

บทที่ 1

กรอบแนวคิดในการศึกษา

1.1 ความเป็นมาและสภาพของปัญหา

หลักพื้นฐานในการประกันสิทธิและเสรีภาพของประเทศประชาธิปไตยที่สำคัญประการหนึ่งคือการรับรอง คุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนับแต่ฉบับปี พ.ศ. 2492 เป็นต้นมาก็ได้ให้การรับรองสิทธิในทรัพย์สินไว้อย่างชัดเจน โดยบัญญัติให้การรับรองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนเป็นไปภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ซึ่งหมายความว่า การกระทำใดๆ ของรัฐที่จะกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิดังกล่าวจะต้องเป็นไปภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย แต่ในขณะเดียวกันรัฐย่อมมีอำนาจจำกัดหรือลิดรอนสิทธิบางประการในทรัพย์สินของบุคคลได้ เมื่อมีความจำเป็นอันเกี่ยวข้องกับประโยชน์ของสาธารณะ เป็นต้นว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่รัฐก็ต้องแก้ไขเยียวยาให้แก่เจ้าของทรัพย์สินอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม ภายในระยะเวลาอันควร โดยเฉพาะเรื่องค่าทดแทนที่เหมาะสมนั้นถือเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการใช้อำนาจดังกล่าวของรัฐ ทั้งนี้ เนื่องจากการเวนคืนเป็นการใช้อำนาจรัฐตัดทอน เพิกถอนสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อประโยชน์แห่งสาธารณะ ดังนั้น สิทธิหรือประโยชน์ที่เอกชนต้องสูญเสียไปนั้นจึงควรต้องได้ดุลยภาพกับประโยชน์ของส่วนรวมที่ได้รับจากการเวนคืน

ในอดีตที่ผ่านมาปัญหาเกี่ยวกับค่าทดแทนในอสังหาริมทรัพย์ที่รัฐขอซื้อหรือเวนคืนไปจากประชาชนเพื่อการสาธารณะยังมีไม่มากนัก เนื่องจากที่ดินมีราคาถูก ความต้องการใช้สอยที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย และการพาณิชย์ยังไม่กว้างขวาง บ่อยครั้งที่รัฐได้รับที่ดินมาโดยการอุทิศของประชาชน แต่ในปัจจุบันจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น ประกอบกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ทำให้ความต้องการที่ดินเพื่ออยู่อาศัย การเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการพาณิชย์เพิ่มขึ้นทำให้ความสามารถในการถือครองที่ดินของปัจเจกชนลดลงเป็นเหตุให้การจัดหาที่ดินเพื่อดำเนินโครงการต่างๆ ของรัฐเริ่มประสบปัญหามากขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องค่าทดแทนความเสียหาย

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สิทธิในทรัพย์สินนั้นถือว่าเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้อย่างสัมพัทธ์ (Relative) ดังนั้น ในกรณีที่รัฐมีความจำเป็นที่จะต้องนำเอาอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนไปใช้เพื่อประโยชน์แห่งสาธารณะจึงเป็นข้อยกเว้น เพื่อให้การบริการสาธารณะสำเร็จตามวัตถุประสงค์ มีความต่อเนื่อง และเกิดประโยชน์แก่สังคมโดยรวม ทั้งนี้ ในการนำเอาที่ดินของประชาชนกลับมาเป็นของรัฐเพื่อใช้ประโยชน์ ในกิจการสาธารณะต่างๆ นั้น หากไม่นับรวมถึงการแลกเปลี่ยน และการรับอุทิศจากประชาชนแล้ว รัฐมีวิธีดำเนินการในสองลักษณะคือ การเจรจาทำความตกลงซื้อขายกับเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ และการเวนคืน

ในกรณีที่รัฐสามารถเจรจาตกลงซื้อขายกับเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้ก็จะใช้วิธีการทำสัญญาซื้อขายกันเช่นเดียวกับเอกชนโดยทั่วไป เพื่อความสะดวกรวดเร็ว และลดภาระด้านงบประมาณสำหรับกรมชลประทานวิธีการจัดหาที่ดินโดยการเจรจาทำความตกลงนั้น ยึดแนวทางตามหนังสือกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ที่ นว.155/2500 ลงวันที่ 10 ตุลาคม 2500 เรื่อง การเวนคืนที่ดินของทางราชการ โดยอาศัยคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 426/2552 ลงวันที่ 7 กันยายน 2552 ประกอบกับหนังสือเวียนกระทรวงมหาดไทย ที่ 2850/2503 ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2503 เรื่อง กรรมการจัดซื้อและกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินเพื่อการชลประทาน ซึ่งให้นำเอาหลักเกณฑ์ตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาเป็นแนวทางดำเนินการ แต่ในกรณีที่ไม่สามารถเจรจาทกลงกับเจ้าของทรัพย์สินได้ และรัฐยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้อสังหาริมทรัพย์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะอยู่ รัฐจึงต้องใช้อำนาจตามกฎหมายในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เหล่านั้น โดยมีขั้นตอนและมาตรการประกันความเป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืนตามกฎหมาย ดังนี้

1) การกำหนดค่าทดแทนให้แก่เจ้าของทรัพย์สินอย่างเหมาะสมตามหลักเกณฑ์แห่งกฎหมายเวนคืน โดยคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทน

2) การทบทวนความถูกต้องเหมาะสมของค่าทดแทนตามข้อ 1) โดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ในกรณีที่ผู้ถูกเวนคืนยังไม่พอใจราคาค่าทดแทนในเบื้องต้น

3) การพิจารณาของศาล ในกรณีที่ผู้ถูกเวนคืนไม่พอใจในผลของการพิจารณาอุทธรณ์ ทั้งนี้ ในการกำหนดราคาค่าทดแทนทรัพย์สินนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้รัฐใช้ความเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนและประโยชน์ที่รัฐและผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการใช้สอยอสังหาริมทรัพย์นั้น อย่างไรก็ตาม คำว่า “ราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด” นั้น กฎหมายรัฐธรรมนูญ รวมทั้ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ต่างก็มิได้นิยามความหมายหรือให้คำจำกัดความไว้จึงเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐที่ต้องการใช้อสังหาริมทรัพย์แต่ละแห่งจะต้องไปวิเคราะห์แสวงหาด้วยตนเอง บางหน่วยงานก็พยายามหาวิธีการโดยแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาซื้อขายขึ้นเองโดยเฉพาะก็มักถูกปฏิเสธจากองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบอนุมัติ ด้วยเหตุผลในเรื่องความมีส่วนได้เสียหรือผลประโยชน์ทับซ้อน เนื่องจากวิธีการตลอดจนหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นนั้น ยังขาดหลักฐานสนับสนุนที่เพียงพอจะอธิบายให้เป็นที่ยอมรับต่อสาธารณชน ในที่สุดราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมจึงถูกหยิบยกมาใช้ในกรณีที่หน่วยงานนั้นๆ ไม่สามารถแสวงหาราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดได้ ซึ่งแท้จริงแล้ววัตถุประสงค์ของการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ นั้น เพียงใช้เพื่อการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในอสังหาริมทรัพย์เป็นหลัก ราคาดังกล่าวจึงมักไม่สอดคล้องเป็นไปตามราคาในท้องตลาด ประกอบกับช่วงระยะเวลาในแต่ละรอบของการประเมินนั้นใช้เวลานาน ทำให้ในบางท้องที่ความ

แตกต่างกันระหว่างราคาประเมินทุนทรัพย์กับราคาซื้อขายกันโดยทั่วไป ตามท้องตลาดยิ่งเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะในบริเวณที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ในบางกรณีอสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งอยู่ในบริเวณพื้นที่เดียวกัน หรือใกล้เคียงกันซึ่งถูกเวนคืนโดยหน่วยงานของรัฐแห่งเดียวกัน อีกทั้งยังมีลักษณะของโครงการก่อสร้างที่คล้ายคลึงกัน แต่กลับได้รับค่าทดแทนที่แตกต่างกัน ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อถือในวิธีการกำหนดค่าทดแทนความเสียหายของรัฐ

นอกจากนั้น การกำหนดราคาที่ไม่สมเหตุสมผล หรือขาดความเป็นธรรม ได้ก่อให้เกิดความปัญหาความยุ่งยากแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ในอันที่จะต้องไปใช้สิทธิอุทธรณ์ หรือฟ้องคดีต่อศาล และสุดท้ายก็ได้กลายมาเป็นตัวเพิ่มภาระให้แก่เจ้าหน้าที่เวนคืนที่ต้องกลับมาพิจารณาอุทธรณ์ หรือตระเตรียมพยานหลักฐานในการดำเนินคดีในชั้นศาล เกิดความล่าช้า และสิ้นเปลืองงบประมาณ หากเจ้าของอสังหาริมทรัพย์รายใดที่ไม่มีความรู้ มีฐานะยากจน หรือเห็นว่าค่าทดแทนที่ได้รับมีมูลค่าไม่มาก ไม่คุ้มกับค่าดำเนินการเพื่อเรียกร้องสิทธิของตนก็จำต้องยอมรับสภาพไปในที่สุด อนึ่ง หากพิจารณาด้วยทัศนคติที่เป็นธรรมแล้วย่อมทราบกันดีว่าการเวนคืน หรือแม้แต่การตกลงซื้อขายด้วยความสมัครใจก็ตาม เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ต้องประสบกับความยุ่งยากลำบากในกระบวนการต่างๆ และไม่ยากสูญเสียทรัพย์สินของตนทั้งสิ้น ฉะนั้น ค่าทดแทนความเสียหายที่เหมาะสมและเป็นธรรมจึงเป็นข้อเรียกร้องและหัวใจสำคัญในการใช้อำนาจเวนคืนของรัฐ

จากข้อเท็จจริงและสภาพของปัญหาดังกล่าวมาข้างต้น คณะทำงานเพื่อจัดการองค์ความรู้ที่ 2 จึงได้ทำการศึกษาวิจัย เพื่อให้ได้ข้อมูล แนวคิด ที่เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงาน อันจะนำไปสู่รูปแบบความเป็นมาตรฐานในการจัดหาที่ดินของกรมชลประทาน และเพื่อให้ราษฎรได้รับการชดเชยความเสียหายอย่างเป็นธรรมตามที่รัฐธรรมนูญให้การคุ้มครอง

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการเวนคืน และการกำหนดราคาค่าทดแทน
- 2) เพื่อศึกษาวิธีการ ในการแสวงหาราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด
- 3) เพื่อศึกษาสาระสำคัญและหลักเกณฑ์ที่ถูกต้อง เหมาะสมในการกำหนดค่าทดแทนตาม

มาตรา 21 (1) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

1.3 วิธีดำเนินการศึกษา

ใช้วิธีวิจัยทางเอกสาร โดยค้นคว้าข้อมูลจากตำราทางวิชาการ งานวิจัย กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ วิทยานิพนธ์ บทความ คำพิพากษาของศาล รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ โดยนำมาประมวล วิเคราะห์ควบคู่กับปัญหาอุปสรรคที่พบในการปฏิบัติงานด้านการจัดหาที่ดินของคณะทำงาน

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

องค์ความรู้ในเรื่องการกำหนดราคาค่าทดแทนตามมาตรา 21 (1) แห่ง พ.ร.บ.ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ฉบับนี้ คณะทำงานเพื่อจัดการองค์ความรู้ที่ 2 ได้ทำขึ้นเพื่อให้ทราบถึงลักษณะของปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดราคาค่าทดแทนที่ยังขาดความเหมาะสม ไม่สอดคล้องกับราคาซื้อขายกันตามปกติของอสังหาริมทรัพย์นั้นในท้องตลาด ซึ่งทำให้กระบวนการจัดหาที่ดินเกิดปัญหาอุปสรรค พร้อมทั้งศึกษาวิธีการแสวงหา และกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ใกล้เคียงกับราคาท้องตลาด ตามมาตรา 21 (1) เพื่อนำมาใช้ในการเจรจาทำความตกลงซื้อขายกับเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ และการกำหนดราคาค่าทดแทนตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องอันเป็นรากฐานที่มาของการกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินที่รัฐนำไปใช้ในกิจการสาธารณประโยชน์
- 2) ทำให้ทราบถึงวิธีการในการแสวงหา ราคาค่าทดแทนทรัพย์สินตามที่ซื้อขายกันโดยปกติในท้องตลาดได้อย่างเหมาะสมและมีความใกล้เคียงมากที่สุด
- 3) สร้างหลักประกันต่อสิทธิ เสรีภาพในทรัพย์สินของประชาชนตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ
- 4) สามารถนำเสนอองค์ความรู้เพื่อสร้างแนวทางอันเป็นมาตรฐานในการกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินของกรมชลประทาน

บทที่ 2

สภาพปัญหาและข้อเท็จจริงของเรื่องที่ศึกษา

กรมชลประทานเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจหลักในการพัฒนาแหล่งน้ำและเพิ่มพื้นที่ชลประทาน บริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการและป้องกันและบรรเทาภัยอันเกิดจากน้ำ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใดๆ เพื่อการชลประทาน กล่าวคือ กรณีที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ กรมชลประทานจะใช้วิธีเจรจาปรองดองตามนัยหนังสือกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ที่ นว.155/2500 ลงวันที่ 10 ตุลาคม 2500 ให้ปรึกษาทำความเข้าใจกับราษฎรเจ้าของที่ดินก่อน ถ้าตกลงซื้อขายกันได้ก็ไม่จำเป็นต้องออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน และตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ 2850/2503 ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2503 ได้กำหนดให้การเจรจาซื้อที่ดินควรถือหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการและการกำหนดค่าทดแทนเป็นหลักในการเจรจากับเจ้าของที่ดิน และในปัจจุบันกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีคำสั่ง ที่ 426/2552 เมื่อวันที่ 7 กันยายน 2552 แต่งตั้งคณะกรรมการจัดซื้อและกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินเพื่อการชลประทานให้มีอำนาจหน้าที่จัดซื้อและกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินที่ถูกเขตงานก่อสร้างโครงการชลประทานตามนัยแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หากไม่สามารถดำเนินการจัดหาที่ดินโดยวิธีเจรจาปรองดองได้ กรมชลประทานจะขออนุญาตออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะต้องเวนคืน ตามมาตรา 5 วรรคสาม และมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ประกอบกับมาตรา 11 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวงพุทธศักราช 2485 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๐) การกำหนดราคาค่าทดแทนทรัพย์สินไม่ว่าจะเป็นการกำหนดราคาโดยวิธีเจรจาปรองดองและการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทน จึงต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 วรรคสี่ ที่กำหนดว่าในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทน ให้คณะกรรมการกำหนดโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา 18 มาตรา 21 มาตรา 22 และมาตรา 24 ประกอบกับประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 จึงจะสามารถกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินให้เจ้าของที่ดินที่ได้รับผลกระทบให้ได้รับค่าทดแทนที่เหมาะสมและเป็นธรรม ประกอบกับในปัจจุบันเจ้าของที่ดินที่ได้รับผลกระทบจากงานก่อสร้างโครงการชลประทาน บางส่วนไม่พอใจในการกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดิน และไม่ยินยอมเจรจาตกลงซื้อขายที่ดิน ทำให้ กรมชลประทานจะต้องดำเนินการขออนุญาตออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะต้องเวนคืนฯ ในเวลาภายหลัง ต่อมาแม้ผู้มีสิทธิได้เงินค่าทดแทนตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน จะได้รับเงินค่าทดแทนเบื้องต้นตามที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดไว้แล้วก็ตาม ผู้ได้รับผลกระทบจาก

