

ปัญหาการกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วย
การเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562*
THE LEGAL PROBLEMS IN REAL-ESTATE COMPENSATION
DETERMINATION ACCORDING TO EXPROPRIATION AND
ACQUISITION OF IMMOVABLE PROPERTY ACT, B.E. 2562 (2019)

วันรัต รื่นบุญ

Wannarat Ruenboon

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี, ประเทศไทย

Faculty Of Humanities And Social Sciences Phetchaburi Rajabhat University, Thailand

E-mail: kevin.neung@gmail.com

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางการกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ได้แก่ การกำหนดค่าทดแทนที่ดิน การกำหนดค่าทดแทนต้นไม้ยืนต้นและผลผลิต และการกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ได้รับผลกระทบจากการถูกเวนคืนแต่มิได้ถูกเวนคืน โดยวิธีการศึกษาใช้รูปแบบการวิจัยเอกสาร โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ และศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนในต่างประเทศกับบทกฎหมายในปัจจุบันที่ยังมีเนื้อหาไม่ครอบคลุมความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเวนคืน ซึ่งผลการวิจัยพบว่า การกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการเวนคืนที่เหมาะสมนั้น รัฐจำเป็นต้องทำการชดเชยค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนอย่างเป็นธรรม กล่าวคือ ต้องกำหนดกำหนดค่าทดแทนให้เหมาะสมและเพียงพอต่อความเสียหายที่รัฐได้ก่อขึ้น เพื่อให้ผู้ถูกเวนคืนมีสถานะที่ไม่ด้อยไปกว่าเดิมก่อนที่ทรัพย์สินจะถูกเวนคืนไป อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่า การกำหนดค่าทดแทนของประเทศไทย

* Received 16 May 2023; Revised 29 June 2023; Accepted 1 July 2023



หน่วยงานต่าง ๆ ยังไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการกำหนดค่าทดแทน ทั้งในส่วนของค่าทดแทนที่ดิน ทรัพย์สินอื่นนอกจากที่ดิน ตลอดจนสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่อาจสูญเสียไปจากการเวนคืนได้อย่างครบถ้วนและเหมาะสม นำมาซึ่งปัญหาการกำหนดค่าทดแทนที่ไม่เป็นธรรมเป็นจำนวนมากในปัจจุบัน

คำสำคัญ: การกำหนดค่าทดแทน, การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์, พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562

Abstract

This research aims to, first, analyze the rules of compensation determination for expropriated immovable properties under the Expropriation and Acquisition of Immovable Property Act, B.E. 2562 (A.D. 2019), including lands, perennial plants and their products, and non-expropriated realties which are affected by the expropriation, and second, provide some suggestions to those rules. The method of this research focuses on the documents, summarization of every piece of information related to the compensation determination, and comparing the foreign cases to the domestic cases, which the current Thai law doesn't cover the damages from the expropriation. This research finds that the cost to compensate for the damages from expropriation, being done by the government agency, must be appropriate and adequate to reinstate that property back to its former state. However, Thai government agencies don't have any discretionary rules to determine the compensation for the lands, the immovable properties on the expropriated lands, and other benefits that are lost by the process of expropriation. That leads to several cases of inadequate and unjust compensation.

Keywords: Immovable Property, Compensation Determination, Expropriation and Acquisition of Immovable Property Act B.E. 2562 (2019)



บทนำ

จากการที่ประเทศไทยได้จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 เมื่อปี พ.ศ. 2504 เป็นแม่แบบในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จนปัจจุบันก้าวเข้าสู่ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2566 - 2570) ระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยได้เจริญเติบโตขึ้นเป็นลำดับ เพื่อที่จะรองรับระบบเศรษฐกิจและสังคมที่จะเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องสร้างสาธารณูปโภคต่าง ๆ เพื่อเป็นปัจจัยพื้นฐานในการพัฒนาประเทศ เช่น การสร้างระบบคมนาคมขนส่งต่าง ๆ เพื่อเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน การสร้างท่าเรือและพื้นที่การค้าชายแดนเพื่อสนับสนุนพื้นที่เศรษฐกิจชายแดน การสร้างระบบชลประทานต่าง ๆ เพื่อความยั่งยืนของภาคการเกษตร เป็นต้น ซึ่งการก่อสร้างต่าง ๆ นี้หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะเข้าไปกระทบสิทธิของเอกชนทางใดทางหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเข้าไปกระทบสิทธิในที่ดินของเอกชน หรือการเข้าไปกระทบสิทธิเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนทางใดทางหนึ่ง (จรัส กาญจนขจิต, 2540)

ในการจัดทำบริการสาธารณะที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนนั้น หากรัฐสามารถเจรจาซื้อขายตามกฎหมายแพ่งกันได้ ภาครัฐจะเข้าเจรจาสั่งซื้อกับเอกชนก่อน เพราะมีขั้นตอนที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อน และสามารถนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ได้ในทันที แต่หากไม่สามารถตกลงเจรจาสั่งซื้อกันได้ หากรัฐมีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินเพื่อจัดทำบริการสาธารณะแล้ว การใช้บังคับกฎหมายเวนคืนที่ดินจะเป็นเครื่องมืออีกชิ้นหนึ่งที่รัฐสามารถใช้เอกลิทธิบังคับเอาที่ดินกับเอกชนได้ โดยการกระทำของรัฐต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ที่กำหนดให้รัฐจะต้องจ่ายค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนด้วย (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2549)

