



ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับราคาลดลงของที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530*

ปราโมทย์ สุวรรณแก้ว**

บรรเจิด สิงคะเนติ***

บทคัดย่อ

การศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับราคาลดลงของที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีวัตถุประสงค์เพื่อทราบถึงความเป็นมาและความสัมพันธ์ของปัญหาทางกฎหมายในการกำหนดค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนของหน่วยงานของรัฐ โดยศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักกรรมสิทธิ์และกระบวนการเวนคืนเพื่อค้นหาหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เหมาะสมในการนำมาใช้ในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เนื่องจากกฎหมายเวนคืนมีความยุ่งยากและซับซ้อนมีปัญหาในการปฏิบัติงานผู้มีหน้าที่กำหนดค่าทดแทนไม่กำหนดค่าทดแทนให้กับที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนในกรณีเวนคืนที่ดินบางส่วนและที่ดินส่วนที่เหลือราคาลดลง

จากการศึกษาวิจัย ผู้เขียนเห็นว่ากำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์จากการเวนคืนอย่างเป็นธรรมนั้น ต้องกำหนดค่าทดแทนให้กับผู้ถูกเวนคืนอย่างครบถ้วน ทั้งในส่วนค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน และความเสียหายอื่นๆที่ได้รับเนื่องจากการถูกเวนคืน โดยเฉพาะค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนราคาลดลง ผู้มีหน้าที่กำหนดค่าทดแทนต้องกำหนดค่าทดแทนให้กับที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนราคาลดลงนั้นด้วย หรือถูกเวนคืนแล้วที่ดินส่วนที่เหลือได้รับความเสียหายจากการถูกเวนคืน หรือเมื่อถูกเวนคืนแล้วที่ดินส่วนที่เหลือเสียประโยชน์จากการเวนคืน หรือเมื่อถูกเวนคืนแล้วที่ดินส่วนที่เหลือใช้ประโยชน์ได้จำกัด ซึ่งความเป็นธรรมนั้นจะต้องพิจารณาถึงทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ของรัฐ และเพื่อให้ประชาชนผู้ถูกเวนคืนได้รับค่าทดแทนที่เหมาะสมและเป็นธรรม การจ่ายเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์นั้นรัฐจะต้องใช้งบประมาณแผ่นดินที่ได้จากภาษีของประชาชนอย่างคุ้มค่า

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาโท นิติศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ โดยศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับราคาลดลงของที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530

**นิติกรชำนาญการ,สำนักอุทธรณ์เงินค่าทดแทน,สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม,กระทรวงคมนาคม.ปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิตมหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีการศึกษา 2542,เนติบัณฑิตไทย สมัยที่53 ปีการศึกษา 2543

***ศาสตราจารย์ ดร., คณะนิติศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, อาจารย์ที่ปรึกษา



การใช้บังคับกฎหมายหรือการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดในการกำหนดค่าทดแทนอย่างครบถ้วนและภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดจะนำมาซึ่งความเป็นธรรมกับผู้ถูกเวนคืนที่เสียประโยชน์จากการเวนคืนและสังคม การกำหนดค่าทดแทนสำหรับที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่ใช้บังคับขณะทำการศึกษาไม่สามารถชดเชยความเสียหายให้กับที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนในกรณีที่ผู้ถูกเวนคืนไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนได้ เห็นควรเสนอหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนราคาลดลง และเสนอแก้กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้อำนาจหน่วยงานของรัฐจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนที่ผู้ถูกเวนคืนไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ตามวัตถุประสงค์เดิมโดยสิ้นเชิง และให้รัฐสามารถนำที่ดินที่จัดซื้อหรือเวนคืนไปใช้ประโยชน์เพื่อการจัดทำสาธารณูปโภคอย่างอื่นได้

คำสำคัญ: ปัญหาทางกฎหมาย/ การเวนคืน/ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

พ.ศ.2530

Legal Problems of the price decreasing for the remaining land of the Immovable Property Expropriation Act B.E. 2530^{*}

Pramote Suwankaew^{}**
Banjerd Singkaneti^{*}**

Abstract

The purpose of this thesis is to study the history and relation of legal problems of the agency's legal authority on imposing compensate determination for the land that remains after the plot of land been expropriated. Due to the complication of problems in legal practice, this research focuses on the problem in legal in case of a partial expropriation and it causes the price of remaining go down low the compensate determination has to also cover that remaining.

From the study, the researcher founded that the fair regulations of compensate for the expropriation immovable property must be comprehensive, including compensate expropriation immovable property, compensate for remaining land, and other damage due to expropriation, especially compensate for the price decreasing of that remaining. The authorities must impose fair compensation for the expropriation remaining land, the damage, disadvantages or limited land use of the remainder due to expropriation, by taking consideration of the public and related parties. The government must employ the government budget gained from the public

^{*} Master of laws program, Graduate school of law, National Institute of Development Administration, Thesis.

^{**} Legal officer, Professional level, Compensation appeal bureau, Office of the permanent secretary, Ministry of transport. Bachelor of laws program Ramkhamhaeng University 2542, Thai barrister at law 53, 2543.

^{***} Prof. Dr., Graduate school of law, National Institute of Development Administration, Advisor.



tax efficiently, in order to accomplish the aims of the expropriation in public interest and in order that the owner of the immovable property to be expropriated receive fair and suitable compensation.

The comprehensive regulations or timely legal practice in composing determining the compensation will bring about fair practice for the owner of immovable property that lose interest from expropriation and the public. Due to the current legal regulations on determining the compensation for the remaining land during the period of study cannot compensate the damage to expropriation remaining in case that the owner of immovable property cannot make use of the remaining land, the researcher would like to propose that the regulations on the compensation for the remaining in price decreasing should be imposed, and the laws related to expropriation should be revised, so that the enforcement of authority units in purchasing or expropriation that remaining and the owner of immovable property cannot make use of the land according to the previous purposes, and so that the government could make use of land to purchasing or expropriation for other public utility.

Keywords: Legal Problems/ The remaining land/ Immovable Property Expropriation Act B.E. 2530

บทนำ

การกำหนดค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 มาตรา 21 วรรคสาม บัญญัติว่า “ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้นราคาตกลงให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาตกลงนั้นด้วย” ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวมีหลักเกณฑ์ไม่ชัดเจนแตกต่างกับการกำหนดค่าทดแทนที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนที่บทบัญญัติใน มาตรา 21 วรรคแรกที่ระบุไว้ว่าให้นำราคาตาม(1)ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6(2)ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อการเสียภาษีบำรุงท้องที่ และ(3)ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม รวมทั้ง (4)สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ (5)เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน มาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทนโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ทั้งห้าอนุมาตราดังกล่าวมาแล้ว เมื่อมาตรา 21 วรรคสาม บัญญัติไม่ชัดเจนจึงเกิดปัญหาในทางปฏิบัติทำให้ผู้มีหน้าที่ในการกำหนดค่าทดแทนไม่สามารถกำหนดค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนให้กับผู้ถูกเวนคืนได้ โดยส่วนใหญ่หากพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ถูกเวนคืนได้รับความเสียหายเมื่อถูกเวนคืนที่ดินบางส่วนและส่วนที่เหลือราคาตกลง ผู้มีอำนาจในการกำหนดค่าทดแทนจะกำหนดค่าทดแทนให้กับที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนโดยให้เหตุผลว่าเนื่องจากเมื่อถูกเวนคืนแล้วที่ดินส่วนเหลือมีราคาตกลง หรือเสียประโยชน์จากการเวนคืน หรือใช้ประโยชน์ได้จำกัด หรือไม่