การเวนคืนก็ยังไม่พอใจในการกำหนดค่าทดแทนเบื้องต้นที่คณะกรรมการฯ ได้กำหนดไว้ โดยส่วนใหญ่จะมีข้อพิพาทโต้แย้งเกี่ยวกับที่มาและเหตุผลในการพิจารณากำหนดจำนวนเงินค่าทดแทน ทำให้ผู้ถูกเวนคืนดังกล่าวต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ราคาต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ได้ออกตามมาตรา 6 และเมื่อรัฐมนตรีได้วินิจฉัยอุทธรณ์ตามที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เสนอความเห็นแล้ว ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ยังไม่พอใจจึงต้องใช้สิทธิฟ้องศาลปกครองภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี ทำให้ราษฎรที่ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างโครงการชลประทานที่ต้องสูญเสียที่ดินทำกิน สูญเสียถิ่นที่อยู่อาศัย การทำมาหาเลี้ยงชีพ สูญเสียสังคมและความผูกพันกันในห้องถิ่น ในบางกรณีเมื่อได้รับเงินค่าทดแทนจากทางราชการแล้ว ไม่สามารถนำเงินค่าทดแทนดังกล่าวไปจัดหาที่ดินทำกินหรือถิ่นที่อยู่อาศัยทดแทนได้ไม่ด้อยไปกว่าเดิม ผู้ที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวจึงอาจถือได้ว่าเป็นบุคคลที่ต้องเสียสละเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทำให้สังคมและประเทศชาติสามารถพัฒนาได้ดี จึงจำเป็นที่หน่วยงานภาครัฐและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินก่อสร้างงานโครงการชลประทานทั่วประเทศ จะต้องแสวงหาแนวทางหรือวิธีการในการพิจารณากำหนดค่าทดแทนที่ดินให้เหมาะสมและเป็นธรรมครบถ้วนตามนัยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 หรือกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

กรณีดังกล่าวชุมชนนักปฏิบัติด้านการจัดหาที่ดิน สำนักกฎหมายและที่ดินกรมชลประทาน ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาที่ดิน ตลอดจนแสวงหาหรือสำรวจข้อเท็จจริงของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนหรือที่ดินที่จะต้องเจรจาซื้อขาย โดยจะต้องมีนิติสัมพันธ์กับราษฎรที่ถูกเวนคืนโดยตรงเสมอมา จึงได้มีการประชุมสัมมนากันและมีความเห็นพร้อมกันว่า ในการกำหนดราคาค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 18 ขอให้พิจารณากำหนดโดยคำนึงถึงมาตรา 21 (1) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาเป็นเกณฑ์ไว้ก่อน คณะทำงานเพื่อจัดทำองค์ความรู้ที่ 2 จึงได้ศึกษาหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทนที่ดินตามราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดตามมาตรา 21 (1) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ต่อไป

2.1 ปัญหาด้านเนื้อหาและรูปแบบ

ราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ได้ออกตามมาตรา 6 เนื่องจากกรมชลประทานยังมีได้มีการกำหนดแนวทางการพิจารณาราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด คณะทำงานจึงขอนำคู่มือการกำหนดเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ของกระทรวงคมนาคม ปี พ.ศ. 2556 ที่เกี่ยวกับราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด โดยพิจารณาจากหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

1) ราคาซื้อขายที่จดทะเบียนไว้ที่สำนักงานที่ดินก่อนพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับของที่ดินที่ถูกเวนคืนหรือที่ดินในบริเวณใกล้เคียง¹

2) ราคาขายที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างในโครงการจัดสรรใกล้เคียง แล้วคำนวณย้อนกลับ เพื่อให้ทราบราคาที่ดินเดิม

¹ ราคาซื้อขายหลังจากพระราชกฤษฎีกาเวนคืนใช้บังคับเป็นข้อมูลส่วนหนึ่งซึ่งผู้มีหน้าที่กำหนดค่าทดแทนอาจใช้ดุลพินิจที่จะนำมาประกอบการพิจารณากำหนดค่าทดแทนได้ แต่ราคาซื้อขายดังกล่าวจะต้องไม่สูงเกินปกติอันเป็นผลมาจากการเวนคืน ซึ่งกรณีนี้มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดง ที่ อ.486/2551 และ อ.75/2554 วินิจฉัยว่าการซื้อขายที่ดินเพื่อประโยชน์ของทางราชการ และซื้อขายหลังจากพระราชกฤษฎีกาเวนคืนใช้บังคับเพียง 15 วัน สามารถนำมาเปรียบเทียบเพื่อกำหนดค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้

3) ราคาที่เสนอขายหรือประกาศขายที่ดินบริเวณที่เวนคืนหรือใกล้เคียงก่อนวันที่ พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ ²

4) เมื่อทราบราคาซื้อขายที่ดินประเภทหนึ่ง ก็สามารถเปรียบเทียบปรับแก้ราคาที่ดินที่มีทำเลที่ตั้งคล้ายคลึงแต่ใช้ประโยชน์ต่างกันได้ เช่น เมื่อทราบราคาที่ดินพาณิชย์กรรมก็สามารถประเมินเป็นที่อยู่อาศัยและที่ว่างได้ โดยอาศัยอัตราส่วนระหว่างที่พาณิชย์กรรม : ที่อยู่อาศัย : ที่ว่าง = 1 : 0.8571 : 0.7143 ทำนองเดียวกันเมื่อมีข้อมูลราคาซื้อขายที่ดิน ประเภทที่ว่างก็สามารถประเมินราคาที่ดินพาณิชย์กรรมและที่อยู่อาศัยโดยอัตราส่วนที่ว่าง : ที่อยู่อาศัย : ที่พาณิชย์กรรม = 1 : 1.20 : 1.40 (ที่มา : มาตรฐานการประเมินราคาที่ดินครวละมากแปลง โดยสำนักประเมินราคาทรัพย์สินกรมธนารักษ์)

หากในพื้นที่ใดมีอัตราส่วนของราคาซื้อขายที่ดินแต่ละประเภทที่แตกต่างไปจากอัตราข้างต้นก็ให้เป็นไปตามอัตราส่วนที่แท้จริงในพื้นที่นั้น

2.1.1 แนวทางการวิเคราะห์ราคาซื้อขายของกรมธนารักษ์

1) หากมีราคาซื้อขายที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างจะต้องสำรวจให้ทราบพื้นที่ใช้สอยที่แท้จริงจากสนาม แล้วจึงทำการวิเคราะห์ห้ห้ราคาสิ่งปลูกสร้างให้เหลือราคาที่ดินต่อตารางวาและ

2) หากเป็นราคาซื้อขายในโครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ซึ่งจะต้องมีการลงทุนซื้อที่ดิน กรมที่ดิน แบ่งแยกแปลงที่ดิน จัดทำสาธารณูปโภค จ้างผู้รับเหมาก่อสร้างอาคาร เจ้าของโครงการจะตั้งราคาขายโดยนำต้นทุนการพัฒนาที่ดินบวกกับต้นทุนค่าก่อสร้างคูณด้วยอัตราค่าดำเนินการกำไร ภาษี และดอกเบี้ยเงินกู้ธนาคาร ซึ่งเรียกว่ามูลค่าเพิ่มจากการพัฒนาแล้วขายอสังหาริมทรัพย์ อัตรามูลค่าเพิ่มจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับอุปสงค์อุปทานในตลาด แต่อยู่ระหว่าง 5 - 50 % ในการคำนวณหาราคาที่ดินจะต้องหักมูลค่าเพิ่มดังกล่าวออกก่อน

2.1.2 แนวทางการกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ของกระทรวงคมนาคม ตามหนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม ที่ คค 0209/สว 49 ลงวันที่ 18 มกราคม 2549

ค่าทดแทนที่ดิน

- 1) ให้กำหนดค่าทดแทนที่ดินตามแนวทางการปฏิบัติในการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ที่กระทรวงคมนาคมเห็นชอบเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2547
- 2) ให้หาราคาซื้อขายกันตามปกติของอสังหาริมทรัพย์ในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับมาประกอบการพิจารณากำหนดราคาค่าทดแทนที่ดิน การหาราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาดให้ปรับปรุงเพิ่มเติมโดยพิจารณาจาก

2.1 ราคาค่าที่จดทะเบียนซื้อขาย จดทะเบียนจำนองบริเวณที่เวนคืนและบริเวณใกล้เคียงก่อนหรือในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ

² เพื่อให้ข้อมูลราคาเสนอขายมีที่มาที่ชัดเจนและเชื่อถือได้ ในการจัดเก็บข้อมูลจะต้องระบุวันที่สำรวจ สภาพ และทำเลที่ตั้งของที่ดินแปลงที่เสนอขาย ตลอดจนราคาเสนอขายและราคาที่ต่อรองสำหรับที่ดินแต่ละแปลงด้วย

2.2 ราคาสเสนอขายที่ดินบริเวณที่เวนคืนหรือใกล้เคียงจากเจ้าของที่ดิน ผู้รับเหมาหรือนายหน้า

2.3 ราคาสเสนอขายที่ดินในโครงการบ้านจัดสรรที่ดิน

2.4 ข้อมูลราคาซื้อขายจากฐานข้อมูลราคาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ของกรมธนารักษ์

2.5 ไม่ควรนำราคาซื้อขายที่เกิดขึ้นก่อนพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับในราคาที่สูงกว่าปกติ รวมถึงการซื้อขายที่ดินเพื่อประกอบธุรกิจเฉพาะ เช่น การซื้อขายที่ดินเพื่อตั้งธนาคารหรือซื้อขายที่ดินในราคาสูงเพื่อหวังประโยชน์จากที่ดินที่เหลืออยู่ หรือเพื่อประโยชน์การรับเงินค่าทดแทนที่สูงกว่าปกติมาประกอบการพิจารณา

การวิเคราะห์ราคาตลาดให้นำข้อมูลตลาดที่สำรวจมาวิเคราะห์โดยคำนึงถึงสภาพทำเลที่ตั้ง ขนาดที่ดิน รูปแบบที่ดิน หน้ากว้างที่ดิน รูปร่างที่ดิน การถมดิน สภาพการใช้ประโยชน์สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ข้อกำหนดที่มีผลกระทบต่อการใช้ที่ดิน เงื่อนไขการขายที่ดินและอื่นๆ เช่น ขนาดเนื้อที่อาคาร คุณภาพและชนิดของวัสดุ รูปแบบอาคาร อายุอาคาร และสภาพอาคาร รวมทั้งศักยภาพในการพัฒนาที่ดินในรัศมี 1 กิโลเมตร จากแนวเวนคืน และเนื่องจากที่ดินแต่ละแปลงลักษณะทำเลที่ตั้งอาจแตกต่างกันออกไป จึงควรแยกกลุ่มประเมินราคาตามลักษณะสภาพทำเลและวิเคราะห์หาว่าในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับมีราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาดเท่าใด

2.1.3 แนวทางการเกณฑ์การพิจารณาเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ของหน่วยงานในสังกัด

กระทรวงมหาดไทย และกรุงเทพมหานคร ท้ายคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 290/2541 ลงวันที่ 19 มิถุนายน 2541

1) การหาราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน ให้พิจารณาจาก

(1) ราคาที่ผู้ซื้อขายแจ้งไว้ที่กรมที่ดินในบริเวณใกล้เคียงก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกา ใช้บังคับ

(2) รายการจดทะเบียนจำนองอาคารพร้อมที่ดินจากธนาคารและสถาบันการเงิน

(3) ราคาเสนอขายในท้องตลาดในบริเวณใกล้เคียง และศึกษาวิจัยอัตราการลด ราคาของตลาดแต่ละประเภทมาประกอบการพิจารณาด้วย

(4) ราคาขายที่ดิน หรือราคาขายที่ดินพร้อมอาคารในโครงการจัดสรรใกล้เคียง แล้วคำนวณย้อนกลับเพื่อให้ทราบราคาที่ดินเดิม

(5) หลีกเลียงราคาซื้อขายที่เกิดขึ้นก่อนพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ หรือที่ดินแปลง ที่ถูกเวนคืนและทำสัญญาในราคาที่สูงกว่าปกติ

(6) เมื่อกรมที่ดินได้จัดทำฐานข้อมูลราคาซื้อขายอย่างต่อเนื่องให้นำมาประกอบการพิจารณาด้วย

กระทรวงมหาดไทยมีหลายหน่วยงานในสังกัดที่จะต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จึงได้มีการ วางแนวทางการพิจารณาเงินค่าทดแทนตามมาตรา 21 ไว้เพื่อให้หน่วยงานในสังกัดได้ถือปฏิบัติเป็น แนวทางเดียวกัน คือคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 290/2541 ดังนั้น ในทางปฏิบัติแม้ว่าคณะกรรมการ จัดซื้อและกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินเพื่อการชลประทานหรือคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ หรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ก็ตาม จะเป็นองค์กระอิสระไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งหรือแนว ทางการพิจารณาของหน่วยงานราชการใดก็ตาม แต่ก็สามารถนำแนวทางเกณฑ์การพิจารณาดังกล่าวมา ใช้แนวทางปฏิบัติได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และหากได้ศึกษาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ศาลน่าจะได้นำแนวทางการหาราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 290/2541 มา ใช้ประกอบในการพิจารณาคดีเช่นเดียวกัน

คณะทำงานทำงานเพื่อจัดการองค์ความรู้ที่ 2 จึงขอนำแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง สูงสุดที่ได้พิมพ์เผยแพร่เกี่ยวกับคดีปกครองเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่สาระสำคัญเกี่ยวกับ การกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) ดังนี้

1) คดีหมายเลขแดงที่ อ.800/2556

การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ พิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนให้กับผู้ฟ้องคดี ตามราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ แต่ประการเดียวโดยไม่ได้พิจารณาราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาด และมีได้พิจารณาเปรียบเทียบสภาพและที่ตั้งที่ดินของผู้ฟ้องคดีกับที่ดินแปลงอื่นที่มีสภาพทำเลใกล้เคียง กัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเข้า-ออกที่ดิน ความกว้างของถนน ระยะห่างจากถนนหลัก หรือการใช้

ประโยชน์ของที่ดิน นอกจากนี้ยังเป็นการพิจารณากำหนดโดยรับฟังสภาพที่ดินของผู้ฟ้องคดี คลาดเคลื่อนจากข้อเท็จจริง ย่อมเป็นการกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนโดยไม่ชอบด้วยมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

ราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ เป็นเพียงหลักเกณฑ์ประการหนึ่งที่จะต้องนำมาพิจารณา ประกอบกับหลักเกณฑ์อื่นๆ ซึ่งข้อเท็จจริงตามคดีนี้ราคาประเมินดังกล่าวเป็นการประเมินรายบล็อก โดยตามบัญชีราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ กำหนดราคาประเมินที่ดินที่อยู่ห่างจากถนนในระยะ 40 เมตร ราคาตารางวาละ 15,000.-บาท ส่วนที่อยู่ห่างจากถนนมากกว่า 40 เมตร ราคาตารางวาละ 5,000 บาท ทั้งนี้ ที่ดินที่ถูกเวนคืนของผู้ฟ้องคดีอยู่ห่างจากถนนมากกว่า 40 เมตร แต่เมื่อพิจารณาสภาพทำเลที่ตั้งที่ดินของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นที่ดินแปลงใหญ่ อยู่ห่างจากถนนสาธารณะไม่ไกลและมีทางเข้าออกไปยัง ถนนสาธารณะได้สะดวก การกำหนดค่าทดแทนจึงควรลดหลั่นจากราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ของที่ดินอยู่ในระยะ 40 เมตรดังกล่าว โดยราคาที่ลดหลั่นลงร้อยละ 20 ถือเป็นค่าทดแทนที่มีความสอดคล้องกับสภาพทำเลที่ตั้งของที่ดินของผู้ฟ้องคดี

2) คดีหมายเลขแดงที่ อ.818/2556

เมื่อในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ มีเพียงที่ดินที่มีสภาพแตกต่างกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีและมีที่ตั้งอยู่ใกล้เคียงกันเท่านั้น ที่มีการซื้อขายจึงเป็นกรณีที่ไม่ปรากฏว่ามีราคาซื้อขายที่ดินกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดิน การที่หน่วยงานทางปกครองกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