อย่างไรก็ตามแม้กฎหมายจะได้บัญญัติรับรองสิทธิของผู้ที่ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ทั้งในระดับรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่การบังคับใช้กฎหมายเวนคืนที่ผ่านมา โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ที่ถูกใช้บังคับมาเป็นเวลานาน กลับพบปัญหาความไม่เป็นธรรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการกำหนดค่าทดแทนที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งเกิดจากบทบัญญัติบางมาตราที่ไม่เหมาะสม เป็นอุปสรรคในการกำหนดและจ่ายเงินค่าทดแทนของเจ้าหน้าที่ ทำให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับค่าทดแทนที่ไม่เป็นธรรม เป็นเหตุให้การมีการแก้ไขและปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน



อสังหาริมทรัพย์ให้มีความสอดคล้องกับมาตรา 37 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เพื่อแก้ปัญหาการกำหนดค่าชดเชยที่ไม่เป็นธรรม โดยเฉพาะในประเด็นการเวนคืนเพื่อนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน และการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มีได้ใช้ประโยชน์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2554)

อย่างไรก็ตาม แม้ต่อมาจะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 แต่กลับพบปัญหาการกำหนดค่าทดแทนที่ไม่เป็นธรรมเกิดขึ้น โดยเฉพาะการกำหนดค่าทดแทนดังต่อไปนี้

1. การกำหนดค่าทดแทนที่ดิน ที่ถูกโต้แย้งว่ามีการกำหนดราคาต่ำกว่ามูลค่าที่แท้จริงของที่ดิน และไม่สอดคล้องกับราคาท้องตลาด ทำให้ผู้ถูกเวนคืนไม่สามารถหาซื้อที่ดินในลักษณะที่มีสภาพ ทำเล ที่ตั้ง ใกล้เคียงกับที่ดินที่ถูกเวนคืนได้

2. การกำหนดราคาค่าทดแทนไม่ยึดต้นและผลผลิต ที่แต่ละหน่วยงานกำหนดราคาค่าทดแทนแตกต่างกัน และการจ่ายชดเชยผลผลิตที่ไม่เป็นธรรม ไม่สอดคล้องกับมูลค่าที่แท้จริงของผลผลิตแก่เจ้าของผลผลิต

3. การได้รับผลกระทบข้างเคียงจากการเวนคืนแม้ที่ดินจะไม่ถูกเวนคืน ซึ่งไม่มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน ทำให้ผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกเวนคืน เช่น ที่ดินราคาลดต่ำลงจากการเวนคืน ที่ดินที่ได้รับผลกระทบจากการถูกเวนคืน ไม่ได้รับค่าชดเชยใด ๆ อันเป็นการเยียวยาผลกระทบจากการถูกเวนคืนเลย

จากปัญหาการไม่สามารถกำหนดราคาค่าทดแทนทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนได้อย่างครบถ้วนและเป็นธรรมได้นั้น ส่งผลให้ผู้ถูกเวนคืนไม่ได้รับค่าชดเชยจากการถูกเวนคืนที่เหมาะสม ผู้ถูกเวนคืนหลายรายไม่สามารถซื้อทรัพย์สินหรือที่อยู่อาศัยใหม่ที่มีลักษณะใกล้เคียงกับที่ดินเดิมได้ บางรายสูญเสียโอกาสจากการเก็บเกี่ยวผลผลิตแต่ไม่ได้รับค่าชดเชย บางรายได้รับผลกระทบจากการเวนคืนแต่ไม่ได้รับค่าชดเชยใด ๆ ส่งผลให้เกิดการอุทธรณ์ในประเด็นค่าทดแทนต่อศาลปกครองเป็นจำนวนมาก (ยีนหยัด ใจสมุทร, 2549)

ทั้งนี้ เพื่อให้การกำหนดค่าทดแทนเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งรัฐที่มุ่งให้ผู้ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรม จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมการกำหนดค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์



พ.ศ. 2562 ให้มีความครบถ้วนและยุติธรรมมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นการเยียวยาแก่ถูกเวนคืน ให้สามารถกลับสู่สถานะที่ใกล้เคียงกับสถานะเดิมได้มากที่สุด

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางการกำหนดค่าทดแทนที่ดิน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562
2. เพื่อวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางการกำหนดค่าทดแทนต้นไม้ยืนต้นและผลผลิต ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562
3. เพื่อวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางการกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืน แต่มิได้ถูกเวนคืน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้ จะทำการศึกษาหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยศึกษาเนื้อหาของกฎหมายภายในประเทศอันได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 และกฎหมายลำดับรอง ได้แก่ กฎกระทรวงประกอบพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยมุ่งเน้นถึงปัญหาด้านการกำหนดค่าทดแทนเป็นหลัก พร้อมทั้งศึกษาเนื้อหาของกฎหมายต่างประเทศ โดยจะศึกษาเฉพาะกฎหมายบางประเทศที่ได้แก่ ประเทศเยอรมัน และประเทศอังกฤษ ซึ่งการศึกษาวิจัยนี้จะศึกษาเฉพาะประเภทและหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนเท่านั้น โดยศึกษาในเชิงหลักการอย่างกว้าง เพื่อนำมาเป็นข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์และเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศไทย มิได้ศึกษาถึงรายละเอียดเชิงลึกในเชิงประวัติศาสตร์หรือที่มาของการกำหนดค่าทดแทนแต่อย่างใด

ผลการวิจัย

จากการศึกษาในเรื่องการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ผู้ศึกษาขอเสนอผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้



1. วิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางการกำหนดค่าทดแทนที่ดิน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

จากการวิเคราะห์รูปแบบการกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินของประเทศไทย เปรียบเทียบกับการกำหนดค่าทดแทนที่ดินในต่างประเทศพบว่า ข้อแตกต่างสำคัญที่ทำให้การกำหนดค่าทดแทนที่ดินของประเทศไทยไม่สามารถชดเชยความเสียหายตามมูลค่าที่แท้จริงได้มี 2 ประการ คือ