สามารถใช้ประโยชน์ได้ตามวัตถุประสงค์เดิม หรือที่ดินส่วนที่เหลือเสียรูปทรง หรือที่ดินส่วนที่เหลือไม่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืน ให้เพิ่มค่าทดแทนความเสียหายให้อีกคิดเป็นเปอร์เซ็นต์จากค่าทดแทนที่กำหนดไว้ให้กับที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืน ซึ่งจะเห็นได้ว่าการกำหนดค่าทดแทนให้กับที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนดังกล่าวไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายเนื่องจากกฎหมายให้กำหนดค่าทดแทนให้กับที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน ไม่ใช่กำหนดค่าทดแทนให้กับที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนแต่อย่างใด

แนวคิดและทฤษฎีการกำหนดค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

1. ข้อความคิดเกี่ยวกับหลักกรรมสิทธิ์

กรรมสิทธิ์ หมายความว่า สิทธิอันพร้อมบริบูรณ์เหนือทรัพย์สินสิ่งหนึ่งในอันที่จะใช้ทรัพย์สินนั้น และได้ประโยชน์จากทรัพย์สินอย่างเต็มที่โดยไม่มีใครอาจมาขัดขวาง และมีอำนาจนี้อยู่ตลอดเวลาที่มีกรรมสิทธิ์อยู่ ผู้มีกรรมสิทธิ์ย่อมมีอำนาจเต็มที่ที่จะใช้ทรัพย์สินนั้น (เชื้อ คงคากุล, 2501, น.241)

จากความหมายหลักของกรรมสิทธิ์จะมุ่งเน้นไปยังอสังหาริมทรัพย์ หรือที่ดินซึ่งเป็นวัตถุแรกแห่งกรรมสิทธิ์ และการรับรองสิทธิในที่ดินยังเป็นที่มาแห่งทางประวัติศาสตร์ของการรับรองหลักกรรมสิทธิ์อีกด้วย กรรมสิทธิ์ คือ ความเป็นเจ้าของในวัตถุที่เรียกว่าทรัพย์สิน เนื้อหาความเป็นเจ้าของก็คือสามารถใช้สอย จำหน่าย คิดตาม ขอกิน หรือขัดขวางไม่ให้คนอื่นเข้ามาเกี่ยวข้อง รวมทั้งทำลายทรัพย์สินนั้นเสียเองก็ได้ กล่าวกันว่ากรรมสิทธิ์เป็นสิทธิที่บริบูรณ์ที่สุดในบรรดาสิทธิที่มีอยู่เหนือสิ่งใด ซึ่งเป็นสิทธิที่เรียกกันว่าความเป็นเจ้าของ

ปัจจุบันรัฐสมัยใหม่ได้แปรเปลี่ยนสภาพเป็นรัฐสวัสดิการ (วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, 2538, น. 11) มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ(นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2550, น.26-27) (Service public) ซึ่งหมายความว่ากิจการของฝ่ายปกครองที่สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะขั้นมูลฐานอันได้แก่สาธารณูปโภคต่างๆให้ประชาชนได้รับความสะดวกสบายในการดำรงชีวิตประจำวัน ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะจำเป็นจะต้องใช้พื้นที่ในการดำเนินการ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงเป็นสิ่งจำเป็นในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้การจัดทำโครงการต่างๆบรรลุผลสำเร็จทันต่อความต้องการของประชาชน การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีผลกระทบกับสิทธิของประชาชนทั้งในด้านการคุ้มครองประโยชน์ที่จะได้รับบริการจากการจัดทำบริการสาธารณะ และการถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สินโดยการถูกเวนคืนทรัพย์สินเพื่อนำไปใช้ในการจัดทำโครงการต่างๆ ซึ่งความหมายทั่วไปของ “สิทธิ” หมายความว่า อำนาจที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้ และ “สิทธิ” ตามรัฐธรรมนูญนั้น ถือเป็นสิทธิตามกฎหมายมหาชน หมายถึง อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติรับรองคุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงในขอบเขตสิทธิของตน และยัง

หมายความว่ารวมถึง การให้หลักประกันในทางหลักการ (die institutionellen Garantien) ซึ่งหมายถึง การคุ้มครองต่อสถาบันในทางกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ในที่นี้จะกล่าวถึงการคุ้มครองหลักกรรมสิทธิ์ ดังนั้น สิทธิตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐ และสิทธิตามรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิที่ผูกพันองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยที่จะต้องเคารพ ปกป้องและคุ้มครอง เพื่อให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญมีผลในทางปฏิบัติ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2555, น.48-49) หลักกรรมสิทธิ์ได้รับความคุ้มครองตามคำประกาศมนุษยชนและพลเมืองของประเทศฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 ซึ่งได้ยืนยันถึงความศักดิ์สิทธิ์ของหลักกรรมสิทธิ์และไม่อาจถูกล่วงละเมิดบุคคลทุกคนไม่อาจถูกกีดรอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของตนได้แต่มีข้อยกเว้นหากเป็นไปด้วยความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะที่ชอบด้วยกฎหมายประชาชนผู้ถูกเวนคืนได้รับความเดือดร้อนแต่น้อยที่สุด และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เหมาะสมและเป็นธรรมภายในระยะเวลาอันสมควร เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนตามปฏิญญาสากลอันว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ที่บัญญัติให้บุคคลมีสิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน การยึดเอาทรัพย์สินของบุคคลใดไปเสียโดยพลการจะกระทำไม่ได้ ดังนั้นรัฐจะใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้และกฎหมายนั้นต้องเป็นกฎหมายสูงสุด และใช้บังคับได้เป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายบังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกรณีใดกรณีหนึ่ง อันจะต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น อันเป็นเป้าหมายของรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ประโยชน์สาธารณะจึงเป็นวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ซึ่งประเทศไทยได้อนุมัติการให้เป็นไปตามคำประกาศมนุษยชนและพลเมืองซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของฝรั่งเศสและปฏิญญาสากลอันว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งถือเป็นธรรมเนียมของโลกที่ทุกประเทศที่เป็นสมาชิกของสหประชาชาติต้องยึดถือและปฏิบัติตาม ดังนั้นรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านๆมาของไทยจึงยึดหลักการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ว่าจะกระทำได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ และจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น ทั้งจะต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และครบถ้วนตามความเสียหายที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับ

2. ความหมายของค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมาย

หลักการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อย่างเหมาะสมและเป็นธรรมตามที่กฎหมายกำหนดเป็นความชอบธรรมในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อย่างหนึ่ง ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าถ้าหากการเวนคืนโครงการนั้นกำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนไม่เป็นธรรมเป็นผลให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย การกำหนดค่าทดแทนจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การหาความหมายของค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงมีความสำคัญ เพื่อให้ผู้ถูกเวนคืนที่เป็นผู้เสียผลประโยชน์ส่วนตัวเพื่อ