3) คดีหมายเลขแดงที่ อ.173/2558

ในกรณีที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ มีผลใช้บังคับในปี พ.ศ. 2548 การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ นำราคาซื้อขายที่ดินที่ตั้งอยู่บริเวณใกล้เคียงกับที่ดินที่ถูกเวนคืน ประกอบกับข้อเท็จจริงยังฟังได้ว่าการพิจารณาสภาพทำเลที่ตั้งของที่ดิน รวมถึงพิจารณาแผนที่ผังเมืองตลอดจนเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนแล้ว ซึ่งปรากฏว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นที่ดินแปลงใหญ่มีเนื้อที่ถึง 7 ไร่ 1 งาน 4 ตารางวา จึงได้กำหนดราคาเงินค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็น 2 ราคา ตามระยะห่างจากถนนขอยสาธารณะประโยชน์เช่นนี้ ถือได้ว่าเป็นการกำหนดราคาค่าทดแทนโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว สำหรับราคาซื้อขายที่ดินแปลงที่ผู้ฟ้องคดีอ้างต่อศาลนั้น เนื่องจากเป็นการซื้อขายกันในเวลาภายหลังจากวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนตามคดีนี้มีผลใช้บังคับถึงหนึ่งปีเศษ จึงไม่อาจนำมาเทียบเคียงเป็นราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดฯ เพื่อกำหนดค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้

4) คดีหมายเลขแดงที่ อ.218/2558

ในการกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน แม้จะฟังได้ว่าเป็นการกำหนดโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด ราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ สภาพและที่ตั้งของที่ดินแต่ละแปลงตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตพื้นที่ในบริเวณที่จะเวนคืนฯ รวมถึงความเสียหายที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับแล้วก็ตาม แต่การแบ่งที่ดินที่ถูกเวนคืนออกเป็น 2 ประเภท คือ ที่ดินแปลงเล็กและที่ดินแปลงใหญ่แล้วกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินแต่ละประเภทดังกล่าวให้มีราคาแตกต่างกัน โดยที่ดินแปลงเล็กจะได้ค่าทดแทนมากกว่าที่ดินแปลงใหญ่ ทั้งที่ดินทั้ง 2 ประเภทดังกล่าวต่างก็ตั้งอยู่ในบริเวณเดียวกันเช่นนี้ ถือเป็นกำหนดค่าทดแทนที่ไม่สมเหตุผล ก่อให้เกิดความลักลั่นและไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินแปลงใหญ่ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่ถูกเวนคืนของผู้ฟ้องคดีเป็นที่ดินแปลงใหญ่ มีถนนซอยผ่านหน้าที่ดิน ตำแหน่งที่ดินตั้งอยู่ใจกลางเมืองพัทยาอันเป็นสภาพทำเลที่ตั้งที่มีศักยภาพและมีแนวโน้มของความเจริญสูง ผู้ฟ้องคดีจึงขอที่จะได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินเท่ากับที่ดินแปลงเล็กที่มีสภาพและที่ตั้งที่ดินอยู่ในบริเวณเดียวกัน

5) คดีหมายเลขแดงที่ อ.924/2555

เมื่อการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีมติให้นำราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมมาใช้เป็นเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนทรัพย์สินกรณีจึงต้องนำราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ในช่วงปีที่สิทธิการใช้ของเจ้าของที่ดินได้รับผลกระทบ คือ ช่วงปีที่มีประกาศกำหนดเขตเดินสายส่งไฟฟ้าครั้งเมื่อวันที่ 16 มกราคม 2535 มิใช่ช่วงปีที่มีประกาศกำหนดเขตสำรวจสายส่งไฟฟ้าเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2532

6) คดีหมายเลขแดงที่ อ.1096/2558

คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้มีมติให้หลักเกณฑ์เดิมที่คณะกรรมการจัดซื้อฯ ได้กำหนดค่าทดแทนที่ดินในการเจรจาปรองดองทำความตกลง คือตามราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ปี พ.ศ. 2543 - 2546 แล้วบวกเพิ่มจากราคาประเมินอีกร้อยละ 10 ของแต่ละหน่วยเป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ เห็นว่าแม้การกำหนดค่าทดแทนที่ดินในการเจรจาปรองดองที่คณะกรรมการจัดซื้อและกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินเพื่อการชลประทานตามรายงานการประชุมครั้งที่ 1/2544 เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2544 ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดหาที่ดินและทำความเข้าใจกับประชาชน โดยได้ตรวจสอบราคาซื้อขายในเขตโครงการแล้วพบว่าราคาซื้อขายที่ดินขณะนั้นค่อนข้างต่ำกว่าราคาประเมินของจังหวัดสงขลาก็ตาม แต่ราคาซื้อขายที่ดินที่ได้พิจารณาดังกล่าวเป็นราคาที่เกิดขึ้นก่อนพระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับในวันที่ 18 กรกฎาคม 2545 การที่คณะกรรมการฯ ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 1/2545 เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2545 เป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ โดยไม่ปรากฏหลักฐานที่แจ้งชัดว่า ได้มีการตรวจสอบราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา จึงเป็นการกำหนดค่าทดแทนที่ไม่ได้คำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

ส่วนปัญหาที่ต้องพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีสมควรจะได้รับเงินค่าทดแทนเท่าใด จึงจะเหมาะสม และเป็นธรรมเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีนั้น เห็นว่าพยานหลักฐานรับฟังได้ว่าในขณะที่มีการกำหนดค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ไม่ปรากฏว่ามีการซื้อขายที่ดินในบริเวณใกล้เคียงอันจะถือว่าเป็นราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดฯ ที่พอจะนำมาเปรียบเทียบเพื่อกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ แต่เมื่อพิจารณาสภาพทำเลและที่ตั้งที่ดินพิพาท แม้ทางด้านทิศตะวันออกเฉียงใต้เพียงด้านเดียวติดถนนซอยและมีได้ตั้งอยู่ติดกับถนน ร.พ.ช. สายท่าไทร-บางหยี อันเป็นถนนสายหลักของชุมชนก็ตาม แต่ทางด้านทิศตะวันตกเฉียงเหนือของแปลงพิพาทตั้งอยู่ติดที่ดินโฉนดเลขที่ 7296 ของผู้ฟ้องคดีที่ถูกเวนคืนตั้งอยู่ติดถนน ร.พ.ช. สายท่าไทร-บางหยี และมีเนื้อที่ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันโดยได้ใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งสองแปลงทำเกษตรกรรมร่วมกัน ซึ่งที่ดินทั้งสองแปลงถูกเวนคืนในคราวเดียวกันหากรวมเนื้อที่ของโฉนดเลขที่ 7296 เนื้อที่ 1 ไร่ 2 งาน 88 ตารางวา และที่ดินแปลงพิพาทเนื้อที่ 4 ไร่ 60 ตารางวา เป็นเนื้อที่ 5 ไร่ 3 งาน 54 ตารางวา ถึงว่ามีได้เป็นที่ดินผืนใหญ่มากเมื่อข้อเท็จจริงฟังเป็นอุติว่าคณะกรรมการฯ ได้กำหนดค่าทดแทนที่ดินโฉนดที่ 7296 ในราคาไร่ละ 800,000.-บาท จึงสมควรกำหนดค่าทดแทนที่ดินโฉนดที่ 5794 ให้แก่ผู้ฟ้องคดีในอัตราเดียวกัน

7) คดีหมายเลขแดงที่ อ.581/2558

คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้ประชุมครั้งที่ 1/2559 เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2549 กรรมการจัดซื้อและกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินเพื่อการชลประทานอำเภอบางพลีได้มีมติไว้ในการประชุมเมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2548 และพิจารณาตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 (1) - (5) กำหนดราคาเบื้องต้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีในหน่วยที่ 4 ที่ดินติดถนน ซอยเอกชนรถยนต์เข้าออกได้ ตารางวาละ 6,500.-บาท ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนดังกล่าวไม่พอใจในราคาที่ได้รับจึงได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีฯ ต่อมาคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ประชุมครั้งที่ 3/2550 เมื่อวันที่ 6 กันยายน 2550 พิจารณาแล้วเห็นว่าที่ดินที่ถูกเขตเวนคืนขณะที่เข้าสำรวจมีทางเข้าออกถนนบางนา-ตราด บริเวณด้านทิศเหนือเป็นลำรางสาธารณประโยชน์เดิมการเข้าออกจะต้องผ่านถนนที่ดินของบริษัทรัตนาดิแลนด์ จำกัด จึงจะออกสู่ถนนบางนา-ตราดได้ และที่ดินติดแปลงดังกล่าวด้านทิศตะวันออกมีราคาซื้อขายกันตารางวาละ 10,000 - 11,276.-บาท คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ จึงมีมติกำหนด ค่าทดแทนเพิ่มขึ้นเป็นตารางวาละ 10,000.-บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าราคาค่าทดแทนที่ดินต่ำกว่าราคาที่แท้จริงและไม่ชอบด้วยกฎหมายขอให้ศาลปกครองเพิ่มขึ้นเป็นตารางวาละ 20,000.-บาท ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้จ่ายค่าทดแทนที่ดิน ตารางวาละ 10,638.-บาท ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาทำเลที่ตั้งที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีราคาซื้อขายที่ดินทางด้านทิศตะวันออกที่ติดที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีราคาซื้อขายตารางวาละ 10,000 ถึง 11,276.-บาท มีสภาพทำเลที่ดินในลักษณะคล้ายกันเห็นควรกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินให้อัตราเฉลี่ยของราคาซื้อขายดังกล่าว ตารางวาละ 10,638.-บาท เห็นพ้องตามที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายืน

8) คดีหมายเลขแดงที่ อ.823/2558

พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะต้องเวนคืนฯ พ.ศ. 2547 เพื่อก่อสร้างเขื่อนแควน้อย ระบบส่งน้ำและระบบระบายน้ำในท้องที่อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้ประชุมครั้งที่ 1/2550 (1) เมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2550 มีมติกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนที่ดินดังนี้

(1) เห็นชอบให้กำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินโดยใช้หลักฐานสัญญาซื้อขาย สัญญาจะซื้อจะขาย หรือสัญญาจำนองที่ดินที่จะต้องเวนคืนที่ได้ทำกันไว้ที่สำนักงานที่ดินหรือสถาบันการเงินที่เป็นอยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับหรือวันที่ประชุมกำหนดราคาเบื้องต้น ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นราคาที่น่าเชื่อถือและเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง

(2) เห็นชอบให้กำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินตามบัญชีราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ที่ประกาศใช้ระหว่างปี พ.ศ. 2547 ถึง ปี พ.ศ. 2550 ส่วนที่ดินที่ไม่มีหลักฐานตามข้อ 1 หรือไม่มีราคาอื่นใดที่เหมาะสม

ต่อมาคณะกรรมการฯ ได้ประชุมครั้งที่ 1/2551 เมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2551 พิจารณากำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนในท้องที่ตำบลสมอแข ที่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่โดยได้ตรวจสอบราคาที่ได้จดทะเบียนซื้อขายกันตามปกติ ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดพิษณุโลก ในตำบลสมอแข จดทะเบียนซื้อขายโดยเฉลี่ยต่ำกว่าราคาประเมินฯ คณะกรรมการจึงถือเอาราคาประเมินฯ ปี พ.ศ. 2551 - 2554 ที่มีราคาสูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ ปี พ.ศ. 2547 - 2550 มากำหนดให้แก่ฟ้องคดีในราคาตารางวาละ 1,000.-บาท และมีราคาสูงกว่าหลักฐานการซื้อขายที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ซื้อมาเมื่อวันที่ 24 มกราคม 2549 ภายหลังที่พระราชกฤษฎีกาฯ มีผลใช้บังคับแล้ว ราคาไร่ละ 300,000.- บาท ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าหลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง มาประกอบการพิจารณาแล้ว

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าที่ดินโฉนดจำนวน 4 แปลง มีสภาพทำเลใกล้เคียงกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีราคาปัจจุบันไม่ต่ำกว่าตารางวาละ 5,000.-บาท นั้น ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าที่ดินเปล่าเป็นทรัพย์สินรอการขายของธนาคารกรุงไทย ซึ่งยังไม่ปรากฏว่ามีการซื้อขายกันแต่อย่างใด จึงยังไม่อาจนำราคาดังกล่าวมากำหนดเป็นราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) ได้

9) ค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้าง

โดยที่มูลค่าการก่อสร้างในแต่ละช่วงเวลาย่อมมีราคาเปลี่ยนแปลงไปตามราคาตลาด และโดยทั่วไปจะมีราคาเพิ่มสูงขึ้นเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ นำบัญชีมาตรฐานราคาค่าร้อยละจัดทำขึ้นโดยอาศัยข้อมูลราคาวัสดุก่อสร้างก่อนที่จะมีการจ่ายค่าทดแทนในการเวนคืนตามคดีเป็นระยะเวลาถึง 4 ปี มาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกำหนดค่าทดแทนที่ไม่เป็นไปตามมาตรา 21 (1) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ที่บัญญัติให้กำหนดค่าทดแทนโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา ซึ่งกรณีตามคดีนี้ควรนำดัชนีราคาวัสดุก่อสร้าง

ประจำปี พ.ศ. 2547 ที่ประกาศโดยสำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้า สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ มาพิจารณาประกอบการกำหนดค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเวนคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ในการกำหนดเงินค่าทดแทนโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างนั้นแม้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ จะกำหนดโดยอาศัยวิธีการถอดแบบ และใช้ดัชนีราคาวัสดุก่อสร้างที่กำหนดโดยกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์ก็ตาม แต่เมื่อค่า K ที่นำมาใช้คำนวณมีใช้ค่า K ในวันที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ พิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนการกำหนดเงินค่าทดแทนการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและขนย้ายทรัพย์สินนั้น เมื่อปรากฏว่าหน่วยงานทางปกครองกำหนดเงินค่าทดแทนดังกล่าวรวมทั้งค่าแรงงานกรรมกรชนของให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามหลักเกณฑ์ขององค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ อันเป็นราคาที่หน่วยงานราชการและกระทรวงคมนาคมใช้เป็นเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและขนย้ายทรัพย์สิน ซึ่งถือเป็นราคามาตรฐานที่เชื่อถือได้ การกำหนดเงินค่าทดแทนการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและขนย้ายทรัพย์สินดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

โปรดดูคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.818/2556

การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดค่าทดแทนโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างโดยมิได้คำนึงถึงดัชนีราคาค่าวัสดุก่อสร้างและค่าแรงงาน ณ ปีที่มีการกำหนดราคาค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้าง แต่ได้นำบัญชีมาตรฐานราคาครุภัณฑ์ของปีก่อนที่ผ่านมาเป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาค่าทดแทนโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง กรณีเป็นการกำหนดราคาค่าทดแทนโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

โปรดดูคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.606/2558

10) ค่าทดแทนต้นไม้

ในการกำหนดเงินค่าทดแทนต้นไม้ยืนต้นที่ถูกเวนคืน การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ นำบัญชีราคาต้นไม้ที่เคยจัดทำขึ้นก่อนที่จะพิจารณากำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีในการเวนคืนครั้งนี้เป็นระยะเวลาห่างกันถึง 9 ปี ถือเป็นกรกำหนดค่าทดแทนที่ไม่เป็นไปตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ที่บัญญัติให้กำหนดเงินค่าทดแทนโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา เนื่องจากมูลค่าของต้นไม้ในแต่ละช่วงเวลาย่อมมีราคาเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพราคาตลาดในแต่ละปี

ส่วนค่าทดแทนต้นไม้ยืนต้นที่เหมาะสมควรจะเป็นจำนวนเท่าใดนั้นเมื่อบัญชีค่าทดแทนต้นไม้เศรษฐกิจ ต้นไม้ทั่วไป พืชล้มลุกและธัญชาติ ซึ่งส่วนราชการเคยใช้ในการพิจารณากำหนดค่าทดแทนต้นไม้ให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเขตสายไฟฟ้าพาดผ่าน มีการนำค่าพันธุ์ ค่าปลูก ค่าปุ๋ย ค่าดูแลรักษา ตลอดจนค่าเสียโอกาสตามหลักวิชาการเพื่อหาค่าของต้นไม้แต่ละชนิด รวมทั้งยังมีการนำข้อมูลจากหน่วยงานราชการอื่นมาเปรียบเทียบ ประกอบกับก่อนการนำบัญชีดังกล่าวมาใช้ได้ผ่านการพิจารณาโดยคณะกรรมการพิจารณาที่ดินและทรัพย์สินจังหวัดโดยมีเกษตรจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าส่วน