1.1) ความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดิน

การที่คณะกรรมการกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินของประเทศไทยเป็นบุคคลที่ไม่มี ความเชี่ยวชาญด้านการประเมินมูลค่าที่ดินโดยตรงส่งผลให้การประเมินราคาที่ดินเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ แตกต่างจากคณะกรรมการกำหนดค่าทดแทนของต่างประเทศที่ผู้กำหนดค่าทดแทนที่ดินเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญด้านการประเมินมูลค่าที่ดิน เช่น คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินราคา (The Committee of Valuation Experts) ของประเทศเยอรมนี หรือ คณะกรรมการพิจารณา กำหนดค่าทดแทนความเสียหายซึ่งเกิดกับที่ดิน (Land Tribunal) ของประเทศอังกฤษ ทำให้การประเมินความเสียหายจากการสูญเสีย ตลอดจนการเลือกวิธีการกำหนดราคาต่าง ๆ ไม่สามารถกำหนดได้สอดคล้องกับความเสียหายที่แท้จริง (ไพทชิต เอกจริยกร, 2526)

1.2) ราคาที่ใช้เป็นฐานในการประเมินราคาที่ดิน

การที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 20 ประกอบกฎกระทรวงกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืน พ.ศ. 2564 ข้อ 7 (1) วางหลักไว้ว่าการกำหนดค่าทดแทนที่ดินต้องคำนึงถึงราคาซื้อขายตามท้องตลาด ราคาประเมินจากหน่วยงานราชการ และราคาประเมินเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมสิทธิและนิติกรรม มาพิจารณาและนำราคามาเฉลี่ย โดยให้ถือเอาราคาโดยเฉลี่ยดังกล่าวเป็นฐานในการกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืน เว้นแต่ราคาโดยเฉลี่ยดังกล่าวต่ำกว่าราคาซื้อขายกันตามปกติ ให้ใช้ราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินเป็นฐานในการกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืน การพิจารณาใช้ฐานราคาเช่นนี้มีแนวโน้มประสบปัญหาไม่สามารถกำหนดราคาที่ดินให้สอดคล้องกับราคาตลาดในปัจจุบันได้ เนื่องจากราคาที่ใช้ไม่ได้ยึดโยงกับราคาที่ดินที่แท้จริงดังเช่นการกำหนดค่าทดแทนของประเทศอังกฤษและเยอรมนี ที่กำหนดอ้างอิงจากราคาซื้อขายปกติในท้องตลาด ณ เวลาที่ทำการเวนคืนเป็นหลัก



2. วิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางการกำหนดค่าทดแทนต้นไม้ยืนต้นและผลผลิต ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

จากการศึกษารูปแบบการกำหนดราคาต้นไม้และผลผลิตของประเทศไทย เปรียบเทียบกับการกำหนดค่าทดแทนที่ดินในต่างประเทศพบปัญหาสำคัญในการกำหนดค่าทดแทนต้นไม้และผลผลิต แบ่งออกเป็นหัวข้อได้ดังนี้

2.1 ปัญหาการกำหนดค่าทดแทนต้นไม้

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ประกอบกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดค่าทดแทนอื่นนอกจากค่าที่ดิน พ.ศ. 2564 จะกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าให้ใช้ราคาต้นไม้ของหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดไว้ไม่เกินสามปีเป็นหลัก และในกรณีที่ไม่มีราคาของหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ให้ใช้ราคาที่ดินสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน หรือราคาในส่วนราชการอื่นกำหนดไว้ไม่เกินสามปีกำหนด แต่ในการใช้บังคับกฎหมายในทางปฏิบัติกลับเกิดปัญหาขึ้นเนื่องจากความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติที่ได้กำหนดหน่วยงานที่ต้องการให้ใช้ราคาไว้อย่างชัดเจน ส่งผลให้ราคามาตรฐานขั้นต่ำของแต่ละหน่วยงานมีราคาที่แตกต่างกัน อีกทั้งการพระราชบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการในการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการอย่างจำกัด และการไม่มีผู้เชี่ยวชาญในด้านการประเมินราคาต้นไม้ ทำให้ในหลายพื้นที่ที่ทำการเวนคืนพบว่าราคาที่กำหนดไม่สอดคล้องกับราคาต้นไม้จริงในปัจจุบัน เนื่องจากความผันผวนของต้นทุนในการปลูก ดูแลรักษา และราคาผลผลิตของต้นไม้แต่ละชนิด (ภาสกร ชุมอุไร, 2522)

2.2 ปัญหาการกำหนดค่าชดเชยผลผลิต

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ประกอบกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดค่าทดแทนอื่นนอกจากค่าที่ดิน พ.ศ. 2564 กำหนดค่าชดเชยการขาดรายได้ในการขายผลผลิต โดยอ้างอิงจากราคาบัญชีราคาต้นไม้ที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนด โดยกำหนดให้ในอัตราร้อยละ 20 ของราคาต้นไม้ อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาราคาร้อยละ 20 ของต้นไม้แล้ว จะเห็นว่าคาร้อยละ 20 ของราคาต้นไม้ มิได้มีความเชื่อมโยงใด ๆ กับความเสียหายที่เกิดจากการขาดรายได้ในการขายผลผลิต ทำให้การกำหนดค่าทดแทนมีแนวโน้มไม่สอดคล้องกับความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงกับผลผลิตเมื่อเปรียบเทียบกับการกำหนดค่าทดแทนของประเทศอังกฤษ ซึ่งมีการกำหนดค่าชดเชยจากการสูญเสียที่ดินเพื่อการเกษตร (Farm Loss Payments) โดยใช้ราคาถั่วเฉลี่ยกำไรที่ได้จาก