ประโยชน์ส่วนรวมได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรม รัฐจึงต้องกำหนดค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ค่าทดแทนที่เป็นธรรมจึงเป็นเงื่อนไขประการหนึ่งที่ทำให้การเวนคืนนั้นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยถือเป็นสาระสำคัญอย่างหนึ่งของอำนาจเวนคืนซึ่งมีการบัญญัติรองรับไว้ในรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยโดยทั่วไป มีการให้คำจำกัดความของคำว่า (นัฐกานต์ ขำยัง, 2550, น 31-32) “ค่าทดแทนที่เป็นธรรม” ไว้ในหนังสือ Appraisal and Terminology and Handbook ของ American Institute of Real Estate Appraisers กล่าวคือ “ค่าทดแทนที่เป็นธรรมในการเวนคืนคือผลรวมของการสูญเสียซึ่งเจ้าของทรัพย์สินได้เรียกร้องสิทธิ ซึ่งพิสูจน์ได้เป็นที่แน่นอนแล้วสำหรับเป็นค่าทดแทน ก็คือการจ่ายเงินในมูลค่าตลาดของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนนั่นเอง ซึ่งคำว่าค่าทดแทนที่ยุติธรรมนี้ก็จะต้องยุติธรรมทั้งสองฝ่ายไม่เพียงเฉพาะฝ่ายที่ถูกเวนคืนเท่านั้น แต่จะต้องยุติธรรมกับรัฐผู้จ่ายค่าทดแทนสำหรับการเวนคืนด้วย” นอกจากการพยายามให้คำจำกัดความของคำว่า “ค่าทดแทนที่เป็นธรรม” ตามหลักการประเมินราคาทรัพย์สินแล้ว ในแง่มุมของกฎหมาย ศาสดายุติธรรมของประเทศอังกฤษได้วางหลักเรื่องการกำหนดค่าทดแทนไว้เช่นกันว่า “ค่าทดแทนเพื่อการเวนคืนที่ดินคือราคาซื้อที่ส่วนราชการผู้มีอำนาจเวนคืนที่ดินต้องจ่ายให้กับเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน” อย่างไรก็ตามศาลอังกฤษ เห็นว่า ราคาซื้อที่ส่วนราชการจ่ายมิใช่ราคาซื้อขายตามปกติที่เกิดจากการเจรจาต่อรองกันในตลาดเสรี เพราะการเวนคืนที่ดินเป็นการใช้อำนาจรัฐเพื่อเอาที่ดินมาใช้ประโยชน์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่รัฐสถาปนาบัญญัติขึ้นดังนั้น มูลค่าของค่าทดแทนจึงเทียบเคียงได้กับ “ค่าเสียหายที่รัฐพึงจ่ายให้แก่เจ้าของที่ดิน” โดยนำหลักการเกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดในบางกรณีมาใช้ในการจ่ายค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ด้วย

จากความหมายของค่าทดแทนที่เป็นธรรม ซึ่งมักจะมุ่งเน้นไปที่ประเด็นความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนที่เสียประโยชน์จากการเวนคืนเป็นหลัก ซึ่งโดยส่วนตัวข้าพเจ้าเห็นด้วยกับนางสาวนัฐกานต์ ขำยัง ที่เห็นว่าการกำหนดค่าทดแทนที่เป็นธรรมนั้น ควรจะพิจารณาข้อเท็จจริงอื่นประกอบด้วยเพื่อไม่ให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับค่าทดแทนน้อยเกินไปอันไม่เป็นธรรมกับผู้ถูกเวนคืน และบางกรณีผู้ถูกเวนคืนได้รับค่าทดแทนมากเกินไปกว่าความเสียหายที่แท้จริงอันไม่เป็นธรรมกับรัฐและประชาชนคนอื่นๆผู้เสียภาษี และยังมีกรณีผู้ที่ไม่ถูกเวนคืนแต่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืน เช่นในการเวนคืนเพื่อสร้างรถไฟฟ้าที่ดินที่อยู่บริเวณใกล้สถานีรถไฟฟ้า ซึ่งทำให้ราคาที่ดินมีราคาประเมินทุนทรัพย์สูงขึ้นถือว่าได้รับประโยชน์จากการเวนคืน รัฐควรมีมาตรการทางภาษีในการเรียกเก็บเพื่อชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมกับรัฐและผู้ถูกเวนคืนรายอื่นๆที่ยอมเสียผลประโยชน์ที่ดินให้กับรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะรวมถึงประชาชนคนอื่นๆที่เสียภาษีซึ่งเป็นเจ้าของเงินงบประมาณแผ่นดินที่นำมาใช้ในการเวนคืน ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการเวนคืนนั้นย่อมมีทั้งผู้ที่ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์จากการเวนคืน โดยประเด็นดังกล่าวย่อมมีความผูกพันกับรัฐผู้เวนคืน

ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจใช้หลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการกำหนดค่าทดแทนจะต้องพิจารณาว่าทำอย่างไร จะเกิดความเป็นธรรมทั้งกับผู้ถูกเวนคืนซึ่งเสียผลกระทบสิทธิในที่ดินเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม และสังคมโดยรวม ซึ่งนอกจากค่าทดแทนจะเป็นการจ่ายเพื่อตอบแทนกรรมสิทธิ์แก่ผู้ถูกเวนคืนแล้ว ยังจะต้องพิจารณาความเสียหายอื่นๆของผู้ถูกเวนคืนด้วย กรณีเวนคืนที่ดินบางส่วนและทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือราคาดลดลงก็ถือว่าเป็นความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน อันรัฐจะต้องจ่ายเงินค่าทดแทนความเสียหายส่วนนี้ให้กับผู้ถูกเวนคืนด้วย สอดคล้องกับหลัก “นิติสังคมรัฐ” (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2554, น. 240-241) ที่รัฐจะต้องให้ความคุ้มครองแก่บุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นการเฉพาะ เนื่องจากบุคคลนั้นด้อยกว่าในทางสังคมรัฐจึงต้องให้ความช่วยเหลือเยียวยาบุคคลเหล่านั้นเป็นพิเศษกว่าบุคคลอื่น เพื่อให้บุคคลนั้นมีความทัดเทียมกับบุคคลส่วนใหญ่ในสังคมเพื่อที่จะใช้สิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไปตามหลักการที่ปกครองโดยหลักนิติรัฐ

3. ข้อความคิดเกี่ยวกับการชดเชยความเสียหายอันเกิดจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

3.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2557, น.292-293) หมายถึง การกระทำใดๆของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และจะทำนอกขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ เป็นหลักพื้นฐานในกฎหมายปกครอง หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจเมื่อไม่มีกฎหมายให้อำนาจ ฝ่ายปกครองไม่สามารถกระทำการนั้นได้ “กฎหมาย” จึงเป็นที่มา (Source) ของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง และเป็นข้อจำกัด (Limitation) ที่สำคัญที่สุดการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย

3.1.1 การใช้อำนาจตามกฎหมาย

หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” กำหนดว่า องค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆได้ก็ต่อเมื่อกฎหมายมอบอำนาจให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองในการกระทำนั้น ซึ่งเรียกร่องมากกว่าหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายที่ให้การกระทำทางปกครองเพียงแต่อยู่ในกรอบของกฎหมาย แต่หลักการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือหลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ เรียกร้องให้การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับ โดยมีเหตุผลเบื้องหลังคือหลักประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา หลักนิติรัฐ และหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

3.1.2 การใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย

บทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอิสระในการเลือกมาตรการใดมาตรการหนึ่งในส่วนผลของกฎหมาย เจ้าหน้าที่ต้องใช้ดุลพินิจภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ การไม่ใช้ดุลพินิจตามที่กฎหมายกำหนดย่อมทำให้มาตรการทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไม่



ชอบด้วยกฎหมายโดยคำสั่งทางปกครองหรือมาตรการทางปกครองนั้น จะต้องสอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุหรือหลักความได้สัดส่วน ซึ่งต้องก่อให้เกิดภาระต่อผู้รับคำสั่งหรือต่อบุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งนั้น การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหาของหลักพอสมควรแก่เหตุนั้นเป็นการพิจารณาถึงความเหมาะสม ความจำเป็น และความสมดุลระหว่างผู้ถูกกระทบกับผลกระทบจากการถูกเวนคืน ดังนี้

(1) มาตรการที่มีความเหมาะสม หมายถึง การเวนคืนที่ดินเป็นมาตรการที่สามารถบรรลुวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะได้

(2) มาตรการที่จำเป็น หมายถึง การเวนคืนที่ดินเป็นมาตรการที่เหมาะสมก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลแต่น้อยที่สุด

(3) มาตรการที่สมดุล หมายถึง มาตรการเวนคืนที่มีความเหมาะสม และจำเป็นดังกล่าวข้างต้นเมื่อพิจารณาผลกระทบกับผู้ถูกเวนคืนและประโยชน์ที่ส่วนรวมได้รับแล้วอยู่ในสัดส่วนเหมาะสมผล