ราชการผู้มีความรู้ทางด้านวิชาการเกษตรร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย อีกทั้ง ระยะเวลาที่คณะกรรมการดังกล่าวให้ความเห็นชอบให้ใช้บัญชีข้างต้นก็อยู่ในช่วงปีเดียวกับที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ พิจารณากำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีในคดีนี้ การนำบัญชีค่าทดแทนต้นไม้ม้า ดังกล่าวมากำหนดค่าทดแทนต้นไม้ม้ายืนต้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงมีความเหมาะสมและเป็นธรรม

โปรดดูคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.336/2556

เมื่อพยานผู้เชี่ยวชาญของศาลซึ่งมีตำแหน่งเป็นเกษตรจังหวัดให้ความเห็นต่อศาลว่า ต้นยางพาราที่ถูกเวนคืนของผู้ฟ้องคดีควรมีค่าตอบแทนต้นละ 1,021.44บาท โดยคำนวณจากผลตอบแทนหลังหักต้นทุนและค่าใช้จ่ายในการเก็บผลผลิตต้นละ 63.84 บาทต่อปี และนำมาคูณด้วยระยะเวลาการให้ผลผลิตจำนวน 16 ปี ประกอบกับข้อเท็จจริงว่า เกษตรกรยังสามารถขายลำต้นของยางพาราที่ไม่สามารถให้ผลผลิตแล้วเพื่อนำไปเป็นไม้แปรรูปได้อีกประมาณไร่ละ 10,000.-บาท จึงเห็นว่าราคาตามความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญเป็นราคาที่เหมาะสมและเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน แม้จะไม่สามารถหาหมายว่าผลผลิตและราคาน้ำยางพาราซึ่งเป็นผลผลิตทางการเกษตรจะคงที่ตลอดระยะเวลาที่ต้นยางพาราจะให้ผลผลิตก็ตาม

โปรดดูคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.113/2557

11) คดีหมายเลขแดงที่ อ.913/2558

การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้นำบัญชีรายละเอียดค่าทดแทนต้นไม้ม้าและไม้ผลที่ถูกเขตชลประทาน ที่คณะกรรมการจัดซื้อและกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินเพื่อการชลประทานได้ พิจารณากำหนดไว้เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2542 และวันที่ 3 พฤษภาคม 2544 มากำหนดค่าทดแทนต้นไม้ม้า ในการประชุมครั้งที่ 1/2547 เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2547 เป็นเวลา 3 ปี ถึง 5 ปี จึงมีใช้ราคาซื้อขายกัน ตามปกติในท้องตลาดของต้นไม้ม้าที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตาม มาตรา 6 หรือในวันที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ มีมติกำหนดค่าทดแทนกรณีจึงเป็นการ กำหนดค่าทดแทนโดยไม่คำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบวรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ จึงจะเหมาะสมและเป็นธรรมนั้น เห็นว่าการที่คณะกรรมการพิจารณาราคาค่าที่ดินและทรัพย์สินจังหวัดนครศรีธรรมราช สายส่งไฟฟ้า 115 กิโลวัตต์ ท่งส่ง - ลำภูรา ได้ประชุมครั้งที่ 2/2547 เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2547 ได้กำหนดค่าทดแทนต้นไม้ออกเป็นต้นไม้ม้าเศรษฐกิจ ต้นไม้ม้าทั่วไป ต้นไม้ม้าที่เป็นพืชล้มลุกและธัญชาติ แล้วนำค่าพันธุ์ ค่าปลูก ค่าปุ๋ย ค่าดูแลรักษา ตลอดจนค่า เสียโอกาสมาคำนวณตามหลักวิชาการเพื่อการราคาค่าต้นไม้ม้าแต่ละชนิด นอกจากนี้ยังได้นำข้อมูลจากหน่วย ราชการอื่น เช่น กรมส่งเสริมการเกษตร กรมชลประทาน กรมทางหลวง การทางพิเศษแห่งประเทศไทย มาใช้ในการเปรียบเทียบกับราคาค่าต้นไม้ม้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ที่ใช้อยู่เดิมแล้วนำราคาค่าต้นไม้ม้าที่สูงกว่ามา จัดทำบัญชีค่าทดแทนต้นไม้ม้า โดยก่อนจะนำบัญชีดังกล่าวไปใช้ได้ให้คณะกรรมการฯ ซึ่งมีนายกองคการ บริหารส่วนจังหวัด ตัวแทนประชาชนในท้องถิ่น และเกษตรจังหวัดนครศรีธรรมราช ผู้มีความรู้ด้าน วิชาการเกษตร ร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วยพิจารณาเห็นชอบบัญชีดังกล่าวในช่วงระยะเวลาปีเดียวกับที่

คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้พิจารณากำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเห็นว่าบัญชีค่าทดแทนต้นไม้เศรษฐกิจและต้นไม้ทั่วไปของคณะกรรมการพิจารณาราคาที่ดินและทรัพย์สินจังหวัดนครศรีธรรมราชฯ เป็นราคาที่ได้จัดทำขึ้นในช่วงเวลาใกล้เคียงกับวันที่พระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับเหมาะสมและเป็นธรรมที่จะนำมากำหนดค่าทดแทนต้นไม้ยืนต้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี

กรณีค่าทดแทนโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้นำบัญชีมาตรฐานราคาค่าร้อยละประจำปี พ.ศ. 2543 ที่กรมชลประทานได้อนุมัติหลักการเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2543 มากำหนดพิจารณาค่าทดแทนโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างในการประชุมครั้งที่ 1/2547 เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2547 และให้เพิ่มค่าดำเนินการอีกร้อยละ 10 จึงเป็นระยะเวลาก่อนจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีถึง 4 ปี ราคาค่าทดแทนดังกล่าวจึงมิใช่ราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ หรือในวันที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นมีมติกำหนดค่าทดแทน จึงไม่เหมาะสมและเป็นธรรม เนื่องจากการใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวมากำหนดย่อมทำให้มูลค่าของโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างคลาดเคลื่อนจากมูลค่าที่แท้จริงในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาฯ เพราะมูลค่าการก่อสร้างในแต่ละช่วงเวลาย่อมมีราคาเปลี่ยนแปลงไปตามภาวะเศรษฐกิจและโดยทั่วไปจะมีราคาเพิ่มสูงขึ้นเป็นส่วนใหญ่ ปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปว่าผู้ฟ้องคดีสมควรได้รับค่าทดแทนเพิ่มขึ้นเพียงใดนั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่าตามคำชี้แจงของผู้อำนวยการสำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้าว่าดัชนีราคาสิ่งก่อสร้างปี พ.ศ. 2547 สูงขึ้นจากปี พ.ศ. 2543 ร้อยละ 24.3 โดยต้องคำนวณหาค่าวัสดุก่อสร้างที่แท้จริง โดยหักค่าแรง ค่ารื้อถอน ค่าขนย้ายและค่าปลูกสร้างใหม่ อัตราร้อยละ 30 ออกจากค่าวัสดุก่อสร้างตามบัญชีมาตรฐานค่าร้อยละประจำปี พ.ศ. 2543 เสียก่อน โดยเหลือค่าวัสดุก่อสร้างที่แท้จริง 478,758.91บาท และเพิ่มค่าวัสดุก่อสร้างที่สูงขึ้นตามดัชนีราคาวัสดุที่สูงขึ้นร้อยละ 24.3 เป็นราคาวัสดุก่อสร้าง 595,092.33บาท ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับค่าวัสดุก่อสร้างเพิ่มขึ้น 116,338.42บาท และค่าดำเนินการเพิ่มตามราคาวัสดุร้อยละ 10 เป็นเงิน 11,633.84 บาท รวมเป็นเงินค่าทดแทนโรงเรือนที่ได้เพิ่มขึ้น เป็นเงิน 122,972.26 บาท

2.2 ปัญหาด้านคุณสมบัติของคณะกรรมการ

คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ มาตรา 2๓ ประกอบด้วย ผู้แทนหน่วยงานอื่นของรัฐ ผู้แทนกรมที่ดิน ผู้แทนเจ้าหน้าที่ และผู้แทนสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ขาดความรู้ความสามารถเกี่ยวกับการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์อย่างแท้จริง จึงทำให้ไม่สามารถกำหนดราคาค่าทดแทนที่ถูกเวนคืนให้ผู้ได้รับผลกระทบได้รับความเป็นธรรมเท่าที่ควรและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ผู้ถูกเวนคืนจึงไม่มีความเชื่อมั่นว่าหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่เวนคืนจะสามารถแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนได้อย่างแท้จริง ทำให้การดำเนินการตามขั้นตอนเวนคืนโดยมี

วัตถุประสงค์เพื่อเยียวยาแก้ไขปัญหาการกำหนดค่าทดแทนที่ไม่เป็นธรรมต้องใช้ระยะเวลาานประกอบกับในทางปฏิบัติการกำหนดค่าทดแทนที่ดิน แต่ละแปลงย่อมได้รับความเสียหายหรือได้รับประโยชน์มากน้อยแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับสภาพที่ดินที่เป็นอยู่เดิมและที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนว่าสามารถใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ได้อย่างจำกัด นอกจากนั้นจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงของอสังหาริมทรัพย์อื่นหรือองค์ประกอบอื่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ ให้ครบถ้วนเพิ่มเติมการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนบางกรณีแม้จะสภาพทำเลที่ตั้งใกล้เคียงกัน หรืออยู่ในบริเวณเดียวกันก็ตาม ก็ไม่อาจกำหนดราคาเดียวกันหรือใกล้เคียงกันทุกแปลงได้

2.3 ปัญหาเกี่ยวกับดุลพินิจในการกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดิน

กรณีที่คณะกรรมการฯ ไม่สามารถแสวงหาราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกามาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินได้ตามมาตรา 21 (1) เนื่องจากในการก่อสร้างโครงการชลประทานส่วนใหญ่จะต้องมีการการจัดซื้อที่ดินหรือมีการเวนคืนที่ดินที่ไม่มีการแจ้งราคาซื้อขายที่แท้จริงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อหลีกเลี่ยงการจัดเก็บภาษีการขายอสังหาริมทรัพย์ ค่าธรรมเนียม และภาษีธุรกิจเฉพาะ ทำให้ไม่มีราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด หรือมีจำนวนน้อยเกินไปที่ได้จดทะเบียนมีระยะเวลาก่อนหลังนานเกินไปไม่อาจนำมาเทียบเคียงได้ คณะกรรมการฯ ส่วนใหญ่จึงจำเป็นต้องใช้ดุลพินิจกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินตามมาตรา 21 (3) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมแต่เพียงประการเดียวไว้ก่อน ทั้งที่ข้อกำหนดต่างๆ ตามมาตรา 21 มีความแตกต่างจากเจตนารมณ์ วิธีการและขั้นตอนการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ และมีได้เป็นการกำหนดราคาค่าที่ดินเพื่อเป็นการชดเชยหรือเยียวยาผู้ถูกเวนคืนที่ได้ยินยอมขายที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยบังคับตามผลกฎหมาย

ทั้งนี้ ในการกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินของกรมชลประทานได้แต่งตั้งคณะทำงานศูนย์จัดหาที่ดินโปร่งใส เพื่อพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และกรอบพิจารณาเกี่ยวกับการกำหนดราคาค่าทดแทนทรัพย์สินเพื่อการชลประทาน และแผนภูมิของคณะทำงานในการพิจารณาเพื่อเสนอกรมรับทราบการกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินเพื่อการชลประทานของคณะกรรมการกำหนดราคาค่าทดแทนในโครงการต่างๆ ของกรมชลประทาน โดยมีมติในการประชุมครั้งที่ 1/2553 (2) เมื่อวันที่ 13 มกราคม 2553 และกรมชลประทานได้ทราบเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2553 ดังนี้

- 1) เห็นชอบแผนภูมิการพิจารณาเสนอกรมรับทราบค่าทดแทนทรัพย์สินของคณะทำงานศูนย์จัดหาที่ดินโปร่งใส
- 2) เห็นควรกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดราคาค่าทดแทนทรัพย์สินตามมาตรา 21 อนุมาตรา (1) – (5) ของ พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 โดยจะพิจารณาเป็นรายโครงการ เนื่องจากแต่ละโครงการมีเหตุผลแตกต่างกัน

3) ให้ฝ่ายเลขานุการชี้แจงหลักเกณฑ์การกำหนดราคาของกรมให้คณะกรรมการกำหนดราคาค่าทดแทนทราบ หากคณะกรรมการกำหนดราคาจะกำหนดราคาค่าทดแทนสูงกว่าหลักเกณฑ์ที่กรมชลประทานของศูนย์จัดหาที่ดินโปรงใสกำหนดต้องชี้แจงเหตุผลที่ชัดเจนและเหมาะสม

4) คณะทำงานศูนย์จัดหาที่ดินโปรงใส จะตรวจสอบสภาพพื้นที่โครงการที่คาดว่าจะกำหนดราคาสูงกว่าหลักเกณฑ์ที่ศูนย์จัดหาที่ดินโปรงใสได้กำหนดไว้ ในบางโครงการที่คณะทำงานฯ มีข้อสงสัยในเรื่องสภาพทำเลที่ตั้ง เพื่อให้ได้รายละเอียดข้อมูลที่ชัดเจนขึ้น

คณะทำงานเพื่อการจัดการองค์ความรู้ที่ 2 จึงได้ศึกษาเกี่ยวกับราคาประเภทอื่นๆ หรือสามารถอ้างอิงและอ้างอิงได้ว่าเป็นราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) เพื่อลดปัญหาในการพิจารณากำหนดราคาค่าทดแทนทรัพย์สินให้แก่ราษฎรที่ถูกเขตชลประทาน ดังนี้

1) กรณีที่มีหน่วยงานราชการอื่นได้มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะต้องเวนคืนในท้องที่เดียวกันกับที่ดินที่ถูกเขตชลประทาน เช่น กรมทางหลวงหรือกรมทางหลวงชนบท จะมีการว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาเพื่อแสวงหาราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะต้องเวนคืนฯ ตามหนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม ที่ กค 0209/ สว 49 ลงวันที่ 18 มกราคม 2549 และแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่กระทรวงคมนาคมเห็นชอบเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2547 คณะกรรมการจัดซื้อและกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินเพื่อการชลประทานอำเภอเมืองชุมพร ได้มีหนังสือหารือคณะทำงานศูนย์จัดหาที่ดินโปรงใส โดยได้ประชุมครั้งที่ 2/2558 เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2558 และครั้งที่ 3/2558 เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2558 คณะทำงานมีมติเห็นชอบการกำหนดค่าทดแทนที่ดินบางส่วนตามที่กรมทางหลวงชนบทกำหนดค่าทดแทนเบื้องต้นฯ แต่เห็นว่าควรกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ติดถนน ซอย ทาง ระยะ 40 เมตร ซึ่งแตกต่างจากกรมทางหลวงชนบทที่มีได้มีการกำหนดระยะที่ดินที่ติดถนนไว้แต่อย่างใด กรณีดังกล่าวมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.75/2554 วินิจฉัยว่าการซื้อขายที่ดินเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการและซื้อขายหลังจากพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับเพียง 15 วัน สามารถนำมาใช้เปรียบเทียบเพื่อกำหนดค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้

ดังนั้น คณะกรรมการฯ ที่มีอำนาจกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินจึงควรต้องใช้ดุลพินิจนำราคาซื้อขายที่ดินเพื่อประโยชน์ของทางราชการที่มีเหตุและวัตถุประสงค์ในการเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะเช่นเดียวกันมาใช้ประกอบในการกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินได้ เนื่องจากการวิเคราะห์ราคาซื้อขายดังกล่าวได้นำข้อมูลราคาตลาดที่สำรวจได้มาวิเคราะห์ โดยคำนึงถึงสภาพทำเลที่ตั้ง ขนาดที่ดิน รูปแปลงที่ดิน หน้ากว้างที่ดิน รูปร่างที่ดิน การถมดิน สภาพการใช้ประโยชน์สาธารณูปโภค ข้อกฎหมายที่มีผลกระทบต่อการใช้ที่ดิน เงื่อนไขการขายที่ดินและอื่นๆ เช่น ขนาดเนื้อที่อาคาร คุณภาพและชนิดของวัสดุ รูปแบบอาคาร อายุอาคาร รวมทั้งสภาพอาคาร และเนื่องจากที่ดินแต่ละแปลงลักษณะทำเลที่ตั้งอาจแตกต่างกันไป จึงควรแยกกลุ่มกำหนดราคาตามลักษณะสภาพทำเลที่ตั้ง โดยหลีกเลี่ยงการนำราคา