การประกอบการเกษตรกรรมในที่ดินแปลงนั้นในช่วงระยะเวลา 3 ปี ก่อนที่จะย้ายออกจากที่ดินแปลงนั้นเป็นต้นไป จะเห็นว่าเป็นแนวทางที่มีความเหมาะสมกว่าแนวทางการกำหนดค่าทดแทนผลผลิตของประเทศไทยในปัจจุบัน

3. วิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางการกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืน แต่มีได้ถูกเวนคืน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

ปัญหาการได้รับความเสียหายซึ่งเป็นผลข้างเคียงจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เกิดจากการที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ทำให้ผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับผลข้างเคียงจากการเวนคืนในประเทศไทยต้องรับทราบผลร้ายจากการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ โดยที่ไม่ได้รับค่าชดเชยใด ๆ ซึ่งในหลายกรณีเป็นความเสียหายที่เกินกว่าที่จะเรียกร้องให้ผู้เสียหายต้องทนยอมรับได้ ซึ่งไม่เป็นธรรมต่อผู้ได้รับผลกระทบอย่างยิ่ง หากพิจารณาจากแนวทางการวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในประเด็นการกำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายของรัฐ ซึ่งอาจเทียบเคียงได้กับการเวนคืน จะเห็นว่าศาลใช้หลัก “ความรับผิดชอบโดยปราศจากความรับผิด” ในการกำหนดค่าชดเชยให้แก่ผู้ได้รับความเสียหาย โดยศาลเห็นว่าหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในการดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด แม้หน่วยงานของรัฐจะมีได้ตั้งใจหรือประมาทเลินเล่อและมีได้กระทำผิดกฎหมาย แต่หน่วยงานของรัฐก็ไม่อาจปฏิเสธความรับผิดได้ เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐให้บรรลุเป้าหมายอันเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมอาจมีผลกระทบก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนหน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบต่อผลทั้งหลายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการดังกล่าวแม้จะมีได้กระทำละเมิดก็ตาม ซึ่งหลักการดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการกำหนดค่าทดแทนกรณีที่ดินได้รับผลข้างเคียงจากการเวนคืนในต่างประเทศที่จะมีการกำหนดค่าทดแทนลักษณะนี้ไว้อย่างชัดเจน (วรวิฑูฒิ เทพทอง, 2555)

อภิปรายผลการวิจัย

จากผลการศึกษาดังกล่าว สามารถอภิปรายผลการวิจัย โดยนำเสนอตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยได้ ดังนี้



1. วิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางการกำหนดค่าทดแทนที่ดิน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

1.1 ปัญหาความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการกำหนดราคาที่ดิน

ในประเด็นปัญหาความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการกำหนดราคาที่ดิน ผู้ศึกษาเห็นว่าตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 มีการกำหนดคณะกรรมการที่ไม่เหมาะสม กล่าวคือ คณะกรรมการกำหนดราคาที่ดินอันประกอบด้วย ผู้แทนของเจ้าหน้าที่หน่วยงานที่ทำการเวนคืน ผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนกรมที่ดิน นายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขต และผู้บริหารท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องนั้น มิได้มีความเชี่ยวชาญในด้านการประเมินราคาที่ดินโดยตรงดังเช่นผู้กำหนดราคาที่ดินในต่างประเทศ ทำให้ราคาที่ดินของคณะกรรมการกำหนดมักจะไม่สอดคล้องกับราคาตามท้องตลาดที่เจ้าของที่ดินจะสามารถซื้อที่ดินในลักษณะเดิมกลับคืนมาได้ โดยความไม่เชี่ยวชาญของคณะกรรมการนี้ส่งผลให้การกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนของประเทศไทยมีลักษณะไม่ครบถ้วนและไม่เป็นไปตามราคาตามท้องตลาดในปัจจุบัน ซึ่งแตกต่างจากการกำหนดค่าทดแทนในต่างประเทศที่ผู้กำหนดราคาที่ดินจะเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญด้านที่ดินเป็นการเฉพาะ เช่น ในประเทศเยอรมนีผู้กำหนดราคาที่ดินได้แก่ คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินราคา (The Committee of Valuation Experts) จะเป็นผู้มีหน้าที่กำหนดมูลค่าทรัพย์สินและประเมินมูลค่าทรัพย์สิน ซึ่งคณะผู้เชี่ยวชาญจะแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการประเมินมูลค่าเป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริงต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดราคาที่ดิน ส่วนในประเทศอังกฤษ การกำหนดค่าทดแทนในเบื้องต้นเจ้าหน้าที่ผู้ทำการเวนคืนจะทำการเจรจากับเจ้าของทรัพย์สินเพื่อตกลงราคาทรัพย์สิน หากไม่สามารถตกลงกันได้ คณะกรรมการพิจารณา กำหนดค่าทดแทนความเสียหายซึ่งเกิดกับที่ดิน (Land Tribunal) ซึ่งประกอบด้วยนักกฎหมายและผู้เชี่ยวชาญในการประเมินราคาทรัพย์สินจะเป็นผู้พิจารณากำหนดค่าทดแทนให้ ทำให้การประเมินความเสียหายจากการสูญเสียที่ดิน เช่น การถูกรบกวนสิทธิในที่ดิน (disturbance) การได้รับผลกระทบทางลบที่จะเกิดจากการเวนคืนที่ดิน (Injurious Affection) ตลอดจนการเลือกวิธีการกำหนดราคาต่างๆ สามารถกระทำได้อย่างเหมาะสม (ศรัริราชา เจริญพานิช, 2557)