3.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับความเสียหายและค่าเสียหาย

ความเสียหายจากการถูกเวนคืนนั้นนอกจากผู้ถูกเวนคืนจะต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดินเนื่องจากการถูกเวนคืนแล้ว ยังอาจได้รับความเสียหายสำหรับที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนราคาลดลงด้วย ความเสียหายส่วนนี้เป็นความเสียหายโดยตรงเนื่องจากการกระทำของรัฐที่เวนคืนที่ดินของผู้ถูกเวนคืน ดังนั้น รัฐจึงต้องชดเชยค่าเสียหายเพื่อชดเชยความเสียหายส่วนนี้ให้กับผู้ถูกเวนคืนด้วย นั่นก็หมายความว่า ความเสียหายคือลักษณะความเสียหายของที่ดินที่ถูกเวนคืน ส่วนค่าเสียหายคือ จำนวนค่าเสียหายที่รัฐจะต้องชดเชยให้กับผู้ถูกเวนคืนที่ได้รับความเสียหาย หากเทียบความเสียหายเนื่องจากการถูกเวนคืนกับความเสียหายเนื่องจากการทำละเมิดซึ่งเป็นนิติเหตุเช่นเดียวกัน นิติเหตุ หมายถึงสาเหตุที่ก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในทางกฎหมาย (ศุภนันทกรณ (จำปี) โสคติพันธุ์, 2553, บทนำ) เช่นความสัมพันธ์เกี่ยวกับทรัพย์สินการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินต่างๆที่อาจจะต้องดูแลเก็บรักษาผลประโยชน์ นิติเหตุอาจเกิดจากการกระทำของธรรมชาติ หรืออาจเกิดจากการกระทำของคนที่ตั้งใจกระทำ และตั้งใจให้เกิดผลในทางกฎหมาย การกำหนดค่าเสียหายเพื่อทดแทนความเสียหายเนื่องจากการเวนคืนจึงเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้เกิดความเคลื่อนไหวในทางกฎหมายเช่นเดียวกัน โดยรัฐต้องชดเชยค่าเสียหายให้กับผู้ถูกเวนคืน เช่นเดียวกับค่าเสียหายในกรณีละเมิดที่ผู้ทำละเมิดต้องชดเชยค่าเสียหายให้กับผู้เสียหายที่ถูกทำละเมิด ค่าสินไหมทดแทนในกรณีละเมิด เป็นค่าเสียหายที่เป็นเงิน เนื่องจากคำว่า “สินไหม” ตามภาษาโบราณหมายถึงเงินและตามพจนานุกรมกฎหมาย สินไหม หมายถึง เงินค่าทำขวัญหรือค่าเสียหายซึ่งผู้เสียหายได้รับตามที่เสียหายหรือตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นการตอบแทนในความผิดที่มีผู้กระทำต่อผู้เสียหายนั้น พื้นฐานความคิดของการชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นการเป็นการเยียวยา หรือ restitution in

intergrum คือการเยียวยาให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่สถานะเดิมเสมือนความเสียหายมิได้เกิดขึ้น ซึ่งการที่จะทำให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่สถานะเดิมเสมือนความเสียหายมิได้เกิดขึ้นนั้นก็มีหลายวิธี เช่นการจ่ายเงิน การคืนทรัพย์สิน ซึ่งหลักการกำหนดค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากการเวนคืนก็เช่นเดียวกัน ต้องกำหนดเป็นเงิน เรียกว่า ค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยรัฐธรรมนูญให้คำนึงถึงความเสียหายที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับเนื่องจากการถูกเวนคืนด้วย โดยมีทฤษฎีเกี่ยวกับความเสียหาย ดังนี้

3.2.1 หลักความเสียหาย

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นข้อยกเว้นของหลักการรับรองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคลที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองไว้ โดยจะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้จะต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เพื่อประโยชน์สาธารณะและไม่มุ่งหมายใช้บังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือแก่กรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะรายแต่ต้องใช้บังคับได้เป็นการทั่วไป และต้องกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ให้กับผู้ถูกเวนคืนอย่างเป็นธรรม ความชอบด้วยกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงขึ้นอยู่กับการกำหนดค่าทดแทนให้กับผู้ถูกเวนคืนอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงกรรมสิทธิ์ที่ผู้ถูกเวนคืนสูญเสียไป และความเสียหายที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับเนื่องจากการถูกเวนคืน (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2554, น.160) การกำหนดค่าทดแทนต้องครบถ้วนเพื่อให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับชดเชยกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินในทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนตามราคาตลาด และได้รับค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากการถูกเวนคืน ซึ่งค่าทดแทนทั้ง 2 ประเภนี้เป็นค่าทดแทนที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ผู้มีหน้าที่กำหนดค่าทดแทนต้องพิจารณาค่าทดแทนให้กับผู้ถูกเวนคืนเพื่อให้การเวนคืนชอบด้วยกฎหมาย

3.2.2 หลักค่าเสียหาย

เมื่อพิจารณาถึงค่าเสียหายที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับเนื่องจากการถูกเวนคืนสามารถนำหลักความเสมอภาคในการกำหนดค่าทดแทนค่าเสียหายจากการถูกเวนคืนมาปรับใช้ โดยหลักความเสมอภาคในความหมายอย่างแคบระหว่างผู้ถูกเวนคืนด้วยกัน สิทธิในการได้รับเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น พิจารณาตามหลักความเสมอภาคการกำหนดค่าทดแทนให้แก่บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากการถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใกล้เคียงกัน ต้องได้รับค่าทดแทนที่เท่าเทียมกันหรือใกล้เคียงกันอันเป็นการได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเสมอภาค กล่าวคือรัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญให้แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน ดังนั้น การกำหนดค่าทดแทนต่อบุคคลที่ได้รับ ความเสียหายเหมือนกันให้แตกต่างกัน (วรพจน์ วิศวตพิชญ์, 2538, น.34-35) หรือการกำหนดค่าทดแทนต่อบุคคลที่ได้รับความเสียหายแตกต่างกันให้เหมือนกันจึงขัดกับหลักความเสมอภาค ทั้งนี้ หากรัฐเลือกปฏิบัติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่เสมอภาคต่อผู้ถูกเวนคืนทำให้ผู้ถูกเวนคืน

ได้รับค่าทดแทนความเสียหายอันเป็นค่าเสียหายเนื่องจากการถูกเวนคืนไม่เท่ากัน หรือไม่ใกล้เคียงกันเป็นการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม รัฐโดยเจ้าหน้าที่เวนคืนจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเพราะเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หลักความเสมอภาคในความหมายอย่างกว้างการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์เพื่อชดเชยความเสียหายที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับเป็นพิเศษอันเป็นค่าเสียหายจากการถูกเวนคืน เนื่องจากรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยมุ่งถึงประโยชน์ส่วนรวม การกำหนดค่าทดแทน จึงเป็นไปตามหลักความเสมอภาคที่กำหนดค่าทดแทนเท่ากับค่าทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนตามกฎหมายเยอรมัน (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2555, น.51) ทำให้ผู้ถูกเวนคืนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินสามารถนำค่าทดแทนที่ได้รับไปซื้อทรัพย์สินแทนที่ทรัพย์สินที่สูญเสียไปเนื่องจากการถูกเวนคืนหรือนำค่าเสียหายที่รัฐจ่ายค่าทดแทนให้ไปเยียวยาความเสียหายที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับเพื่อให้สามารถกลับคืนสู่สถานะเดิมก่อนถูกเวนคืนอันเป็นการให้ความเป็นธรรมกับผู้ถูกเวนคืนที่เขาสูญเสียกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนและได้รับความเสียหายจากการถูกเวนคืน