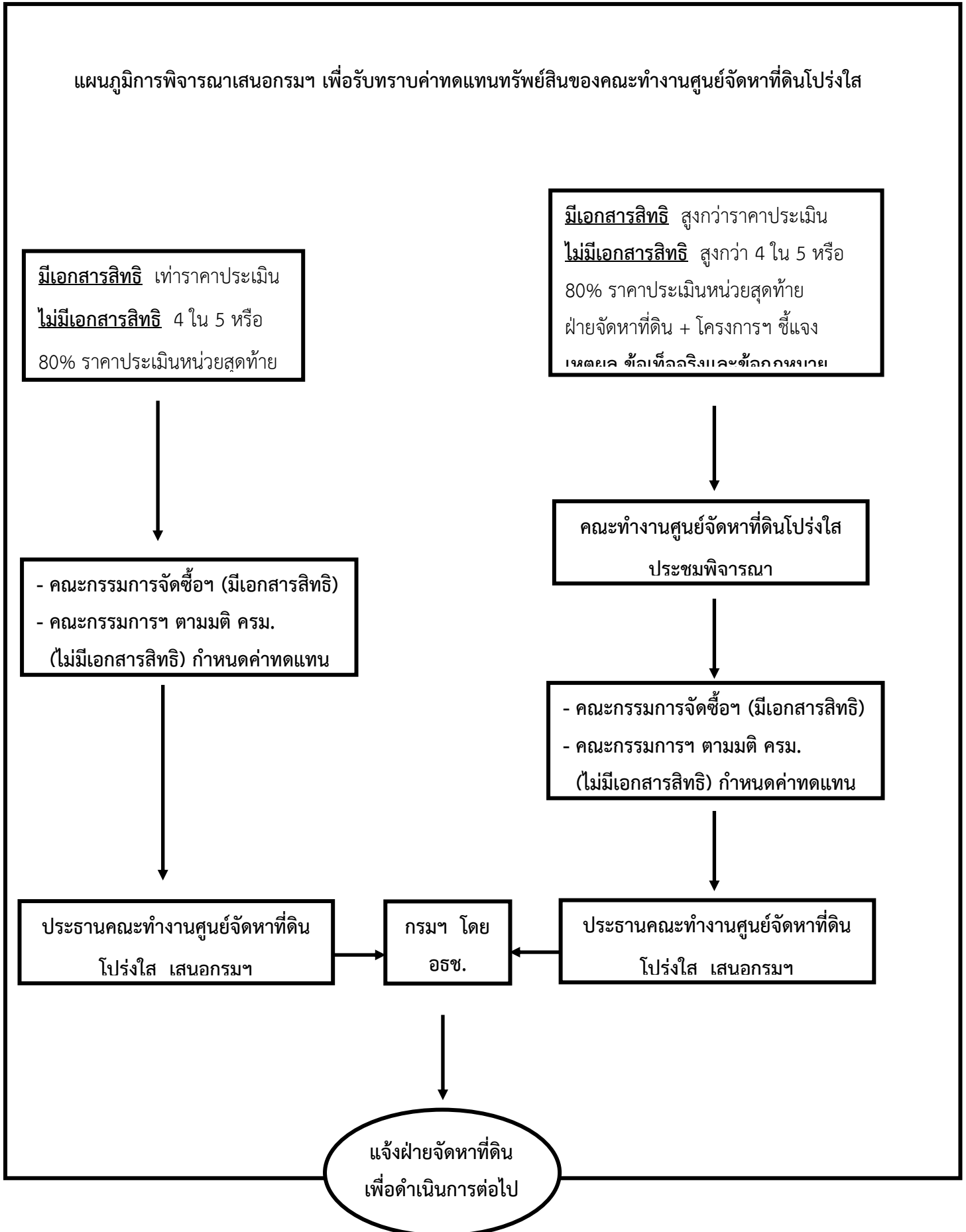
ซื้อขายที่สูงกว่าปกติรวมถึงการซื้อที่ดินเพื่อประกอบธุรกิจเฉพาะ เช่น การซื้อที่ดินเพื่อตั้งธนาคารหรือเพื่อสร้างโรงไฟฟ้าและจำหน่ายกระแสไฟฟ้า รวมตลอดจนการซื้อที่ดินในราคาสูงเพื่อหวังประโยชน์จากที่ดินที่เหลืออยู่ หรือการซื้อที่ดินเพื่อเป็นทางเข้า-ออกสู่ทางสาธารณะ หรือเพื่อประโยชน์ในการรับเงินค่าทดแทนที่สูงกว่าปกติมาประกอบการพิจารณาแล้ว หากคณะกรรมการฯ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดราคาค่าทดแทนทรัพย์สินที่ถูกเขตชลประทาน ไม่มีเหตุผลหรือพยานหลักฐานที่จะสามารถหักล้างว่าการกำหนดราคาค่าทดแทนไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมแก่ราษฎรหรือมีราคาสูงเกินกว่ามูลค่าที่ดินที่แท้จริง ก็สมควรกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินให้เป็นไปตามแนวทางเดียวกันหรือราคาค่าทดแทนใกล้เคียงกันได้

2) การนำราคาที่มีการขายฝากและได้จดทะเบียนไว้ที่สำนักงานที่ดินก่อนพระราชกฤษฎีกาที่ถูกเวนคืนหรือที่ดินในบริเวณใกล้เคียง การหาราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 ซึ่งปัญหาที่ทางคณะกรรมการฯ และเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานพบมากที่สุด กล่าวคือ แม้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะได้ไปตรวจสอบราคาซื้อขายกันตามปกติที่ได้จดทะเบียนไว้ ณ สำนักงานที่ดินท้องที่แล้วก็ตาม ส่วนใหญ่จะไม่มี การจดทะเบียนซื้อขายในราคาที่ไม่แท้จริง แม้ว่าในทางปฏิบัติคณะกรรมการจัดซื้อฯ หรือคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ จะได้แต่งตั้งคณะทำงานหรือคณะอนุกรรมการไว้สรรหาราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดแล้วก็ตาม ก็ต้องใช้ระยะเวลาพอสมควร จึงจะตรวจสอบพบราคาซื้อขายดังกล่าว แต่ก็จะมีราคาซื้อขายตามปกติจำนวนไม่เพียงพอ บางกรณีเจ้าหน้าที่จึงจำเป็นต้องนำการจดทะเบียนขายฝากที่ได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่มาใช้ประกอบ ในกรณีที่มีราคาซื้อขายที่ได้จดทะเบียนจำนวนมาก ก็จะต้องไม่นำราคาซื้อขายที่สูงเกินปกติมาใช้และนำราคาซื้อขายดังกล่าวมาเฉลี่ยเพื่อใช้ในการกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินให้แก่ราษฎรได้

3) การนำราคาจดทะเบียนจำนองบริเวณที่จะเวนคืนและบริเวณใกล้เคียงก่อนหรือในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา เนื่องจากการจดทะเบียนจำนองของธนาคารและสถาบันการเงิน มูลค่าทรัพย์สินที่จะจำนองจะมีราคาสูงต่ำเพียงใด มีเหตุปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายประการ เช่น ความน่าเชื่อถือของผู้กู้เงิน การประเมินราคาทรัพย์สินที่จำนอง ดังนั้น การนำราคาจำนองที่ธนาคารหรือสถาบันการเงินได้ปล่อยกู้จริงมาใช้ประกอบการกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดิน จึงสมควรนำมาใช้ประกอบอย่างรอบคอบ และควรนำมาใช้ประกอบได้ในกรณีธนาคารที่เป็นของรัฐ เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นต้น ในโครงการชลประทานบางแห่ง คณะกรรมการฯ ได้เคยนำราคาปล่อยกู้จริงมาใช้ในการกำหนดค่าทดแทนที่ดิน และได้มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ 335/2551 ได้วินิจฉัยว่า สัญญาจะซื้อจะขายและรายงานของธนาคารประกอบคำขอสินเชื่อเป็นสัญญาที่กระทำโดยบุคคลภายนอกก่อนที่พระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับ เชื่อได้ว่าเป็นราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดส่วนดอกเบี้ยในการกู้ยืมเงินถือเป็นต้นทุนในการซื้ออาคาร ถือว่าเป็นการได้มาตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ดังนั้น หากคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเหตุ

ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานโดยครบถ้วนแล้วก็อาจนำมาใช้ประกอบในการกำหนดราคาค่าทดแทน
ที่ดินได้

แผนภูมิการพิจารณาเสนอกรมฯ เพื่อรับทราบค่าทดแทนทรัพย์สินของคณะกรรมการศูนย์จัดหาที่ดินโปรงใส



2.4 ปัญหาด้านบุคลากร

เนื่องจากกรมชลประทานเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินการเพื่อให้ได้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ในการก่อสร้างโครงการชลประทาน จึงจำเป็นที่เจ้าหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติงานเวนคืนที่ดินหรือจัดซื้อที่ดิน ควรจะมีการอบรมความรู้เกี่ยวกับการประเมินราคาทรัพย์สินให้มากยิ่งขึ้น โดยอาจสนับสนุนด้านการศึกษาในกรณีดังกล่าวเพิ่มเติม อบรมศึกษาประจำปี หรือศึกษาดูงานหน่วยงานอื่นๆ ที่มีการเวนคืนในลักษณะเดียวกัน นำมาพัฒนาและปรับปรุงแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ทั้งนี้หากพิจารณาแล้วเห็นว่ายังขาดบุคลากรความเชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาทรัพย์สิน กรมชลประทานอาจเพิ่มบุคลากรตำแหน่งนักวิชาการประเมินราคาค่าทดแทนทรัพย์สินโดยเฉพาะ ตลอดจนส่งเสริมและให้ความสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินแก่เจ้าหน้าที่ และกำหนดแนวทางการประเมินราคาค่าทดแทนทรัพย์สินตามหลักวิชาการที่เหมาะสมและเป็นธรรม

บทที่ 3

หลักการ ทฤษฎี กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๒๒ บัญญัติว่า "พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกา โดยไม่ขัดต่อกฎหมายพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ และพระราชอำนาจในการอื่นตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข"

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) มาตรา 49 วรรค 2 บัญญัติว่า " การกำหนด ค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติการได้มาสภาพ และที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน "

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2550 ส่วนที่ 5 สิทธิในทรัพย์สิน "มาตรา 42 การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะกิจการของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรืออุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถาน และแหล่งประวัติศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติการกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดให้ความเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน และประโยชน์ที่รัฐและผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าวต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และเรียกคืน ค่าทดแทนที่ชดเชยไปให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ"

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายหลักที่วางขอบเขตการใช้อำนาจรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนไว้เป็นการทั่วไปว่าจะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตร หรืออุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ

ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ส่วนในรายละเอียดของกระบวนการหรือขั้นตอนในการเวนคืนจะบัญญัติไว้ในกฎหมายอื่นที่มีศักดิ์ทางกฎหมายต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญจะไม่มีบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการใช้อำนาจเวนคืนของรัฐไว้ รัฐก็ยังสามารถใช้อำนาจเวนคืนได้ตามกฎหมายอื่น ตามหลักการที่ว่าอำนาจเวนคืนเป็นการแสดงออกถึงความมีอธิปไตยของรัฐประการหนึ่ง แต่เมื่อมีการนำเรื่องนี้มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ก็ช่วยให้ประชาชนมีหลักประกันดีขึ้นว่ารัฐไม่ใช้อำนาจโดยอำเภอใจ แต่จะใช้ภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น และมีผลสืบเนื่องต่อไปอีกว่าขอบเขตการใช้อำนาจเวนคืนตามรัฐธรรมนูญนั้นมีผลผูกพันทุกองค์การของรัฐที่ก่อตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ ในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติเองก็เป็นการบังคับอยู่ในวันนั้นว่าจะไม่มีการตรากฎหมายใดๆ ที่ให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะ นอกเหนือไปจากวัตถุประสงค์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นใช้บังคับ สำหรับฝ่ายบริหาร หากปรากฏว่าอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมา มิได้ทำประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนก็ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และกรณีของฝ่ายตุลาการ เมื่อมีกรณีพิพาทที่บังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตาม ข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญ การกระทำใดๆ ขององค์กรของรัฐต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของฝ่ายนิติบัญญัติหากไม่เคารพหลักการที่รัฐธรรมนูญกำหนด กฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นย่อมถือว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเป็นอันบังคับมิได้

3.2 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

" มาตรา 21 เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 18 นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง

(1) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6"

หลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนตามมาตรา นี้ เป็นหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นตามมาตรา ๙ และคณะกรรมการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนตามมาตรา ๒๓ จะต้องนำมาคำนึงในการกำหนดราคาเบื้องต้นหรือจำนวนเงินค่าทดแทนให้แก่บุคคลตามมาตรา ๑๘ ทุกกรณี โดยไม่แยกว่าเป็นที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น

ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 6 คำว่า ราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดเรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่า "ราคาตลาด" ตามระเบียบของคณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ของอสังหาริมทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม พ.ศ. 2535 ได้ให้คำนิยามคำว่า "ราคาตลาด" หมายความว่า

- 1) ราคาที่ทั้งผู้ซื้อหรือผู้ขายส่วนมากยินดีตกลงซื้อขายกัน
- 2) ราคาที่ผู้ซื้อและผู้ขายทั้งสองฝ่ายทราบข้อมูลในทรัพย์สินที่จะซื้อขายนั้นพอสมควร
- 3) ราคาที่ผู้ซื้อหรือผู้ขายมิได้ถูกบังคับหรือมีแรงจูงใจให้ซื้อขายกัน
- 4) ราคาของตลาดการค้าเสรีที่มีการแข่งขัน ไม่ใช่ราคาจากตลาดผูกขาดโดยผู้ซื้อหรือราคาขายทอดตลาด หรือราคาในภาวะที่เศรษฐกิจตกต่ำ หรือเงินเฟ้อ

ปัญหาที่ตามมาว่าราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนหรือราคาตลาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นี้ จะเป็นราคาที่มิได้มีการคำนวณกันอย่างไร ซึ่งการหาราคาที่แท้จริงที่ทั้งผู้ซื้อและผู้ขายส่วนมากยินดีตกลงซื้อขายกันเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก ซึ่งในเรื่องนี้กรมที่ดินได้ยอมรับว่าการสืบหาข้อเท็จจริงราคาที่ดินตามราคาตลาดที่ผ่านมาได้กระทำจริง และในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน จึงมักแจ้งว่ามีการซื้อขายกันตามราคาประเมินค่าที่ดินของกรมที่ดินนั่นเอง เพื่อที่จะได้เสียภาษีและค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมต่ำกว่าความเป็นจริง ซึ่งในทางปฏิบัติราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาด ซึ่งสามารถพิสูจน์ราคาซื้อขายได้จากราคาในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมต่างๆ ในวันเวลาใกล้เคียงกับก่อน หรือหลังวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา หรือพระราชบัญญัติเวนคืน ซึ่งการเปรียบเทียบราคาตลาดนั้นอาจต้องพิจารณาโดยเลือกลักษณะของทรัพย์สินที่ใกล้เคียง เช่น สภาพทางกายภาพ สภาพพื้นที่ การคมนาคม ระบบสาธารณูปโภค เป็นต้น