1.2 ปัญหาราคาที่ใช้เป็นฐานในการกำหนดค่าทดแทนที่ดิน

ในประเด็นการกำหนดราคาที่ใช้เป็นฐานในการกำหนดราคาที่ดินนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ให้อ้างอิงราคา



จากราคาซื้อขายตามท้องตลาดที่จดทะเบียนไว้กับสำนักงานที่ดิน ราคาประเมินของทางราชการที่กำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และราคาประเมินเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมสิทธิและนิติกรรม โดยให้นำราคาทั้งสามมาถัวเฉลี่ยกัน หากราคาถัวเฉลี่ยต่ำกว่าราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดให้ใช้ราคาปกติในท้องตลาดเป็นฐานราคา อย่างไรก็ตามราคาซื้อขายปกติตามท้องตลาดตามความหมายในพระราชบัญญัตินั้นมิใช่ราคาที่ใช้ทำการซื้อขายจริง ณ ปัจจุบัน แต่หมายถึงราคาที่จดทะเบียนไว้กับสำนักงานที่ดิน ซึ่งนอกจากจะเป็นราคาซื้อขายในอดีตที่อาจไม่สอดคล้องกับราคาซื้อขายในปัจจุบันแล้ว การจัดแจ้งราคาต่อที่ดินของประเทศไทยยังประสบปัญหาราคาที่จัดแจ้งไม่ตรงกับความเป็นจริงเนื่องจากเหตุผลทางภาษีอีกด้วย ทำให้แม้การกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินของประเทศไทย จะมีการนำราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาดมาใช้ประกอบการพิจารณา แต่ราคาค่าทดแทนที่ดินก็ยังมีแนวโน้มไม่สอดคล้องกับราคาที่ดิน ณ ปัจจุบัน แตกต่างจาก The Land Compensation Act 1973 section 5(2) ของประเทศอังกฤษ ที่กำหนดให้การกำหนดค่าที่ดินต้องอ้างอิงจากราคาซื้อขายปกติในท้องตลาดในวันที่มีการเวนคืนเป็นหลัก และ Federal Building Code 1997 section 95 ของประเทศเยอรมนี ซึ่งคำนวณค่าทดแทนตามราคาตลาดที่เป็นอยู่ ณ วันที่เจ้าหน้าที่ผู้เวนคืนมีคำสั่งให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งการประเมิน ณ วันที่มีการเวนคืนจะสามารถค้นหาราคาที่ใกล้เคียงกว่ากับราคาตลาดปัจจุบันได้มากกว่าใช้ราคาที่ใช้จดทะเบียนในอดีต

2. วิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางการกำหนดค่าทดแทนต้นไม้ยืนต้นและผลผลิต ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

การกำหนดราคาค่าทดแทนต้นไม้ยืนต้นและผลผลิตที่ถูกเวนคืนพบปัญหาในการกำหนดค่าทดแทนใน 2 ประเด็น ดังนี้

2.1 ปัญหาการกำหนดราคาต้นไม้

การกำหนดค่าทดแทนต้นไม้ในประเทศไทยพบปัญหาสำคัญในการบังคับใช้กฎหมาย คือ การที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ประกอบกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดค่าทดแทนอื่นนอกจากค่าที่ดิน พ.ศ. 2564 ให้กำหนดราคาต้นไม้ตามราคาของหน่วยงานสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหลัก ซึ่งการใช้ราคาตามบัญชีของหน่วยงานมีข้อดีคือ สามารถใช้ราคาตามบัญชีดังกล่าวเป็นราคามาตรฐานเพื่อเป็นหลักประกันขั้นต่ำให้แก่ผู้ถูกเวนคืนได้ อย่างไรก็ตามการที่มีได้บัญชีของหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้ชัดเจนทำให้การเลือกใช้ราคาของแต่ละหน่วยงานกระทำ



อย่างอิสระ ส่งผลให้ราคาต้นไม้ซึ่งควรเป็นราคามาตรฐานขั้นต่ำของแต่ละหน่วยงานไม่มีความเป็นเอกภาพ อีกทั้งการพระราชบัญญัติมิได้ให้อำนาจคณะกรรมการในการใช้ดุลพินิจในการกำหนดราคานอกเหนือไปจากราคาที่ปรากฏตามบัญชีของหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทำให้การกำหนดราคาต้นไม้ขาดความยืดหยุ่น ไม่สามารถตอบสนองความผันผวนของราคาต้นไม้ที่มีการเปลี่ยนแปลงได้ ทำให้เกิดการกำหนดค่าทดแทนไม้ยืนต้นที่ไม่ยุติธรรมในแต่ละท้องถิ่นได้ เมื่อเปรียบเทียบกับกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ในต่างประเทศจะเห็นว่า การกำหนดค่าทดแทนในประเทศอังกฤษและประเทศเยอรมนีจะกำหนดโดยผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินอสังหาริมทรัพย์ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการพิจารณาค่าทดแทนความเสียหายซึ่งเกิดกับที่ดิน (Land Tribunal) และ คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินราคา (The Committee of Valuation Experts) ตามลำดับ โดยการกำหนดค่าทดแทนของทั้งสองประเทศจะอ้างอิงราคาซื้อขายปกติในท้องตลาดเป็นราคาที่ใช้ในการกำหนดค่าทดแทน ส่งผลให้การกำหนดค่าทดแทนในต่างประเทศมีแนวโน้มกำหนดราคาได้สอดคล้องกับราคาต้นไม้ในปัจจุบันมากกว่าการกำหนดค่าทดแทนต้นไม้ของประเทศไทย (ศิริ เกวลินสุยศักดิ์, 2531)