3.3 แนวคิดทฤษฎีในการกำหนดค่าทดแทนและสิทธิเรียกร้องในค่าทดแทน

ตามหลักนิติรัฐการกำหนดให้การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย มีหลักเกณฑ์ย่อยสองประการ คือหลักความมาก่อนของกฎหมาย กล่าวคือการกระทำทางปกครองจะขัดต่อกฎหมายมิได้ และหลักเงื่อนไขของกฎหมาย กล่าวคือการกระทำทางปกครองที่กระทบสิทธิของบุคคลจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจในการกระทำของฝ่ายปกครองนั้น ซึ่งการกำหนดค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่งที่จะต้องกำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ศ.2530 จึงเป็น กฎหมายที่มาของอำนาจในการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ขณะเดียวกันการกำหนดค่าทดแทนนั้นจะต้องกำหนดค่าทดแทนตามที่กฎหมายกำหนดไว้จะกำหนดนอกเหนือจากหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ (บรรเจิดสิงคะเนติ, 2554, น.47-49)

3.3.1 หลักในการกำหนดค่าทดแทน

ตามหลักนิติรัฐการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติมีหลักเกณฑ์ 2 ประการ คือหลักนิติรัฐเรียกร้องให้การตรากฎหมายให้ชัดเจนเพื่อประชาชนจะได้ทราบว่ามิกฎหมายบัญญัติห้ามหรือให้สิทธิคนใดอย่างไรบ้าง และสิทธิเรียกร้องให้มีฝ่ายตุลาการเพื่อประกันสิทธิของประชาชนในกรณีที่ได้รับ ความเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น การกำหนดค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเป็นค่าทดแทนที่กฎหมายกำหนดให้ผู้มีอำนาจในการกำหนดค่าทดแทนจะต้องกำหนดให้กับผู้ถูกเวนคืน และในส่วนของจำนวนค่าเสียหาย กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไม่ได้กำหนดไว้โดยชัดเจนว่ากำหนดให้อย่างไร และจำนวนเท่าใด เพราะการตรากฎหมายมีข้อจำกัดไม่สามารถกำหนดรายละเอียดใน

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ จึงจำเป็นที่จะต้องให้ผู้มีหน้าที่กำหนดค่าทดแทนใช้ดุลพินิจในการกำหนดค่าทดแทนเพื่อให้เหมาะสมและเป็นธรรมกับผู้ถูกเวนคืนและสังคม

3.3.2 สิทธิเรียกร้องในค่าทดแทน

ตามหลักนิติรัฐเมื่อกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้งให้ประชาชนมีสิทธิได้รับค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อย่างเหมาะสมและเป็นธรรมแล้ว การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองที่จะกระทบกับสิทธิของผู้ถูกเวนคืนเป็นการกระทำทางปกครองย่อมถูกควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการหากผู้ถูกเวนคืนเห็นว่าการใช้ดุลพินิจในการกำหนดค่าทดแทนของผู้มีหน้าที่ในการกำหนดค่าทดแทนซึ่งเป็นฝ่ายปกครอง ไม่ชอบด้วยกฎหมายสามารถนำคดีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาฟ้องต่อศาล ปกครองให้ตรวจสอบดุลพินิจการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้

หลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนและที่ดินส่วนที่เหลือราคาดลงตามกฎหมายไทย

หลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา 21 วรรคสอง กำหนดให้เรียกเก็บผลประโยชน์จากผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืนเมื่อเวนคืนที่ดินแต่เพียงบางส่วนและที่ดินส่วนที่เหลือมีราคาสูงขึ้น ให้นำราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากค่าทดแทนที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับ เมื่อไม่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายกำหนดไว้ให้ชัดเจนเจ้าหน้าที่จึงไม่อาจดำเนินการได้เนื่องจากการกระทบกับสิทธิในการได้รับค่าทดแทนกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ถูกเวนคืนซึ่งรัฐธรรมนูญให้การรับรองคุ้มครองไว้ตามปณญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน รัฐจึงต้องกำหนดค่าทดแทนให้กับที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนจะนำประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการถูกเวนคืนมาหักออกจากค่าทดแทนนั้นไม่ได้ แตกต่างกับสิทธิในการได้รับค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือราคาดลงที่มาตรา 21 วรรคสาม ให้รัฐกำหนดค่าทดแทนให้กับที่ดินส่วนที่เหลืออันราคาดลงนั้นด้วย ถึงแม้มาตรา 21 วรรคสี่ กำหนดว่าการกำหนดราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงตามวรรคสองหรือวรรคสามให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งสิทธิในการได้รับค่าทดแทนนี้เป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครอง แม้ไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการในการคำนวณราคาที่ลดลงไว้แต่เป็นหน้าที่ของผู้มีหน้าที่กำหนดเงินค่าทดแทนจะต้องพิจารณาคำหนดให้กับผู้ถูกเวนคืน ซึ่งเป็นการให้สิทธิแก่ผู้ถูกเวนคืนแม้ไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ก็สามารถกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในการคำนวณราคาที่ลดลงหรือความเสียหายที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับ และคำพิพากษาศาลฎีกา ศาลปกครองสูงสุด และแนวทางตอบข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 1601/707 ลงวันที่ 7 พฤษภาคม 2535) จะกำหนดค่าทดแทนให้กับที่ดินส่วนที่เหลืออันราคาดลง

สอดคล้องกับกฎหมายในประเทศต่างๆที่ผู้เขียนมาประกอบการศึกษาวิจัย ที่มุ่งเน้นถึงการชดเชยความเสียหายให้กับผู้ที่ถูกเวนคืนแล้วได้รับความเสียหายหรือเสียประโยชน์จากการเวนคืน ซึ่งจากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดและคำพิพากษาศาลฎีกาไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการโต้แย้งเป็นคดีให้รัฐเรียกประโยชน์หรือค่าทดแทนที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับค่าทดแทนกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ได้รับไปเพราะที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาสูงขึ้น แต่จะมีประเด็นในการพิจารณาของผู้มีหน้าที่ในการกำหนดค่าทดแทนว่าผู้ถูกเวนคืนได้รับประโยชน์จากการเวนคืน จึงเห็นควรไม่เพิ่มค่าทดแทนให้กับที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9093/2553) ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลพิจารณาถึงความเสียหายที่เกิดขึ้น หรือประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการถูกเวนคืน เพื่อพิจารณากำหนดค่าทดแทนให้ผู้ถูกเวนคืนอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม อันเป็นการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างครบถ้วนและสอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 3/2552 ซึ่งวินิจฉัยว่าสิทธิที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองคุ้มครองไว้แม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติถึงวิธีคุ้มครองและการบังคับใช้สิทธิก็ตามแต่ถือว่าบุคคลมีสิทธิเหล่านั้นแล้วย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีเจตนารมณ์ให้สิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้มีสภาพบังคับได้ทันทีที่รัฐธรรมนูญประกาศให้มีผลใช้บังคับโดยไม่ต้องรอให้มีการบัญญัติกฎหมายอนุวัติการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับก่อน โดยสรุปผู้เขียนจึงเห็นด้วยกับการที่จะต้องกำหนดค่าทดแทนให้กับที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอันราคาลดลง ซึ่งเป็นการให้ความเป็นธรรมกับผู้ถูกเวนคืนที่ดินแต่เพียงบางส่วนและที่ดินส่วนที่เหลือราคาลดลง หรือเสียประโยชน์จากการเวนคืนอันเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการถูกเวนคืนที่ดินเพียงบางส่วน โดยมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ดังนี้

