โดยกำหนดเป็นจำนวน 10% ของราคาตลาดของทรัพย์สินนั้น การระงับข้อพิพาทสำหรับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นไปตาม The Land Tribunal Act 1949 โดยคู่กรณีต้องนำข้อพิพาทขึ้นสู่	และค่าใช้จ่ายในการหาที่อยู่ใหม่ด้วย สำหรับค่าเสียหายหรือมูลค่าที่ลดลงของชื่อเสียงทางธุรกิจ (good will) ถือเป็นอำนาจขององค์กรนิติบัญญัติในการที่จะกำหนดให้ (good will) เป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของค่าทดแทนการเวนคืนได้ ประมวลกฎหมายแพ่งในระบอบสหพันธรัฐ (The Federal Rules of Civil Procedure) กำหนดให้แต่งตั้งคณะกรรมการ	การกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อยู่ในเขตอำนาจของศาลแพ่ง

ประเทศไทย	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศอังกฤษ	ประเทศสหรัฐอเมริกา	ประเทศเยอรมัน
ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง (2) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้มีความรู้ความสามารถด้านการประเมินราคาทรัพย์สิน เป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีในการวินิจฉัยอุทธรณ์ (3) ศาล ซึ่งในปัจจุบันเป็นอำนาจการพิจารณาคดีของศาลปกครอง	สามารถยื่นฟ้องต่อศาลในที่นี้คือ ศาลยุติธรรมเนื่องจากค่าทดแทนในการเวนคืนถือเป็นการเยียวยาความเสียหายที่มีต่อเอกชน โดยศาลที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีเวนคืนจะผู้พิพากษาที่มีความเชี่ยวชาญเรื่องการเวนคืนและการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ประจำจังหวัดจังหวัดละ 1 คน โดยศาลจะให้นotarีพบลิด และผู้เชี่ยวชาญด้านอสังหาริมทรัพย์เป็นผู้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการประเมินราคาทรัพย์สิน โดยทำความเข้าใจเป็นลายลักษณ์	การพิจารณา Lands Tribunal ซึ่งจะประกอบด้วย คณะกรรมการซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย และผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาทรัพย์สิน คณะกรรมการชุดนี้ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งประธานคณะกรรมการจะเป็นผู้พิพากษาและมีคณะกรรมการส่วนหนึ่งเป็นนักกฎหมายที่มีประสบการณ์ในการทำงานมาไม่น้อยกว่า 7 ปี สำหรับกรรมการที่เหลือจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้าน	(commissioners) ขึ้นมาเพื่อกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งคณะกรรมการชุดดังกล่าวจะได้รับการแต่งตั้งโดยศาล นอกจากนี้ ยังถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติของในแต่ละมลรัฐที่กำหนดให้การประเมินค่าเสียหายจากการเวนคืนกระทำโดยนักประเมินราคาทรัพย์สินหรือคณะกรรมการสามคนหรือมากกว่านั้น หรือในบางมลรัฐอาจกำหนดให้การกำหนดค่าทดแทนกระทำโดยคณะลูกขุน อย่างไรก็ตาม ท้ายที่สุดแล้วศาลจะเป็นผู้ทำหน้าที่ระงับ	

ประเทศไทย	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศอังกฤษ	ประเทศสหรัฐอเมริกา	ประเทศเยอรมัน
	อักษรยื่นต่อคูกรณีก่อนวันนัดพิจารณา และหากผู้เวนคืนไม่พอใจคำวินิจฉัยของศาลชั้นต้นก็อาจฎีกาคำวินิจฉัยดังกล่าวต่อศาลฎีกาแผนกคดีเวนคืนได้ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำพิพากษาให้เวนคืน	การประเมินราคาทรัพย์สิน ซึ่งการแต่งตั้งกรรมการในส่วนหลังนี้ จะต้องผ่านความเห็นชอบจากประธานสถาบันนักสำรวจ (the Royal Institution of Chartered Surveyors) เสียก่อน	ข้อพิพาทเกี่ยวกับค่าทดแทน ซึ่งตุลาการนั้นจะเป็นบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญในการประเมินราคาทรัพย์สิน ศาลพิเศษ (tribunal) ดังกล่าวนี้อาจตั้งขึ้นโดยรัฐสภาโดยตรงหรืออาจมอบให้ศาลที่รัฐตั้งขึ้นอยู่แล้วเป็นผู้ทำหน้าที่ก็ได้	