2.2 ปัญหาการกำหนดค่าชดเชยค่าผลผลิตทางการเกษตร

การกำหนดค่าชดเชยผลผลิตตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ที่จะกำหนดค่าชดเชยจากการขาดรายได้ในการขายผลผลิตในอัตราร้อยละ 20 ของค่าต้นไม้ยืนต้น เป็นการกำหนดที่ไม่ได้สัดส่วนกับความเสียหายที่แท้จริงกับการสูญเสียผลผลิต เนื่องจากอัตราร้อยละ 20 ของราคาต้นไม้ ไม่สอดคล้องกับความเสียหายจากการไม่สามารถเก็บเกี่ยวผลผลิตหากไม่มีการเวนคืนได้ โดยเฉพาะพืชที่สามารถให้ผลผลิตได้ เช่น หากกำหนดราคาค่าชดเชยผลผลิตทุเรียนพันธุ์ดีตามบัญชีของกรมชลประทาน ซึ่งเป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทุเรียนขนาดใหญ่พันธุ์ดีราคาต้นละ 8,000 บาท (ซึ่งอาจปลูกได้ 25 ต้นต่อไร่) หรือคิดเป็น 200,000 บาท/ไร่ จะสามารถชดเชยมูลค่าผลผลิตได้เพียง 40,000 บาทต่อไร่ จากที่อาจขายผลผลิต 169,937.51 บาทต่อไร่ โดยค่าชดเชยตามพระราชบัญญัติจะสามารถชดเชยค่าผลผลิตได้ 23.52% ของผลผลิตจริงที่สามารถขายได้ใน 1 ปี กระทั่งขนาดใหญ่นพันธุ์ดี มีราคาต้นละ 3,500 บาท (ซึ่งอาจปลูกได้ 25 ต้นต่อไร่) หรือคิดเป็น 87,500 บาท/ไร่ จะสามารถชดเชยมูลค่าผลผลิตได้เพียง 17,500 บาทต่อไร่ จากที่อาจขายผลผลิต 40,632.75 บาท/ไร่ (1,264.35 กิโลกรัม/ไร่ ราคา กิโลกรัมละ 32.14 บาท) โดย



ค่าชดเชยตามพระราชบัญญัติจะสามารถชดเชยค่าผลผลิตได้ 43.06% ของผลผลิตที่อาจขายได้จริงใน 1 ปี (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมส่งเสริมการเกษตร, ระบบให้บริการข้อมูลสารสนเทศการผลิตทางการเกษตร) เป็นต้น

ทั้งนี้ การกำหนดค่าชดเชยดังกล่าวยังมีลักษณะไม่สอดคล้องกับแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.113/2557 และ อ.913/2558 ที่การกำหนดค่าทดแทนต้นไม้ที่ตัดนั้นต้องกำหนดให้ครอบคลุมถึงค่าเสียโอกาสสำหรับเวลาที่ใช้ปลูกต้นไม้จนกว่าจะให้ผลผลิต และค่าเสียโอกาสในการขายผลผลิตที่จะได้รับหากไม่มีการเวนคืนด้วย โดยศาลจะพิจารณาจากสัดส่วนความเสียหายที่เจ้าของผลผลิตจะต้องสูญเสียไปเป็นหลัก

หลักการตามคำพิพากษาดังกล่าวสอดคล้องกับการกำหนดค่าทดแทนตาม The Land Compensation Act 1973 Section 34-36 ของประเทศอังกฤษ ที่จะมีการกำหนดค่าทดแทนให้แก่ผลผลิตทางการเกษตร ที่เรียกว่า ค่าชดเชยจากการสูญเสียที่ดินเพื่อการเกษตร (Farm Loss Payments) โดยให้กำหนดราคาโดยใช้ราคาถั่วเฉลี่ยกำไรที่ได้จากการประกอบการเกษตรกรรมในที่ดินแปลงนั้นในช่วงระยะเวลา 3 ปี ก่อนที่จะย้ายออกจากที่ดินแปลงนั้นเป็นตัวชี้วัด ซึ่งมีความเหมาะสมกว่าและสอดคล้องกับความเสียหายมากกว่าแนวทางการกำหนดค่าทดแทนผลผลิตของประเทศไทยในปัจจุบัน

3. วิเคราะห์และเสนอแนะแนวการกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืน แต่มิได้ถูกเวนคืน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มิได้มีการกำหนดค่าทดแทนจากการได้รับผลกระทบข้างเคียงจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ คงมีเพียงบทบัญญัติใกล้เคียงในมาตรา 33 วรรคสองที่กำหนดให้เจ้าของโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่น ที่ไม่อาจใช้ประโยชน์ได้หรือไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ตามวัตถุประสงค์ที่ใช้อยู่เดิม หรืออาจเกิดอันตรายในการอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ อันเป็นผลมาจากการเวนคืนโดยชอบด้วยกฎหมาย สามารถร้องขอให้เจ้าหน้าที่ซื้อทรัพย์สินนั้นไปได้ เท่านั้น หากปรากฏว่าเจ้าของอสังหาริมทรัพย์มีได้ต้องการขายสิ่งปลูกสร้างนั้น เจ้าของอสังหาริมทรัพย์จะมีการชดเชยใด ๆ จากหน่วยงานที่ทำการเวนคืนเลย เป็นเหตุให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ได้รับผลกระทบอย่างยิ่ง