3.3 ทฤษฎีค่าทดแทนความเสียหาย

ค่าทดแทนที่เป็นธรรม มีคำจำกัดความว่า "ค่าทดแทนที่เป็นธรรมในการเวนคืน กล่าวคือ ผลรวมของการสูญเสีย ซึ่งเจ้าของทรัพย์สินได้เรียกร้องสิทธิ ซึ่งพิสูจน์ได้เป็นที่แน่นอนแล้วสำหรับเป็นค่าทดแทน ก็คือการจ่ายเงินในมูลค่าตลาดของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนนั่นเอง ซึ่งคำว่า ค่าทดแทนที่เป็นธรรมนี้คงจะต้องยุติธรรมทั้งสองฝ่าย ไม่เพียงแต่เฉพาะฝ่ายผู้ถูกเวนคืนเท่านั้น แต่จะต้องเป็นธรรมสำหรับรัฐผู้จ่ายค่าทดแทนสำหรับการเวนคืนด้วย" ค่าทดแทนที่เป็นธรรมเป็นเงื่อนไขประการหนึ่งที่ทำให้การเวนคืนเป็นไป โดยชอบด้วยกฎหมาย โดยถือสาระสำคัญของอำนาจเวนคืน ซึ่งมีการบัญญัติรับรองไว้ของรัฐเสรีประชาธิปไตยโดยทั่วไป

1) ทฤษฎีมูลเหตุจูงใจเป็นตัวกำหนด

การกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะต้องมีสาเหตุต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้องหลายประการ เช่น เมื่อมีการเวนคืนต้องมีสาเหตุต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง ได้แก่การเวนคืนนั้นได้สร้างความพอใจให้แก่ประโยชน์ส่วนตนหรือไม่ หรือได้สร้างความพอใจในเรื่องผลประโยชน์ทางการเงินหรือไม่ ซึ่งทฤษฎีนี้เห็นว่าสาเหตุที่ก่อให้เกิดการปฏิบัติการเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยถือว่าหน้าที่ของสาเหตุเป็นตัวกำหนดที่สำคัญและผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นนี้ เป็นเพราะมูลเหตุจูงใจเป็นตัวกำหนดการปฏิบัติการ

2) ทฤษฎีประโยชน์สาธารณะทางอ้อม

ประโยชน์สาธารณะที่ได้รับการยอมรับนับถือสำหรับการปฏิบัติงานบางอย่าง ในบางครั้งได้เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานด้านอื่นๆ ซึ่งเป็นงานรองหรือเป็นงานเสริมที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติงานลำดับแรกๆ ก็ได้ หมายความว่า ในการปฏิบัติงานบางอย่างอาจเกิดประโยชน์โดยอ้อม ดังนั้น ประโยชน์สาธารณะโดยอ้อมนี้เป็นประโยชน์สาธารณะที่ไม่ได้เป็นการปฏิบัติโดยตัวเอง แต่ในส่วนของ การปฏิบัติแล้วแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงลักษณะของประโยชน์สาธารณะเรื่องเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะโดยอ้อมนี้มีตัวอย่างเกี่ยวกับการเวนคืนโรงแรมเอ เพื่อสร้างเป็นโรงแรมบิรรมทั้งคาสีโนด้วยวัตถุประสงค์ของการทำให้สัมฤทธิ์ผล 2 อย่างนี้ไม่ว่าโดยวิธีการใดก็ตามจะไม่ถูกตัดสินพิจารณาตามใดที่ประโยชน์สาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับคาสีโน หากพิจารณาในอีกมุมหนึ่ง จะเห็นว่าประโยชน์สาธารณะเกิดขึ้นโดยทางอ้อมจากแหล่งที่โรงแรมและคาสีโนที่สร้างขึ้นใหม่นี้ได้รับมา คือการพัฒนาทางท่องเที่ยว ซึ่งเป็นผลต่อเนื้อที่ที่จะเกิดตามมา ดังนั้น โดยสภาพของทฤษฎีประโยชน์สาธารณะทางอ้อมจะทำให้เกิดการขยายแนวคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะเป็นไปอย่างกว้างขวางขึ้น

3) ทฤษฎีขบวนการเส้นขนาน

การปฏิบัติการเพื่อประโยชน์สาธารณะที่ใช้ในกระบวนการเวนคืนนั้น จะมีการกระทำหรือมีการแทรกเข้ามาของอีกกระบวนการหนึ่ง กล่าวคือมีสองขบวนการที่แข่งขันแบบคู่ขนานที่จะก่อให้เกิดผลสำเร็จในการปฏิบัติงานอันใดอันหนึ่งในขบวนการที่ประกาศเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น การปฏิบัติในเรื่องการขยายโรงพยาบาลและการสร้างเขตโรคทางใจ รัฐต้องยอมรับหลักเกณฑ์ในการเวนคืนและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับอุปกรณ์โรงพยาบาล อย่างไรก็ตาม ในเรื่องกระบวนการเส้นขนานในการเวนคืนและการนำกระบวนการเวนคืนนี้ไปจะต้องขอความเห็นจากคณะกรรมการแห่งชาติด้านอุปโภคโรงพยาบาลด้วย สำหรับในการปฏิบัติการณ์นั้น โดยผู้เวนคืนจะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่ควบคุมกระบวนการทั้งสองที่เกี่ยวข้องกันทั้งนี้ เพื่อให้ได้รับการประกาศว่าถูกต้องตามกฎหมายและได้รับการพิจารณาให้มีสิทธิในการเวนคืน

หลักกฎหมายอื่นๆ

นอกจากแนวความคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะที่ตั้งอยู่บนความขัดแย้งระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ส่วนตัวที่ได้กล่าวมาข้างต้น ยังมีหลักกฎหมายที่แสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจของรัฐในการบังคับเอาทรัพย์สินของประชาชน คือ

หลัก Public Use หลักนี้เป็นหลักการที่อนุญาตยินยอมให้รัฐสามารถใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของเอกชน โดยต้องเป็นการใช้เพื่อวัตถุประสงค์อันเป็นประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมหรือเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ หลัก Public Use เป็นหลักการที่จะใช้เป็นข้อยกเว้นจากเรื่องทรัพย์สินของบุคคล หรือเอกชน โดยมีข้อพิจารณา คือ

- 1) รัฐไม่สามารถหลีกเลี่ยงหรือใช้วิธีการอื่นได้แล้ว
- 2) การล่วงละเมิดทรัพย์สินของเอกชนนั้นจะต้องเป็นไปโดยหลักความมีสัดส่วนของการนำ ไปใช้

3) รัฐบาลต้องมีแผนการหรือการดำเนินการที่ชัดเจน ไม่ใช่เป็นการดำเนินการที่เกิดจากการคาดหวังในอนาคต

ซึ่งหากดำเนินการตามแนวดังกล่าวข้างต้นก็เป็นเหตุผลอันสมควรในการที่จะนำหลัก Public Use มาปรับใช้ได้

หลักประโยชน์นิยม (Utilitarianism) หลักนี้เป็นหลักการเก่าแก่ที่ได้นำมาปรับและพัฒนาใช้ในกฎหมายมหาชน เพราะแนวคิดพื้นฐานนั้นขึ้นอยู่กับหลักการเรื่องผลประโยชน์ของคนหมู่มาก โดยในด้านของการนำมาปรับใช้กับทรัพย์สินนั้นก็คือ การที่รัฐล่วงละเมิดทรัพย์สินสิทธิของบุคคลนั้นมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์ และหากรัฐไปดำเนินการเลือกใช้วิธีการอื่นๆ รัฐจะต้องเสียค่าใช้จ่ายมากขึ้นและที่สำคัญคือรายจ่ายของรัฐเพื่อการนี้เป็นการนำเอามาจากภาษีเงินทองของประชาชน หลักของประโยชน์นิยมนี้จึงต้องขึ้นอยู่กับหลักของการใช้ค่าใช้จ่ายให้กับประโยชน์ของคนหมู่มากด้วย หลักประโยชน์นิยมนี้ถูกนำมาใช้ ในกรณีที่รัฐมีความจำเป็นต้องดำเนินการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน และการดำเนินการในด้านการจัดการสาธารณสุขประเภทต่างๆ โดยเป็นการเกลี้ยและกระจายประโยชน์ของการดำเนินการของรัฐให้ทั่วถึง การกระจายประโยชน์นั้นจึงอาจจะไปกระทบกระเทือนสิทธิของบุคคล ซึ่งบุคคลนั้นๆ ควรยอมรับการกระจายให้อยู่เหนือประโยชน์ส่วนบุคคล

หลัก Invasion Theory เป็นหลักการที่เก่าแก่ที่สุดเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพย์สินผ่านการจัดเขตพื้นที่ ซึ่งการดำเนินการโดย Invasion นั้น ย่อมส่งผลให้ราคาของทรัพย์สินลดลงเฉพาะส่วน แต่ผลประโยชน์ต่อสังคมและชุมชนจะมีมากขึ้น รัฐอาจจะมีการลบล้างทรัพย์สินหรือสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคล แต่ในทางตรงกันข้ามสิ่งที่รัฐหรือฝ่ายปกครองได้นำมาดำเนินการนั้น จะทำให้ราคาหรือค่าโดยรวมของชุมชนสูงขึ้น ผลประโยชน์ตอบแทนกลับในระยะยาวสูงกว่าเดิม เช่น รัฐอาจจะมีการตัดถนน (หรือเวนคืน) โดยการลบล้างสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล แต่การตัดถนนนำมาซึ่งโรงเรียน สวนสาธารณะ โรงเรียน หรือสถานที่เก็บกักน้ำ ประโยชน์ที่เพิ่มขึ้นจากการดำเนินการดังกล่าวจะเกิดแก่สังคมและชุมชน ในขณะที่ชุมชนใกล้เคียงอื่นก็จะได้รับประโยชน์ด้วย

หลัก The Noxious Use Theory เป็นหลักในการทดสอบถึงการลบล้างทรัพย์สินของบุคคล โดยเป็นการวัดหรือทดสอบดูความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ที่จะได้รับหรือที่จะเกิดขึ้นกับการบังคับเอกชนว่าจะเป็นผลที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือเป็นอันตรายต่อเอกชนหรือไม่ หลักการนี้ต่อมาได้พัฒนาเป็น "The creation of the harm test" หลักการนี้เคยถูกนำมาใช้ในการสร้างทางรถไฟที่เอกชน โดยรัฐไม่ยินยอมที่จะจ่ายค่าทดแทนให้ เพราะถือว่าการที่รัฐจัดบริการเดินทางให้ นั้น เป็นการดำเนินการที่บุคคลอื่น ที่อยู่ในพื้นที่นั้นๆ จะได้รับประโยชน์ แม้ว่าผลประโยชน์ที่รัฐจะได้รับก็คือ การลดค่าใช้จ่ายลงจากการสร้างรถไฟเป็นระยะทางที่ยาวขึ้น

หลัก The Diminution of Value Theory หลักการนี้ขึ้นอยู่กับพื้นฐานของราคาทางเศรษฐศาสตร์ 2 ประการ คือ

1) การดำเนินการใดๆ ทางกฎหมาย ได้ก่อให้เกิดผลในทางเศรษฐศาสตร์หรือไม่

2) หากไม่มีการจ่ายค่าชดเชย ให้แก่การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของบุคคลนั้น ราคาของทรัพย์สินนั้น หากพิจารณาในแง่เศรษฐศาสตร์จะลดลงหรือไม่หากดำเนินการดังกล่าว ไม่ได้ทำลายต่อราคาในทางเศรษฐศาสตร์แล้ว รัฐก็ไม่ควรถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการล่วงละเมิดทรัพย์สินสิทธิของเอกชน การเปรียบเทียบพิจารณาจากราคาทรัพย์สินในปัจจุบันเป็นอย่างไร และหากรัฐเข้าไปดำเนินการและใช้ประโยชน์นั้นแล้ว ผลที่เกิดขึ้นภายหลังราคาทรัพย์สินในแง่เศรษฐศาสตร์จะลดลงหรือไม่ โดยไม่ได้พิจารณาถึงราคาที่จะเพิ่มขึ้น เช่น หากการประปา หรือการไฟฟ้า ได้เดินท่อน้ำ หรือวางสายไฟฟ้าที่ผ่านที่ดินเอกชน ราคาที่ดิน หรือทรัพย์สินเมื่อเปรียบเทียบก่อนและหลังดำเนินการว่าจะลดน้อยถอยลงหรือไม่

หลัก Property and Due Process เป็นหลักการพิจารณาที่อยู่บนแนวคิดในเรื่องของกฎหมายชัดเจนที่สุดในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ฉบับที่ 5 และ ฉบับที่ 14 ได้ระบุว่าการล่วงล้ำชีวิต เสรีภาพ ทรัพย์สินใดๆ จะต้องผ่านกระบวนการ Due Process กระบวนการได้สวนและพิจารณาทางกฎหมายจะต้องได้รับการปฏิบัติเพื่อเป็นหลักประกันว่าจะได้ให้ความยุติธรรมแก่เจ้าของ ทั้งนี้ศาลได้เคยพิจารณาไว้ในคดี Goldberg V. Kelly และคดี Board of Regents V. Roth ว่าหลักการนี้โดยเฉพาะ Due Process Clause นั้น ถือเป็นหลักการที่สามารถใช้ยืนยันและให้มีการยุติการกระทำหรือปฏิเสธผลประโยชน์ที่รัฐได้ดำเนินการได้หลัก Due Process จึงเป็นหลักการสำคัญที่รัฐจะต้องพิจารณาและคำนึงถึงอย่างรอบคอบในการดำเนินการใดๆ ในลักษณะที่ผลกระทบหรือขัดประโยชน์เอกชน

หลักการรบกวน (Nuisance Doctrine) หลักการนี้มีรากฐานมาจากศาลที่ตีความหมายการใช้ที่ดินของรัฐและเอกชนที่ขาดการวางแผนที่ดี ทำให้ไปรบกวนการใช้สิทธิตามปกติในการใช้ที่ดิน แนวคิดนี้ได้รับการยอมรับเริ่มแรกจากประเทศอังกฤษ ในการปฏิรูปกฎหมายของพระเจ้าเฮนรี่ ที่ 2 ช่วงปลายศตวรรษ ที่ 12 ซึ่งต่อมามีการแยกออกมาพัฒนาเป็นการรบกวนจากเอกชน (Private nuisance) และการรบกวนจากรัฐ (Public nuisance)

ซึ่งในแง่การรบกวนจากรัฐนั้น กฎหมายอังกฤษเปิดโอกาสให้บุคคลใดๆ ที่ได้รับความเสียหายจากการรบกวนจากรัฐในการเรียกร้องค่าทดแทนหรือการเยียวยาอื่นๆ ได้ การถูกรบกวนจากรัฐนั้น ได้ระบุขอบเขตว่าเป็นการแทรกแซงจากรัฐในด้านการขัดขวางความเป็นอยู่โดยปกติ การทำลายมาตรฐานทางศีลธรรม ความปลอดภัย สุขภาพอนามัย และความสะอาดในชุมชน ซึ่งรวมถึง

- 1) การทำอันตรายต่อสุขภาพของคนส่วนใหญ่
- 2) เป็นอันตรายต่อทรัพย์สิน เช่น คลังแสง คลังเก็บอาวุธ
- 3) การรบกวนความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี
- 4) แทรกแซงและรบกวนด้านสิ่งแวดล้อม
- 5) รบกวนต่อความสะอาดสบายทางสาธารณะ โดยการขัดขวางต่อการใช้ทางหลวง สะพาน สวนสาธารณะ ฯลฯ
- 6) การละเมิดกฎหมายอาญาที่รบกวนต่อสาธารณะทั่วไป

นอกจากจะมีหลักกฎหมายที่ถือว่าเป็นข้อยกเว้นในการที่รัฐสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชนได้ หรือเป็นข้อยกเว้นในเรื่องสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคลแล้ว ก็ยังมีแนวคิดและทฤษฎีในเรื่องของการที่รัฐสามารถใช้จำกัดกรรมสิทธิ์ของเอกชนได้ ดังนี้

1) ทฤษฎีการเสียสละพิเศษ (Sonder offer theorie)

การเวนคืน คือการลบล้างกรรมสิทธิ์ไม่ว่าจะถอนกรรมสิทธิ์นั้นเลย หรือเพียงแค่เพิ่มภาระให้แก่กรรมสิทธิ์นั้น ทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อผลประโยชน์ของสังคมนั้นๆ หากการลบล้างกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งเมื่อเทียบกับบุคคลอื่นแล้ว เขาถูกกระทบเป็นพิเศษอย่างไม่เท่าเทียมกับบุคคลอื่น โดยเขาต้องเสียสละให้แก่ส่วนรวมเป็นการพิเศษต่างจากคนอื่น อันไม่เป็นไปตามหลักแห่งความเสมอภาคที่ทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติจากรัฐโดยเท่าเทียมกัน กรณีนี้จึงถือว่าเป็นการเวนคืน ความเสียสละพิเศษนี้จะต้องได้รับการทดแทน แต่ข้อผูกมัดกรรมสิทธิ์เป็นกรณีจำกัดสิทธิการใช้ทรัพย์สินเป็นการทั่วไปที่ทุกคน ต้องได้รับผลเช่นกันทั้งหมดโดยเสมอภาค กรณีนี้จึงไม่จำเป็นต้องมีการใช้ค่าทดแทนให้