1. ความหมายของที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 ไม่ได้ให้บทนิยามคำว่าที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนไว้จึงต้องศึกษาจากแนวคำพิพากษาศาลฎีกา คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด และแนวทางตอบข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเมื่อศึกษาจากแนวทางคำพิพากษา แนวคำวินิจฉัยและแนวทางตอบข้อหารือดังกล่าวแล้วสามารถสรุปได้ว่าการพิจารณาว่าที่ดินส่วนใดคือที่ดินส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนจะต้องพิจารณาจากที่ดินที่ถูกเวนคืนแปลงนั้นๆเป็นหลักว่าถูกเวนคืนหมดทั้งแปลงหรือถูกเวนคืนแต่เพียงบางส่วน ถ้ามีบางส่วนที่ไม่ถูกเวนคืนจึงจะถือว่าเป็นส่วนที่เหลือจากการเวนคืนตามความหมายของบทบัญญัติดังกล่าว

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1968/2547วินิจฉัยไว้ว่า คำว่าที่ดิน “ส่วนที่เหลือ” ตามมาตรา 21 วรรคสาม จะต้องพิจารณาจากที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนแปลงนั้นๆที่ไม่ได้ถูกเวนคืนทั้งหมด ส่วนที่ไม่ถูกเวนคืนจึงจะถือว่าเป็นที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน



2. ความหมายของที่ดินส่วนที่เหลือราคาดลง

คำว่าที่ดินราคาดลงนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 ไม่ได้มีบทนิยามไว้ จึงต้องศึกษาจากคำพิพากษาศาลฎีกา คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด และแนวทางตอบข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเมื่อศึกษาแล้ว สามารถสรุปได้ว่าที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาดลงได้แก่ กรณีจำนวนเนื้อที่ดินของที่ดินส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืน หรือกรณีที่ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ลดลง

คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 607/2553 วินิจฉัยว่าการที่จะพิจารณาว่าที่ดินส่วนที่เหลือราคาดลงหรือไม่ จะต้องพิจารณาจำนวนเนื้อที่ดินของที่ดินส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนเปรียบเทียบกับจำนวนเนื้อที่ดินก่อนถูกเวนคืน ซึ่งหากที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนเป็นจำนวนมาก และที่ดินส่วนที่เหลือมีเนื้อที่น้อยจนทำให้ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ตามวัตถุประสงค์เดิมเพราะมีสภาพเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมก่อนที่จะถูกเวนคืนทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนราคาดลง ผู้มีหน้าที่กำหนดค่าทดแทนจะต้องกำหนดค่าทดแทนให้กับที่ดินส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนอันราคาดลงให้กับผู้ถูกเวนคืนด้วย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.192/2550 วินิจฉัยว่า ค่าทดแทนสำหรับที่ดินส่วนที่เหลืออันราคาดลง ตามมาตรา 21 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เหลือราคาดลงนั้น เป็นค่าทดแทนคนละส่วนกับค่าทดแทนสำหรับที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืน ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง ซึ่งการกำหนดค่าทดแทนสำหรับที่ดินส่วนที่เหลืออันราคาดลงนี้ ต้องพิจารณาจากส่วนต่างของราคาที่ดินตามที่เป็นอยู่ก่อนการเวนคืนกับราคาที่ดินตามที่เป็นอยู่ภายหลังการเวนคืน หรือที่ดินส่วนที่เหลือถูกจำกัดการใช้ประโยชน์ หรือที่ดินส่วนที่เหลือใช้ประโยชน์ได้จำกัดลง หรือที่ดินส่วนที่เหลือไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ตามวัตถุประสงค์เดิม และรวมถึงที่ดินส่วนที่เหลือไม่ได้ประโยชน์จากการเวนคืน หรือเสียประโยชน์จากการเวนคืน

2.1 ที่ดินมีสภาพการใช้ประโยชน์เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 794/2543 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.335/2549)

สภาพการใช้ประโยชน์ของที่ดินก่อนถูกเวนคืนมีความสำคัญที่จะต้องนำมาพิจารณาว่าผู้ถูกเวนคืนได้รับผลกระทบจากการถูกเวนคืนหรือไม่ เช่นการพิจารณาว่าก่อนถูกเวนคืนใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย เพื่อการเกษตรกรรม เพื่อการพาณิชย์ หรือที่ดินแปลงนั้นไม่มีการใช้ประโยชน์มีสภาพเป็นที่ว่างเปล่า เพื่อเปรียบเทียบกับสภาพการใช้ประโยชน์หลังจาก



การถูกเวนคืนว่าสามารถใช้ประโยชน์ได้เช่นเดียวกับก่อนถูกเวนคืนหรือไม่ หากไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ตามสภาพเดิมถือว่าได้รับผลกระทบจากการถูกเวนคืน แต่หากสามารถใช้ประโยชน์ได้ตามสภาพของที่ดินถือว่าไม่ได้รับผลกระทบจากการถูกเวนคืน หรือหากมีสภาพการใช้ประโยชน์ได้ดีกว่าเดิมถือว่าได้รับประโยชน์จากการเวนคืน

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 794/2543 วินิจฉัยว่าที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนถูกทางพิเศษที่อยู่ด้านบนบดบังทัศนียภาพตามปกติ ต้องรับผลกระทบทางด้านเสียงเครื่องยนต์และฝุ่นละอองจากรถยนต์ที่แล่นไปมาบนทางพิเศษ ที่ดินส่วนที่เหลือ จึงมีสภาพแวดล้อมเปลี่ยนไปในทางด้อยลงมูลค่าของที่ดินย่อมลดลง จึงต้องกำหนดเงินค่าทดแทนในส่วนนี้ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 21 วรรคสาม

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.335/2549 วินิจฉัยว่าที่ดินส่วนที่เหลือของผู้ฟ้องคดีถูกแบ่งออกเป็น 2 แปลง มีลักษณะเรียวยาวไปกับแนวทางหลวงพิเศษมีความกว้างส่วนที่กว้างที่สุดประมาณ 7 เมตร ยาวประมาณ 88 เมตร และ 95 เมตร โดยมีความกว้างไม่เท่ากันตลอดทั้งแปลง ส่วนที่แคบที่สุดประมาณ 1.5 เมตร เห็นว่าลักษณะของที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนทั้ง 2 แปลง ถูกจำกัดการใช้ประโยชน์อย่างมากย่อมเป็นเหตุให้ที่ดินเสื่อมราคา และราคาลดลง (ศาลปกครองสูงสุดกำหนดค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนกึ่งหนึ่งของราคาที่ดินที่ถูกเวนคืน) จะเห็นได้ว่านอกจากที่ดินส่วนที่เหลือจะถูกแบ่งเป็นสองฝั่งแล้วยังอยู่ติดทางหลวงพิเศษซึ่งไม่สามารถเชื่อมต่อและเข้าออกสู่ทางหลวงพิเศษได้ ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้ว จึงเห็นว่าที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนเสียประโยชน์จากการเวนคืนและได้รับความเสียหายจากการถูกเวนคืน อันทำให้ราคาที่ดินส่วนที่เหลือราคาลดลง

ดังนั้นสภาพการใช้ประโยชน์จึงเป็นข้อเท็จจริงที่ศาลต้องนำมาพิจารณาโดยศาลฎีกาและศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ก่อนถูกเวนคืนที่ดินสามารถใช้ประโยชน์ได้ตามสภาพของที่ดินนั้นแต่เมื่อถูกเวนคืนแล้วที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนนั้น มีลักษณะรูปแปลงเปลี่ยนแปลงไปมีผลต่อการใช้ประโยชน์ในที่ดินส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืน โดยหลังจากถูกเวนคืนแล้วสามารถใช้ประโยชน์ได้ตามวัตถุประสงค์เดิม เช่นเดียวกับก่อนถูกเวนคืน หากไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ดังเดิมถือว่าเสียประโยชน์จากการเวนคืน หรือหากที่ดินส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนได้รับผลกระทบจากโครงการที่การเวนคืนเช่นการเวนคืนก่อสร้างโครงการทางพิเศษทำให้ที่ดินที่เหลือจากการถูกเวนคืนไม่สามารถเข้า-ออกสู่ที่ดินได้ถือว่าที่ดินส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนมีสภาพการใช้ประโยชน์เปลี่ยนแปลงไปอันทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนราคาลดลงศาลฎีกาและศาลปกครองสูงสุดก็จะกำหนดค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอันราคาลดลงตามมาตรา 21 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ให้แก่ผู้ถูกเวนคืนที่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนซึ่งเป็นการกำหนดค่าทดแทนความเสียหายให้กับผู้ถูกเวนคืน