จากการศึกษาเปรียบเทียบการกำหนดค่าทดแทนในต่างประเทศพบว่า ในประเทศเยอรมนีได้กำหนดค่าทดแทนความเสียหายสำหรับการกระทำที่ส่งผลกระทบต่อมาตรการของรัฐไว้โดยเฉพาะ เรียกว่า ความรับผิดชอบใช้ค่าทดแทนความเสียหายซึ่งเป็นผลข้างเคียงที่เกิดจากการล่วงล้ำสิทธิในทรัพย์สินโดยการกระทำทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะกำหนดค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นเนื่องจากการถูกล่วงล้ำสิทธิในทรัพย์สินตามราคาตลาดของสิทธิในทรัพย์สินที่ตนได้สูญเสียไปและจากเสียหายนั้น ส่วนในประเทศอังกฤษได้กำหนดค่าทดแทนสำหรับความเสียหายลักษณะนี้ไว้คือ ค่าทดแทนความเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลงอันเนื่องจากการรบกวนสิทธิ (Depreciation and Actionable Nuisance) อันเป็นค่าทดแทนแก่เจ้าของที่ดินข้างเคียงที่มีได้ถูกเวนคืนแต่ต้องถูกรบกวนสิทธิในการใช้อสังหาริมทรัพย์เพราะมีการทำกิจกรรมในที่ดินที่ถูกเวนคืน สำหรับประเทศไทยการกำหนดค่าทดแทนในลักษณะนี้อาจเทียบเคียงได้กับกรณีของรัฐต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อเอกชน แม้รัฐจะมีได้กระทำผิดก็ตาม หรือที่เรียกว่า “ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด” ซึ่งศาลวินิจฉัยว่า หน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในการดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด แม้หน่วยงานของรัฐจะมีได้ตั้งใจหรือประมาทเลินเล่อและมีได้กระทำผิดกฎหมายก็ตาม แต่หน่วยงานของรัฐก็ไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบได้ เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐให้บรรลุเป้าหมายอันเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมอาจมีผลกระทบก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน หน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบต่อผลทั้งหลายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการดังกล่าวแม้จะมีได้กระทำละเมิดก็ตาม

องค์ความรู้ใหม่

ผลจากศึกษาครั้งนี้ พบว่า แม้จะมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จากฉบับเดิม พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาเป็นฉบับปัจจุบัน อันได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 แล้ว อย่างไรก็ตามปัญหาการกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ยังคงไม่ได้รับการแก้ไขให้มีความครบถ้วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปัญหาการกำหนดค่าทดแทนที่ดิน การกำหนดค่าทดแทนต้นไม้และผลผลิต และการกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนแต่มีได้ถูกเวนคืน ซึ่งยังปรากฏว่าผู้ได้รับความเสียหายบางส่วนจากการถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ยังคงเป็นผู้ต้องเสียประโยชน์มากกว่าค่าชดเชยที่ได้รับ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความ



เป็นธรรมทั้งกับภาครัฐและต่อผู้ถูกเวนคืนจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการแก้ไขหรือเพิ่มเติม บทบัญญัติในพระราชบัญญัติและกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องในประเด็นการกำหนดค่าทดแทนให้มีความครบถ้วน ซึ่งในการวิจัยนี้ได้อภิปราย สรุป และเสนอแนะไว้แล้ว

สรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาการกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 โดยการการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของต่างประเทศ สามารถสรุปปัญหาของหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ได้ดังนี้ 1) ปัญหาการกำหนดค่าทดแทนที่ดิน สามารถแบ่งได้เป็น 2 ปัญหา คือ 1.1) ปัญหาคณะกรรมการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นเป็นบุคคลที่มีได้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ อีกทั้งราคาเบื้องต้นการไม่เปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งหรือปฏิเสธราคาเบื้องต้น ทำให้การออกแบบค่าทดแทนและวิธีการคำนวณราคาค่าทดแทนจะขึ้นอยู่กับดุลพินิจของคณะกรรมการที่ไม่มีความเชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ ทำให้การกำหนดค่าทดแทนที่ดินเกิดปัญหาค่าทดแทนไม่สอดคล้องกับมูลค่าที่แท้จริงของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน โดยปัญหาเรื่องความเชี่ยวชาญนี้ควรนำเอาแนวทางการกำหนดค่าทดแทนของประเทศเยอรมนีมาใช้เทียบเคียง โดยกำหนดให้ผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาเป็นคณะกรรมการผู้มีอำนาจในการกำหนดราคาแทนคณะกรรมการชุดเดิมที่ส่วนใหญ่ไม่มีความเชี่ยวชาญ และควรเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดราคาและมีโอกาสโต้แย้งราคาได้ เพื่อให้เกิดการตรวจสอบราคาค่าทดแทนในเบื้องต้นก่อนจะทำการประกาศใช้บังคับตามแนวทางการกำหนดค่าทดแทนของประเทศอังกฤษ และ 1.2) ปัญหาฐานราคาอันประกอบด้วยราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด ราคาประเมินของทางราชการ และราคาเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมประกอบ มีแนวโน้มที่จะเกิดปัญหาการกำหนดค่าทดแทนที่ไม่ยุติธรรมได้ เนื่องจากราคาที่ใช้เป็นฐานทั้งสามราคาไม่สามารถสะท้อนราคาซื้อขายในปัจจุบันได้ การนำเอาราคาซื้อขายปกติในท้องตลาด ณ เวลาทำการประเมินตามแนวทางการกำหนดราคาค่าทดแทนของประเทศอังกฤษและเยอรมนี คือใช้ราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดเท่านั้นในการอ้างอิง มีแนวโน้มจะสามารถประเมินราคาทรัพย์สินให้มีความเป็นปัจจุบันได้มากกว่าฐานราคาที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน 2) ปัญหาการกำหนดค่าทดแทนต้นไม้ยืนต้นและ