2) ทฤษฎีการแบ่งตามเนื้อหา (Materielle Abgrenzongs theorie)

กรณีนี้จะถือเป็นการเวนคืนเมื่อส่วนที่ได้รับการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ถูกระทบ หรือลบล้างกรรมสิทธิ์นั้น เจ้าของกรรมสิทธิ์ไม่ควรต้องทนรับสภาพอีกต่อไป หรือเมื่อเสรีภาพในการจัดการทรัพย์สินของเจ้าของกรรมสิทธิ์ถูกระทบทำให้อำนาจกรรมสิทธิ์ไม่อาจทำหน้าที่ของมันได้ต่อไป

3) ทฤษฎีความผูกพันของกรรมสิทธิ์ที่มีต่อสังคม (Sozialbin dungs theorie)

ถือว่าการเวนคืน คือ การลบล้างกรรมสิทธิ์ทุกรูปแบบที่เกินไปกว่าความผูกพันที่มีต่อสังคมของกรรมสิทธิ์เอง การพิจารณาว่าการลบล้างของกรรมสิทธิ์ใดอยู่นอกเหนือความผูกพันที่มีต่อสังคมหรือไม่ได้จากการลบล้างกรรมสิทธิ์นั้นสอดคล้องกับหลักตามสิทธิขั้นพื้นฐานหรือไม่ ซึ่งในกรณีนี้จะมี ความแตกต่างกันไปตามประเภทของตัวทรัพย์สิน โดยหากไม่สอดคล้องก็ถือว่าเป็นการเวนคืน เช่น ในกรณีเจ้าที่ดินตั้งอยู่บริเวณรอบนอกของเมืองเจ้าของที่ดินจะต้องยอมรับแผนพัฒนาที่เกี่ยวกับการจัดให้มีบริการสาธารณะ โดยเจ้าของที่ดินต้องไม่ปลูกสร้างอาคารสูงใดๆ ลงในที่ดินของตน โดยถือเป็นพันธะ ข้อตกลงที่เจ้าของที่ดินมีต่อสังคม และสอดคล้องกับสิทธิขั้นพื้นฐาน จึงไม่ถือว่าการกระทำของรัฐดังกล่าวเป็นการเวนคืน เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ในเรื่องจุดมุ่งหมายของการบริหารงานของรัฐ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานอย่างสูงสุด คือต้องมีการกำหนดขอบเขตของอำนาจและการกำกับใช้อำนาจ ถือเป็นการประสานประโยชน์ระหว่างประโยชน์สาธารณะ (public interest หรือ interest general) กับประโยชน์ส่วนตนของเอกชน (individual interest หรือ interest particutier) ไม่ว่าประโยชน์ของเอกชนนั้นจะเป็นประโยชน์ของคนคนเดียวหรือกลุ่มผลประโยชน์ (interest group) ก็ตาม

3.4 หลักการกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินตามราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด

การใช้อำนาจเวนคืนเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินของเอกชน ซึ่งถือว่าเป็นการยกเว้นหลักสิทธิในทรัพย์สิน และเมื่อได้ทำการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้วรัฐต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้กับผู้ถูกเวนคืนด้วย การจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ถือเป็นหลักการที่สำคัญที่ได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ดีการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมนั้น ต้องเป็นธรรมกับทั้งรัฐในฐานะผู้รักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม และผู้ถูกเวนคืนในฐานะประโยชน์ของเอกชน

มาตรา 21 วรรคแรก มีข้อความสำคัญอยู่ตอนหนึ่งว่า "ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว" หมายความว่าในการออกพระราชบัญญัติเวนคืน โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติเวนคืนที่ตราโดยไม่ได้ตราพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา 6 คือพระราชบัญญัติเวนคืนตามมาตรา 23 อาจตราโดยวิธีกำหนดเงินค่าทดแทนเอาไว้โดยตรงได้ ซึ่งถ้ากำหนดวิธีการกำหนดเงินค่าทดแทนไว้อย่างไร ก็ต้องถือตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้อย่างนั้น ไม่ต้องนำหลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 มาใช้แต่อย่างใด

หลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 (1) น่าจะให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนได้มากที่สุด แต่จะเป็นปัญหาสำหรับกรณีที่ไม่อาจหาข้อเท็จจริงมาพิสูจน์ได้ว่าราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 (หรือวันใช้บังคับพระราชบัญญัติตามมาตรา 23) ราคาเท่าใด อีกทั้งไม่สามารถหาราคาซื้อขาย (ตลอดจนราคาในการ ทำสัญญาจำนอง ขายฝาก ฯลฯ) ในวันเวลาใกล้เคียง ก่อนหรือหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา หรือพระราชบัญญัติเวนคืน หรือแม้ราคาซื้อขายในบริเวณที่ใกล้เคียงกับบริเวณที่ถูกเวนคืนก็ไม่สามารถหาข้อมูลมาใช้พิจารณาประกอบเพื่อเทียบเคียง

ราคาตามมาตรา 21 (1) จะต้องเป็นราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด ไม่ใช่ราคาของผู้ประกอบกิจการหมู่บ้านจัดสรร ซึ่งราคาขายได้รวมสาธารณูปโภค ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ และกำไรจากการดำเนินธุรกิจรวมอยู่ด้วย จึงมีราคาสูงกว่าราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด ราคาที่จำหน่ายให้กับทางราชการ หรือสร้างอาคารธนาคารพาณิชย์ บางครั้งก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นราคาปกติ เพราะมักจะมีราคาส่วนที่ไม่อาจเปิดเผยได้รวมอยู่ด้วย ปัจจุบันมีแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาในกรณีที่ไม่สามารถหาราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดได้ คือ การขอให้สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน กรมที่ดินประเมินราคาให้เป็นรายแปลง ซึ่งอาจให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม เพราะกรมที่ดินเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีข้อมูลการซื้อขายอย่างครบถ้วน สามารถคิดคำนวณราคาออกมาอย่างใกล้เคียงกับราคาที่ซื้อขายกันจริงในท้องตลาดได้ แต่การนำวิธีการมาใช้น่าจะเป็นเพียงข้อมูลเพื่อการประกอบการพิจารณาเท่านั้นเองจะนำมาเป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาค่าทดแทนไม่ได้ เพราะมาตรา 21 มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนตายตัวอยู่แล้ว ถ้าไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าราคาประเมินรายแปลงของกรมที่ดินดังกล่าว เป็นราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด ศาลก็มีอำนาจกำหนด ค่าทดแทนใหม่

ที่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนได้ โดยศาลก็จะกำหนดราคาที่เป็นธรรมเอาจากเหตุผลแวดล้อมต่างๆ ไป ซึ่งอาจไม่มีกฎหมายที่แน่นอนชัดเจนพอก็ได้

อย่างไรก็ตาม ได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาเป็นบรรทัดฐานว่า ถ้าข้อเท็จจริงไม่ปรากฏจากการนำสืบของโจทก์ หรือจำเลยที่ดินของโจทก์มีราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดตารางวาละเท่าใด ศาลก็มีอำนาจที่จะกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนที่เหมาะสมโดยอาศัยหลักเกณฑ์ต่างๆ ตามมาตรา 21 (1) - (5) เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่โจทก์และสังคมได้

ในทางปฏิบัติ เชื่อว่าส่วนใหญ่คณะกรรมการตามมาตรา 9 และมาตรา 23 ไม่สามารถแสวงหาราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดตามที่เป็นอยู่ในการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา หรือพระราชบัญญัติเวนคืนมาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดราคาค่าทดแทนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีเวนคืนที่ดินตามชนบท ซึ่งจะไม่มีการซื้อขายกันมากนัก หรือหากจะมีบ้างก็เป็นบริเวณอื่นซึ่งตั้งอยู่ไกลบ้างใกล้บ้าง หรือมีละแวกนั้นก็ไม่มีการซื้อขายในวันที่ใช้บังคับกฎหมายเวนคืน แต่อาจมีก่อนหน้าหรือภายหลังวันนั้น ซึ่งอาจเป็นวันที่ก่อนหลังนานเกินไปจนไม่อาจนำมาเทียบเคียงได้ อย่างไรก็ตาม การกำหนดค่าทดแทนที่จะเป็นธรรมหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับความรู้สึกนึกคิดของผู้ถูกเวนคืนเป็นสำคัญ ถ้าเห็นว่าเป็นธรรมแล้วก็ยอมไม่ได้แย่งคัดค้าน แต่ถ้าเห็นว่าไม่เป็นธรรมก็อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีหรือฟ้องศาล และจะต้องหยิบยกข้อเท็จจริงและเหตุผลต่าง ๆ มาใช้สนับสนุนคำอุทธรณ์หรือคำฟ้องของตน

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเยอรมัน (กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์นิติธรรม 2536 หน้า 76-77

ศุภชัยศักดิ์ปกรอง สำนักวิจัยและวิชาการ “หลักความได้สัดส่วน” ภาค 1 หน้า 1

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครององค์กรตุลาการ, รายงานบทความทางวิชาการในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ หน้า 198-208

บทที่ ๔

การวิเคราะห์ประเด็นการศึกษา

การดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือส่วนรวม มักจะได้มาโดยการเสียประโยชน์ของผู้ครอบครอง เจ้าของที่ดินหรือทรัพย์สินต่างๆ ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นผู้เสียสละประโยชน์ส่วนตนเพื่อประโยชน์ให้ส่วนรวม ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาด้วยประชากรและมูลค่าของที่ดินและทรัพย์สินที่ผู้ครอบครองหรือเจ้าของที่ดิน ยังมีราคาไม่สูงมากนัก การได้มาซึ่งที่ดินและทรัพย์สินเพื่อประโยชน์กิจการโดยรวมจึงมาจากการเสียสละเป็นส่วนใหญ่ และมีผลกระทบกับการดำรงชีพไม่มากทำให้การดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะดำเนินการ ได้โดยราบรื่น

ต่อมาเมื่อประชากรมีการขยายเพิ่มมากขึ้น แต่ที่ดินและที่ทรัพย์สินยังคงมีคงเท่าเดิม จึงมีการแบ่งที่ดินและทรัพย์สินแยกออกเป็นส่วนๆ เมื่อจะดำเนินการกิจการใดๆ เพื่อประโยชน์แก่สาธารณะจึงดำเนินการได้ยากขึ้นเพราะผู้ครอบครองหรือเจ้าของที่ดินและทรัพย์สินมีความหวงแหนในที่ดินและทรัพย์สินที่ครอบครอง จึงเป็นที่มาของการเรียกคืนที่ดินและทรัพย์สินโดยรัฐที่เรียกว่าการเวนคืน ซึ่งมีผลกระทบกับสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกเวนคืน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่อดีตจนกระทั่งปัจจุบันจึงได้เขียนบทบัญญัติไว้เพื่อเป็นการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานในทรัพย์สิน ซึ่งเอกชนครอบครองหากจะดำเนินการกิจการใดๆ กระทบสิทธิดังกล่าวตั้งเป็นภายใต้กรอบอำนาจแห่งบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น ด้วยเหตุของการรื้อถอนสิทธิในที่ดินและทรัพย์สินหรือเรียกว่าอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว บทบัญญัติของกฎหมายจึงได้ระบุไว้ว่าการดำเนินการกิจการใดๆ เพื่อประโยชน์แก่สาธารณะโดยส่วนรวมจะต้องคิดค่าตอบแทนหรือค่าเวนคืนให้เหมาะสมเป็นธรรมกับผู้ถูกเวนคืนและสังคม ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดทั้งฝ่ายรัฐและเอกชน

สำหรับกรมชลประทานให้ดำเนินการเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินและทรัพย์สินเพื่อกิจการก่อสร้างเขื่อน อ่างเก็บน้ำ และระบบผันน้ำ ส่งน้ำ เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในเขตพื้นที่การชลประทานอยู่ ๒ วิธี คือ วิธีที่หนึ่ง การเวนคืนตามกระบวนการของกฎหมายพระราชบัญญัติเวนคืน พ.ศ. ๒๕๓๐ วิธีที่สอง การเจรจาตกลงซื้อขายโดยอาศัยพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. ๒๕๔๕ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งการเจรจาตกลงซื้อขายแบ่งเป็นสองกรณี คือ กรณีที่ ๑ การเจรจาซื้อขายปกติตามคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๔๒๖/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๒ โดยการซื้อขายตามหลักการของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีที่ ๒ การเจรจาตกลงซื้อขายตามมติรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๓๒ ซึ่งได้ให้หลักการไว้เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนและช่วยเหลือราษฎรผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ ทั้งที่ดินสงวนหวงห้ามและไม่มีสงวนหวงห้ามของทางราชการ ที่รกร้างว่างเปล่า ผู้จับจองและครอบครองทำประโยชน์ในพื้นที่แปลงนั้นๆ เพื่อเป็นการ

จงใจให้สนับสนุนโครงการของรัฐ ซึ่งการดำเนินการทั้งสองวิธีได้ใช้กระบวนการในการกำหนดค่าทดแทนให้กับผู้ถูกเวนคืนโดยอาศัยกำหนดตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติเวนคืน พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ และนิยามกำหนดค่าเวนคืนตามมาตรา ๒๑ (๓) เป็นส่วนใหญ่ เพราะมีราคาประเมินเพื่อจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเป็นหลักฐานอ้างอิง ซึ่งบางครั้งอาจไม่เป็นธรรมกับผู้ถูกเวนคืนในกรณีมีสภาพพื้นที่ไม่มีการทำธุรกิจซื้อขาย ซึ่งเป็นที่มาของราคาประเมินตามมาตรา ๒๑ (๓) หรือมีการซื้อขายจริงในพื้นที่ราคาสูง แต่เมื่อทำนิติกรรมกลับแจ้งราคาต่ำกว่าจึงไม่สามารถนำมาเป็นหลักฐานอ้างอิงราคาซื้อขายตามท้องตลาดได้ ทำให้เกิดปัญหาข้อโต้แย้งของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งถูกผลกระทบจากการก่อสร้างโครงการชลประทานต่างๆ ด้วยเหตุที่ราษฎรต้องสูญเสียที่ดินทำกินสูญเสียถิ่นที่อยู่อาศัยการทำมาหาเลี้ยงชีพสูญเสียสังคมและความผูกผันกันในห้องถิ่นและบางกรณีค่าทดแทนที่ได้รับไม่เพียงพอกับการไปจัดหาที่อยู่ที่ทำกินแห่งใหม่

ด้วยสภาพปัญหาและข้อเท็จจริงดังกล่าวคณะทำงานเพื่อจัดการองค์ความรู้ที่ ๒ จึงได้รับมอบหมายให้ศึกษาแนวทางการกำหนดราคาค่าทดแทนตามมาตรา ๒๑ (๑) ราคาซื้อขายกันปกติในห้องตลาดซึ่งได้ศึกษาสภาพปัญหาและข้อเท็จจริงตามหลักการทฤษฎีและกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่างๆ

ปัญหาด้านราคากันปกติในห้องตลาดกรมชลประทานยังไม่ได้กำหนดแนวทางในการพิจารณาไว้จึงได้ศึกษาหลักการพิจารณากำหนดราคาตลาดของกระทรวงคมนาคม ปี พ.ศ. ๒๕๐๖ ซึ่งได้พิจารณาโดยถือตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

๑) ราคาซื้อขายที่จดทะเบียนไว้ที่สำนักงานที่ดินก่อนพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับของที่ดินที่ถูกเวนคืนหรือที่ดินในบริเวณใกล้เคียง

๒) ราคาขายที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างในโครงการจัดสรรใกล้เคียงแล้วคำนวณย้อนกลับให้ทราบราคาที่ดินเดิม