ผลผลิต สามารถแบ่งได้เป็น 2 ปัญหา ได้แก่ 2.1) ปัญหาการกำหนดราคาต้นไม้ เกิดจากการที่กฎหมายมิได้กำหนดบัญชีมาตรฐานอันเป็นหลักประกันราคาให้แน่ชัด ทำให้ราคามาตรฐานซึ่งเป็นราคาขั้นต่ำของแต่ละหน่วยงานมีราคาไม่ตรงกัน อีกทั้งการที่คณะกรรมการไม่มีผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาต้นไม้ และมีอำนาจเพียงเลือกบัญชีราคาต้นไม้จากบัญชีของหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือจากสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานหรือราคาในส่วนราชการอื่นกำหนดไว้ กรณีที่หน่วยงานที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไม่มีราคากำหนดไว้เท่านั้น คณะกรรมการไม่มีอำนาจในการปรับราคาให้แตกต่างไปจากราคาขั้นต่ำได้ ส่งผลให้การกำหนดค่าทดแทนราคาต้นไม้ของประเทศไทยมักไม่สอดคล้องกับราคาต้นไม้ที่แท้จริง ณ ขณะทำการเวนคืน 2.2) ปัญหาการกำหนดค่าชดเชยผลผลิต เกิดจากการที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 มาตรา 38 ประกอบกฎกระทรวงว่าด้วยว่าด้วยการกำหนดค่าทดแทนอื่นนอกจากค่าที่ดิน พ.ศ. 2564 ข้อ 9(5) กำหนดให้ค่าชดเชยการขาดรายได้จากการเก็บเกี่ยวผลผลิต ให้กำหนดในอัตราร้อยละ 20 ของค่าทดแทนต้นไม้ มีลักษณะเป็นการกำหนดค่าทดแทนที่ไม่เป็นธรรม เนื่องจากการกำหนดค่าชดเชยในอัตราร้อยละ 20 ของค่าทดแทนต้นไม้ นั้น ไม่มีความสอดคล้องกับมูลค่าความเสียหายที่แท้จริงที่มีต่อผลผลิต อีกทั้งยังไม่สอดคล้องกับแนวทางการวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ที่เคยพิจารณาในประเด็นการกำหนดราคาต้นไม้ที่ถูกเวนคืนไว้ว่า การกำหนดราคาค่าทดแทนต้นไม้ นั้น จะต้องคำนึงถึงค่าเสียโอกาสสำหรับเวลาที่ใช้ปลูกต้นไม้ และค่าเสียโอกาสในการเก็บเกี่ยวผลผลิตด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. อ.913/2558) โดยค่าเสียโอกาสจากการเก็บเกี่ยวผลผลิตนั้นอาจคิดจากผลตอบแทนหลังหักต้นทุนและค่าใช้จ่ายในการเก็บผลผลิตออก (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.113/2557) และ 3) ปัญหาการกำหนดค่าทดแทนความเสียหาย ซึ่งเป็นผลข้างเคียงจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ปัญหาการได้รับความเสียหายซึ่งเป็นผลข้างเคียงจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เกิดจากการที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ทำให้ผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับผลข้างเคียงจากการเวนคืนในประเทศไทยต้องรับทรมานผลร้ายจากการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ โดยที่ไม่ได้รับค่าชดเชยใด ๆ ซึ่งในหลายกรณีเป็นความเสียหายที่เกินกว่าที่จะเรียกร้องให้ผู้เสียหายต้องทนยอมรับได้ ซึ่งไม่เป็นธรรมต่อผู้ได้รับผลกระทบอย่างยิ่ง หากพิจารณาจากแนวทางการวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในประเด็นการกำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายของรัฐ ซึ่งอาจเทียบเคียงได้กับการเวนคืน จะเห็นว่าศาลใช้หลัก “ความรับผิดชอบโดยปราศจาก

ความรับผิดชอบ” ในการกำหนดค่าชดเชยให้แก่ผู้ได้รับความเสียหาย โดยศาลเห็นว่าหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในการดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด แม้หน่วยงานของรัฐจะมีได้ตั้งใจหรือประมาทเลินเล่อและมีได้กระทำผิดกฎหมาย แต่หน่วยงานของรัฐก็ไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบได้ เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐให้บรรลุเป้าหมายอันเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมอาจมีผลกระทบก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน หน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบต่อผลทั้งหลายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการดังกล่าวแม้จะมีได้กระทำละเมิดก็ตาม ซึ่งหลักการดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการกำหนดค่าทดแทนกรณีที่ดินได้รับผลข้างเคียงจากการเวนคืนในต่างประเทศที่จะมีการกำหนดค่าทดแทนลักษณะนี้ไว้อย่างชัดเจน

บรรณานุกรม

- จรัส กาญจนขจิต. (2540). กฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน.
- ชาญชัย แสงศักดิ์. (2549). องค์การมหาชนและหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2554). สัญญาทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน.
- ไพฑูริย์ เอกจริยกร. (2526). เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของฝ่ายปกครองในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ภาสกร ชูอนุไร. (2522). คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดินและการปฏิรูปที่ดิน. กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ.
- ยืนหยัด ใจสมุทร. (2549). พ.ร.บ.ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.
- วรวิทย์ เทพทอง. (2555). คำอธิบายหลักกฎหมายที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.
- ศรัทธา เจริญพานิช. (2557). คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน. กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน.
- ศิริ เกวลินสฤกษ์ดี. (2531). คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดินพร้อมกฎกระทรวงและระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร: บทพิเคราะห์พิมพ์.