๓) ราคาที่เสนอหรือประกาศขายที่ดินบริเวณที่เวนคืนหรือใกล้เคียงก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ

๔) เมื่อทราบราคาซื้อขายที่ดินประเภทหนึ่งก็สามารถใช้เปรียบเทียบปรับแก้ราคาที่ดินที่มีทำเลที่ตั้งคล้ายคลึงแต่ใช้ประโยชน์ต่างกันได้เมื่อทราบราคาที่ดินพาณิชย์กรรมก็สามารถประเมินที่อยู่อาศัยและที่ว่างได้โดยอาศัยอัตราส่วนระหว่างที่พาณิชย์กรรม : ที่อยู่อาศัย : ที่ว่าง = ๑ : ๐.๘๕๗๑ : ๐.๗๑๔๓ ทำนองเดียวกันเมื่อมีข้อมูลราคาซื้อขายที่ดินประเภทที่ว่างก็สามารถประเมินราคาที่ดินพาณิชย์กรรมและที่อยู่อาศัยโดยอัตราส่วนที่ว่าง : ที่อยู่อาศัย : ที่พาณิชย์กรรม = ๑ : ๑.๒๐ : ๑.๔๐ (ที่มา : มาตรฐานการประเมินราคาที่ดินครวละมากแปลง โดยสำนักประเมินราคาทรัพย์สินกรมธนารักษ์)

หากในพื้นที่ใดมีอัตราส่วนของราคาซื้อขายที่ดินแต่ละประเภทที่แตกต่างไปจากอัตราข้างต้น ก็ให้เป็นไปตามอัตราส่วนที่แท้จริงในพื้นที่นั้น

การกำหนดราคาตลาดของกระทรวงคมนาคมโดยพิจารณาจากข้อมูลหลักฐานต่างๆ ตามข้อ ๑ ถึง ๔ นั้นมีข้อควรพิจารณา

๑) ราคาซื้อขายที่จดทะเบียนไว้ที่สำนักงานที่ดินก่อนพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับของที่ดินที่ถูกเวนคืนหรือที่ดินในบริเวณใกล้เคียงเป็นราคาที่มีหลักฐานชัดเจน โดยเป็นการแสดงเจตนาของผู้ซื้อและผู้ขายที่ยินยอมตกลงซื้อขายกัน แต่มีข้อพึงสังเกตว่าโดยปกติหากไม่ใช่ว่าการซื้อขายเชิงธุรกิจการพาณิชย์ส่วนใหญ่ที่คู่สัญญามักจะจัดแจ้งแสดงเจตจำนงค์ บันทึกจดทะเบียนในราคาในส่วนราชการประเมินไว้เพื่อเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

๒) ราคาขายที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างในโครงการใกล้เคียง แล้วคำนวณย้อนกลับเพื่อให้ทราบราคาที่ดินเดิม ในการสืบเสาะแสวงหาราคาขายที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างในแปลงจัดสรรบริเวณที่ใกล้เคียงกับพื้นที่การเวนคืนก็เป็นข้อมูลหนึ่งที่สมควรนำมาประกอบการพิจารณากำหนดราคาค่าทดแทนเนื่องจากสะท้อนสภาพราคาซื้อขายบริเวณพื้นที่นั้นได้แต่มีข้อจำกัดเรื่องการจัดทำราคาซึ่งมักจะคำนวณรวมปัจจัยด้านต่างๆ ไว้แล้ว เช่น ระบบสาธารณูปโภค ทำเลที่ตั้ง ผลกำไรและค่าใช้จ่ายต่างๆ อันเกิดมีขึ้นในการจัดทำแปลงจัดสรร ซึ่งอาจทำให้ราคาสูงกว่าความเป็นจริง

๓) ราคาที่เสนอขายหรือประกาศขายที่ดินบริเวณที่จะเวนคืนหรือใกล้เคียงก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ เป็นราคาซึ่งสามารถนำมาพิจารณาประกอบเป็นข้อมูลอีกด้านหนึ่งที่มีการเสนอซื้อขายกันส่วนการตกลงซื้อขายตามที่มีการจ่ายกันจริงอยู่ที่ประมาณร้อยละ ๘๐ ถึง ร้อยละ ๘๕ ของราคาที่เสนอขายหรือประกาศขาย ซึ่งมีข้อพึงสังเกตคือผู้ซื้อผู้ขายมักจะไม่จัดแจ้งทางทะเบียนกับเจ้าหน้าที่ตามที่มีการชำระค่าซื้อขายกันจริง เนื่องจากเกรงว่าจะต้องเสียค่าธรรมเนียมอากรและภาษีการซื้อขายสูง

๔) การซื้อขายที่ดินประเภทหนึ่ง สามารถใช้เปรียบเทียบปรับแก้ราคาที่ดินที่มีทำเลที่ตั้งคล้ายคลึงแต่ใช้ประโยชน์ต่างกันได้ เช่น เมื่อทราบราคาที่ดินพาณิชย์กรรมก็สามารถประเมินเป็นที่อยู่อาศัยและที่ว่างได้ โดยอาศัยอัตราส่วนระหว่างที่พาณิชย์กรรม : ที่อยู่อาศัย : ที่ว่าง = ๑ : ๐.๘๕๗๑ : ๐.๗๑๔๓ ทำนองเดียวกันเมื่อมีราคาซื้อขายที่ดินประเภทที่ว่างก็สามารถประเมินราคาที่ดินพาณิชย์กรรมและที่อยู่อาศัยได้ โดยมีอัตราส่วน ที่ว่าง : ที่อยู่อาศัย : ที่พาณิชย์กรรม = ๑ : ๑.๒๐ : ๑.๔๐ (อัตราส่วนมีที่มาจากมาตรฐานการประเมินทรัพย์สินครวละมากแปลง สำนักประเมินทรัพย์สินกรมธนารักษ์) และหากพื้นที่ใดมีอัตราส่วนของราคาซื้อขายที่ดินแต่ละประเภทที่แตกต่างไปจากอัตราส่วนข้างต้นก็ให้เป็นไปตามอัตราส่วนที่แท้จริงในพื้นที่นั้น กรณีนี้การสืบเสาะหาราคาซื้อขายที่ดินแต่ละประเภทเพื่อนำมาหาค่าการซื้อขายที่ดินประเภทอื่นเป็นการเปรียบเทียบราคาโดยการคาดคะเนความน่าจะเป็นซึ่งนำมาใช้ในการกำหนดราคาทดแทนให้ใกล้เคียงกับความเป็นจริงในตลาด และมีข้อพึงสังเกตคือความชำนาญในการหาอัตราส่วนเปรียบเทียบที่จะกำหนดให้เป็นที่ยอมรับ ต้องอาศัยความชำนาญเป็นพิเศษ มีองค์ประกอบแวดล้อมและมีความเข้าใจการจัดทำเป็นอย่างดีจึงจะทำให้การเปรียบเทียบมีความเหมาะสมที่สามารถนำมากำหนดราคาทดแทนได้

๕) ราคาปล่อยกู้จริงของธนาคาร เป็นอีกช่องทางหนึ่งในการสืบเสาะหาราคาตลาดที่ใกล้เคียงและสามารถหาโดยขอความร่วมมือจากธนาคารแจ้งราคาการปล่อยกู้ในพื้นที่การเวนคืนหรือพื้นที่ใกล้เคียง เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาได้ แต่มีข้อสังเกตคือปกติในการปล่อยกู้ธนาคารจะให้วงเงินการกู้กับลูกค้าที่มีความสนิทสนมคุ้นเคยหรือลูกค้าที่มีประวัติการชำระหนี้ที่ดี ในอัตราที่สูงกว่าการปล่อยกู้ทั่วไปและได้ประเมินรวมทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ธนาคารจะได้รับไว้แล้ว ส่วนการปล่อยกู้ในพื้นที่ที่ไม่ใช่แหล่งธุรกิจมักจะปล่อยกู้ในอัตราที่ต่ำกว่าราคาประเมินที่ดินเพื่อจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

๖) การจ้างบริษัทที่ปรึกษา ภาพโดยรวมองค์ประกอบในการทำหน้าที่กำหนดค่าทดแทนมีความเหมาะสม เพราะถือว่าบริษัทเป็นกลางที่ไม่มีส่วนได้เสียในการก่อสร้างโครงการของรัฐ หากมองในมุมความเป็นธรรม เป็นที่น่าจะได้รับการยอมรับมากกว่าการที่ส่วนราชการเป็นผู้พิจารณากำหนดเอง แต่ทั้งนี้บริษัทจะดำเนินการได้จะต้องเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญ มีความสามารถในการสืบเสาะแสวงหาราคาเพื่อนำเสนอราคาค่าทดแทนที่เหมาะสม ไม่ใช่มาขอข้อมูลจากหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้จัดทำโครงการแล้วสรุปเสนอและอีกประการหนึ่งจะต้องเป็นผู้ที่มีความเป็นกลางจริงๆ ไม่ใช่เข้ามาเพื่อแสวงหาประโยชน์จากกิจการหรือโครงการของรัฐ

ทั้งนี้การกำหนดราคาค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินเพื่อใช้ในกิจการของรัฐโดยการกำหนดราคาตามราคาท้องตลาดเป็นไปได้ยากยิ่งเนื่องจากมีเหตุปัจจัย องค์ประกอบแวดล้อมหลายอย่างเช่นในพื้นที่ที่ไม่มีการซื้อขายเปลี่ยนมือ ท้องถิ่นทุรกันดาร แม้จะมีบทกฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิไว้แล้วก็ตาม

บทที่ 5

สรุปผลและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปประเด็นปัญหา

1) ลักษณะการกำหนดราคาของกรมชลประทาน กำหนดเป็นโซน-บล็อก แบ่งเป็นประเภทที่ดิน เช่น ที่ดินติดถนน ซอย ทางสาธารณประโยชน์ ที่ดินสำหรับที่อยู่อาศัย ที่ดินสำหรับพื้นที่เกษตรกรรม เป็นต้น ซึ่งถือว่าการแบ่งประเภทราคาของที่ดินดังกล่าวไม่เป็นที่ยอมรับของราษฎรที่ถูกเขตเวนคืนโดยภาพรวม เนื่องจากเห็นว่าเกิดความไม่เป็นธรรม และแม้ในปัจจุบันกรมธนารักษ์ซึ่งเป็นผู้ประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อจัดทำบัญชีราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ให้กับกรมที่ดิน ก็ได้พยายามปรับเปลี่ยนวิธีการประเมินทรัพย์สินเป็นวิธีการประเมินในลักษณะของรายแปลง เนื่องจากเห็นว่าสภาพข้อเท็จจริงของที่ดินแต่ละแปลงมีความแตกต่างกันในด้านของรายละเอียดปลีกย่อยต่างๆ แม้จะเป็นที่ดินประเภทเดียวกัน แต่ในแต่ละแปลงจะมีรายละเอียดที่แตกต่างกัน เช่น ที่ดินทั้ง 3 แปลงติดถนนสาธารณะเหมือนกัน แต่ที่ดินแปลงที่ 1 ติดถนนสาธารณะที่เป็นถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก อีกแปลงหนึ่งเป็นที่ดินติดถนนลาดยางมะตอย และที่ดินอีกแปลงหนึ่งเป็นที่ดินติดถนนคันดินหรือถนนดินลูกรัง เป็นต้น

2) ลักษณะของการแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด หากจะอธิบายความคำว่า “ราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด” นั้น ในทางปฏิบัติย่อมหมายถึง ราคาที่ผู้ขายที่ดิน คือเจ้าของที่ดินมีความประสงค์จะขายที่ดิน และผู้ซื้อที่ดินยอมรับที่จะซื้อที่ดินแปลงนั้น ในลักษณะของผู้ซื้อและผู้ขาย มีความประสงค์ตรงกันในเรื่องของราคาที่จะตกลงซื้อขายกัน

แต่การกำหนดราคาค่าทดแทนเป็นการดำเนินการโดยฝ่ายผู้ซื้อ (ภาครัฐ) ผู้มีความประสงค์จะได้ที่ดินเพื่อใช้ในการก่อสร้างโครงการ ซึ่งไม่ได้เป็นไปตามหลักการซื้อขายทั่วไป ซึ่งจะมีข้อเสนอของผู้ขาย และข้อเสนอของผู้ซื้อ และอาจจะมีการเจรจาต่อรองกันได้ก่อนจะมีการทำสัญญาซื้อขายกัน แต่การกำหนดราคาค่าทดแทนให้กับราษฎรเป็นการกำหนดราคาโดยฝ่ายผู้ต้องการที่ดิน (ผู้ซื้อ) จึงทำให้ฝ่ายผู้ขายซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินมองว่าแม้จะกำหนดราคาอย่างไรก็ไม่เป็นธรรม เนื่องจากเป็นข้อเสนอฝ่ายเดียวของผู้ซื้อ และผู้ขายมีหน้าที่ต้องยอมรับ หากไม่ยอมรับราคาผู้ขายจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป เช่น การยื่นอุทธรณ์หรือการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

หลักการพิจารณากำหนดราคาค่าทดแทนในกรณีที่ไม่สามารถหาราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดได้ จึงจำเป็นต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อให้สามารถกำหนดราคาค่าทดแทนให้มีความใกล้เคียงกับราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดให้มากที่สุด และหากจำเป็นต้องเพิ่มราคาค่าทดแทน

ในส่วนของการรอนสิทธิการใช้ที่ดิน เนื่องจากราษฎรเจ้าของที่ดินผู้ถูกเวนคืนหรือถูกเขตชลประทานมิได้เป็นผู้มีความประสงค์จะขายที่ดินตั้งแต่ต้น

ในชั้นการพิจารณาคดีของศาลปกครองจะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่แนวคำพิพากษาศาลปกครองจะพิจารณาคดีโดยยึดหลักของการเยียวยาเพิ่มเติมให้กับราษฎร ซึ่งถือว่าเป็นผู้เสียหายจากการดำเนินการของภาครัฐ แต่เนื่องจากศาลปกครองสามารถพิจารณาคดีโดยมีกฎหมายคุ้มครองและให้อำนาจศาลในเรื่องของการใช้ดุลยพินิจได้หากเห็นว่าเหมาะสม เนื่องจากศาลปกครองเป็นการพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนและแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อพิพากษาคดี

แต่ในการดำเนินการกำหนดราคาค่าทดแทนของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน ตามมาตรา 9 แห่งบทบัญญัติในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 หรือการดำเนินการกำหนดราคาค่าทดแทนของคณะกรรมการจัดซื้อและกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินเพื่อการชลประทาน ตามคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 426/2552 ลงวันที่ 7 กันยายน 2552 ในปัจจุบันจะต้องดำเนินการกำหนดราคาภายใต้กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ไม่สามารถใช้ดุลยพินิจได้ นอกจากขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้

5.2 ข้อเสนอแนะ

1) ในกรณีที่ไม่สามารถหาราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดได้ เห็นควรกำหนดราคาโดยพิจารณาเพิ่มเติมจากราคาในข้อใดข้อหนึ่งดังต่อไปนี้ คือ

- 1.1 ราคาที่หน่วยงานอื่นของรัฐได้จ่ายค่าทดแทนไว้แล้วบริเวณใกล้เคียง
- 1.2 ราคาที่จดทะเบียนจำนองกับสถาบันการเงิน (ราคาที่มีการให้สินเชื่อจากสถาบันการเงิน)
- 1.3 ราคาที่มีการจดทะเบียนขายฝาก
- 1.4 เมื่อทราบราคาซื้อขายที่ดินประเภทหนึ่ง ก็สามารถหาราคาที่ดินอีกประเภทหนึ่ง

ได้ โดยใช้อัตราส่วนราคาเปรียบเทียบระหว่างที่พาณิชยกรรม : ที่อยู่อาศัย : ที่ว่าง = 1 : 0.8571 : 0.7143 หรืออัตราส่วน ที่ว่าง : ที่อยู่อาศัย : ที่พาณิชยกรรม = 1 : 1.20 : 1.40

2) เห็นควรให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาราคาค่าทดแทนของอสังหาริมทรัพย์สำหรับทุกโครงการชลประทานให้เป็นแนวทางเดียวกันตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 21 (1)