นอกจากนี้หากศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่ารูปแบบการก่อสร้างมีผลทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอยู่ติดทางยกระดับไม่สามารถเชื่อมต่อกับทางยกระดับ หรืออยู่บริเวณระยะมองเห็น (Slight Distance) (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.155/2550, คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.417/2550 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.430/2551) ทำให้การเข้าออกสู่ทางหลังไม่สะดวกเช่นก่อนถูกเวนคืนที่ก่อสร้างเป็นความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนที่ได้รับเนื่องจากการถูกเวนคืน อันเป็นผลกระทบจากการก่อสร้างโครงการที่เวนคืนที่ดินของผู้ถูกเวนคืน

2.2 ที่ดินมีสภาพเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.52/2549)

การพิจารณาสภาพที่ดินที่ถูกเวนคืนด้วย เนื่องจากสภาพของที่ดินนั้นมีผลกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยการพิจารณาสภาพของที่ดินนั้นต้องพิจารณารูปแปลงของที่ดินว่าเหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือไม่ เช่นที่ดินที่ใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยต้องมีเนื้อที่และความกว้างพอที่จะใช้ประโยชน์ในการสร้างบ้านและบริเวณรอบบ้านเพื่อพักผ่อน หรือที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องมีพื้นที่เหมาะสมสำหรับการเพาะปลูกเพื่อให้ได้ผลผลิตในจำนวนที่เพียงพอในการประกอบอาชีพและคุ้มค่ากับการลงทุนหรือที่ดินที่มีสภาพการใช้ประโยชน์เพื่อการพาณิชย์ อาจจะมีเนื้อที่ รูปแปลงจำกัด หรือจำนวนพื้นที่ไม่ตรงแต่สภาพทำเลมีความสำคัญจะต้องอยู่ในแหล่งชุมชนทางการค้า ดังนั้นสภาพของที่ดินคือจำนวนเนื้อที่ดิน รูปแปลง และความกว้าง ความลึกของที่ดิน จึงเป็นข้อเท็จจริงที่สำคัญที่ศาลต้องนำมาพิจารณา โดยศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยซึ่งเป็นการพิจารณาถึงรูปแปลงที่ดินส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนถูกแบ่งออกเป็นสองฝั่งถือว่าเสียประโยชน์จากการเวนคืน อันเป็นการพิจารณาถึงสภาพที่ดินดังรูปแปลงที่เปลี่ยนแปลงไปหลังจากถูกเวนคืน การกำหนดค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอันราคาลดลงตามมาตรา 21 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นั้นต้องกำหนดค่าทดแทนให้กับที่ดินส่วนนี้ด้วย เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าที่ดินส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนของผู้ฟ้องคดีถูกแบ่งแยกออกเป็น 2 ส่วนไม่ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกัน เป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถประกอบกิจการในที่ดินได้ตามปกติเหมือนก่อนถูกเวนคืน สภาพแวดล้อมของที่ดินมีสภาพด้อยลงจากเดิม เป็นการวางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าที่ดินส่วนที่เหลือราคาตกลงอันเป็นการเสียประโยชน์จากการเวนคืนโดยคำนึงถึงการเข้าออก การใช้ประโยชน์ในการประกอบกิจการ และทัศนียภาพของที่ดินเนื่องจากมีทางยกระดับบดบังหน้าที่ดิน

ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยที่พิจารณาถึงรูปแปลงที่ดินส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนว่า (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.215/2553) เสียรูปทรงไปไม่ทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือเสื่อมราคา และถือว่าถูกจำกัดการใช้ประโยชน์ในที่ดินหลังจากถูกเวนคืน การเวนคืนทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือเปลี่ยนสภาพจากรูปแปลงสี่เหลี่ยมผืนผ้า ถูกแบ่งเป็นที่ดิน 2 แปลง แปลงหนึ่งเป็นรูปสี่เหลี่ยมคางหมูเนื้อที่ประมาณ 2 ไร่ อีกแปลงหนึ่งเป็นรูปสามเหลี่ยมมุมแหลมเนื้อที่ประมาณ 2 ไร่

ถึงแม้ข้อเท็จจริงจะรับฟังได้ว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีส่วนที่เหลือได้ประโยชน์จากการเวนคืนอยู่บ้าง เนื่องจากติดทางหลวงแผ่นดินที่สร้างใหม่ทำให้สภาพทำเลโดยรวมดีขึ้น แต่เมื่อพิจารณาถึงความเสียหายของที่ดินส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนซึ่งเดิมผู้ฟ้องคดีใช้ประโยชน์ที่ดินก่อนถูกเวนคืนในการทำเกษตรกรรม เมื่อที่ดินส่วนที่เหลือถูกแบ่งเป็นสองส่วน การได้ประโยชน์จากการอยู่ติดทางหลวงแผ่นดินดังกล่าวยังน้อยกว่าความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากการเวนคืน โดยศาลปกครองสูงสุดพิจารณาถึงสภาพการใช้ประโยชน์ในการใช้ที่ดินที่ถูกเวนคืนที่เสียไปมีมากกว่าการได้ประโยชน์จากการเวนคืนเพราะที่ดินส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนอยู่ติดทางหลวงแผ่นดิน จึงวินิจฉัยว่าเมื่อวัตถุประสงค์ในการใช้เพราะการใช้ประโยชน์ในที่ดินส่วนที่เหลือเพื่อเกษตรกรรม การอยู่ติดทางหลวง ไม่มีความจำเป็นเท่ากับการมีจำนวนเนื้อที่ที่เพียงพอสำหรับการเพาะปลูกและสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินทั้งแปลงได้ต่อเนื่องกัน ไม่ต้องข้ามทางหลวงแผ่นดินเพื่อไปเพาะปลูกอีกฝั่งหนึ่ง ซึ่งเดิมผู้ถูกเวนคืนสามารถมีถนนสายรองเพื่อการคมนาคมขนส่งผลผลิตอยู่แล้ว ประโยชน์ในที่ดินส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนด้อยลง แม้ที่ดินส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนจะอยู่ติดทางหลวงแผ่นดินก็ถือว่าที่ดินส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนเสียประโยชน์จากการถูกเวนคืน ต้องกำหนดค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอันราคาลดลงแก่ผู้ถูกเวนคืน ตามมาตรา 21 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

2.3 ที่ดินมีสภาพทำเลที่ตั้งเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม

การพิจารณาจากสภาพทำเลที่ตั้งของที่ดินก่อนถูกเวนคืนที่ดินอยู่ติดถนนสายหลัก เมื่อถูกเวนคืนแล้วที่ดินส่วนที่เหลือติดถนนสายรอง หรือถนนซอยทำให้สภาพทำเลที่ตั้งของที่ดินเปลี่ยนแปลงสภาพไปจากเดิม จึงต้องนำข้อเท็จจริงของสภาพทำเลที่ตั้งของที่ดินมาพิจารณาว่าที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนราคาลดลงหรือไม่ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยที่พิจารณาถึงความสะดวกในการใช้ประโยชน์ในที่ดินส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนจากมีทางเข้าออกสู่ทางสาธารณะประโยชน์เป็นไม่มีทางเข้าออกสู่ทางสาธารณะประโยชน์ ทำให้สภาพทำเลที่ตั้งของที่ดินเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม หรือเดิมที่ดินติดถนนสายหลัก แต่เมื่อถูกเวนคืนแล้วไม่ติดถนนสายหลัก ทำให้สภาพทำเลที่ตั้งเปลี่ยนแปลงไปมีผลกระทบกับผู้ถูกเวนคืนอันถือว่าที่ดินส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนราคาลดลงต้องกำหนดค่าทดแทนให้กับที่ดินส่วนที่เหลือนั้นด้วย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.675/2554 วินิจฉัยว่า ภายหลังการเวนคืนสภาพแปลงที่ดินของผู้ฟ้องคดีจะอยู่ติดแนวเขตทางพิเศษและแนวเขตทางพิเศษได้สร้างปิดกั้นเส้นทางเข้า-ออกสู่ถนนสุขาภิบาล 6 ที่ผู้ฟ้องคดีเคยใช้ในการเดินทางเข้า-ออก ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับประโยชน์จากการสร้างทางพิเศษดังกล่าว ทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการเวนคืน และที่ดินส่วนที่เหลือใช้ประโยชน์ได้จำกัด อันถือว่าที่ดินส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนราคาลด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.28/2554 วินิจฉัยว่าภายหลังถูกเวนคืนที่ดินส่วนที่เหลือมีเนื้อที่ 2 ไร่ 28 ตารางวา มีลักษณะคล้ายรูปสามเหลี่ยมอยู่ตรงส่วนโค้งของวงแหวนต่างระดับช่วงหนองบัว แต่ภายหลังเมื่อถูกเวนคืนทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนในส่วนนี้ไม่ติดทางสาธารณะ กลายเป็นที่ดินไม่มีทางเข้า-ออกทางที่เวนคืนในคดีนี้ได้ เนื่องจากเป็นทางหลวงพิเศษยกระดับมีการก่อสร้างรั้วเหล็กตาข่ายปิดกั้นตลอดแนวเขตทางทั้ง 2 ฝั่ง รวมทั้งบริเวณแนวเขตทางที่ติดกับทางสาธารณะสายต่างๆ ไม่มีการก่อสร้างทางคู่ขนาน เพื่อให้ประชาชนใช้ทางคู่ขนานไปมาระหว่าง 2 ฝั่งทางหลวงพิเศษ หรือเพื่อใช้เข้าทางหลวงพิเศษได้ ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.184/2552 วินิจฉัยว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีจำนวนเนื้อที่ 22 ไร่ 2 งาน 20 ตารางวา ถูกเวนคืน 20 ไร่ 3 งาน 77 ตารางวา จึงมีเนื้อที่คงเหลือเพียง 1 ไร่ 2 งาน 43 ตารางวา โดยที่ดินส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนเป็นรูปสามเหลี่ยมอยู่บริเวณทางต่างระดับ อีกทั้งที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนอยู่ติดคลองลาดกระบังซึ่งผู้ฟ้องคดีใช้เป็นทางเข้า-ออก ทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือไม่สามารถออกสู่ทางสาธารณะได้ดังเดิม ทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือมีราคาลดลงมาก เสียประโยชน์จากการถูกเวนคืน

วิเคราะห์ปัญหาและมาตรการเกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน

1. วิเคราะห์กฎหมายหรือหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับกับการกำหนดค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน

1.1 ปัญหาการใช้บังคับบทบัญญัติ มาตรา 21 วรรคสาม ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530

บทบัญญัติ มาตรา 21 วรรคสาม กำหนดให้ผู้มีหน้าที่กำหนดค่าทดแทนต้องกำหนดค่าทดแทนให้กับที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอันราคาลดลงให้กับผู้ถูกเวนคืน แต่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยชัดเจนว่าให้กำหนดค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลืออันราคาลดลงอย่างไร จึงเกิดปัญหาในทางปฏิบัติของผู้มีหน้าที่กำหนดค่าทดแทนให้กับที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอันราคาลดลง ทำให้ไม่มีการกำหนดค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือให้กับผู้ถูกเวนคืนในกรณีที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนราคาลดลง หรือเสียประโยชน์จากการเวนคืน หรือกำหนดค่าทดแทนให้กับที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืน อันเป็นการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนตรงตามเจตนารมณ์บทบัญญัติของกฎหมาย ที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนกลับได้รับค่าทดแทนสูงกว่าที่กฎหมายกำหนดคือ ราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาดของค่าทดแทนที่ดินนั้นไม่เป็นธรรมกับรัฐผู้มีหน้าที่เวนคืนและกำหนดค่าทดแทน

1.2 ปัญหาการใช้มาตรการทางกฎหมายอื่นเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนแล้ว ที่ดินส่วนที่เหลือมีราคาลดลง

มาตรการทางกฎหมายอื่นนอกจากการกำหนดค่าทดแทนให้กับที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนราคาตลาดลง ในกรณีนี้จะกล่าวถึง มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 กำหนดให้รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนเฉพาะที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีเนื้อที่น้อยกว่ายี่สิบห้าตารางวา หรือด้านใดด้านหนึ่งน้อยกว่าห้าวาและที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมิได้ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน หากเจ้าของร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือนั้นด้วย ซึ่งสามารถเยียวยาความเสียหายให้กับผู้ที่ถูกเวนคืนแล้วที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนราคาตลาดลงหรือเสียประโยชน์จากการเวนคืนและที่ดินนั้นเหลือน้อยกว่ายี่สิบห้าตารางวาหรือด้านใดด้านหนึ่งมีความยาวน้อยกว่าห้าวา สามารถร้องขอให้รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนได้เท่านั้น ไม่สามารถเยียวยาความเสียหายให้กับที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนที่มีเนื้อที่มากกว่ายี่สิบห้าตารางวา และด้านหนึ่งด้านใดมีความยาวมากกว่าห้าวาได้เพราะไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามกฎหมายที่จะร้องขอให้รัฐจัดซื้อหรือเวนคืน การสร้างหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้ความเป็นธรรมกับผู้ถูกเวนคืนในการร้องขอให้รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนเพิ่มเติมจากมาตรา 20 โดยพิจารณาการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์เดิมของที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้นว่าเมื่อถูกเวนคืนแล้วที่ดินส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนสามารถใช้ประโยชน์ได้ตามวัตถุประสงค์เดิมหรือไม่ ซึ่งต้องพิจารณาการใช้ประโยชน์ในขณะที่ถูกเวนคืนไม่ใช่พิจารณาจากการคาดหมายว่าจะใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นในอนาคต หากที่ดินถูกเวนคืนแล้วส่วนที่เหลือไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ตามวัตถุประสงค์เดิมถือว่าผู้ถูกเวนคืนได้รับความเสียหายจากการถูกเวนคืน สามารถร้องขอให้รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนได้

2. วิเคราะห์ปัญหานำที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนไปใช้ประโยชน์

การบังคับให้รัฐต้องจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายของผู้ถูกเวนคืนที่ดินแต่เพียงบางส่วนและที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนไม่สามารถใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์เดิมได้โดยสิ้นเชิง จึงไม่เป็นธรรมกับรัฐที่จะบังคับให้รัฐต้องนำที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนมาใช้ตามวัตถุประสงค์ในกิจการที่มีการเวนคืนในโครงการนั้น เพราะรัฐเวนคืนที่ดินเพียงพอสำหรับจัดทำโครงการที่มีการเวนคืนแล้ว ไม่มีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินส่วนที่เหลือดังกล่าว ควรจะให้รัฐสามารถนำที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนไปใช้ประโยชน์ในกิจการอื่นของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะหรือสาธารณะประโยชน์อื่น ตาม



วัตถุประสงค์ของการเวนคืนที่ดินของรัฐตามที่กฎหมายให้อำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะนำไปใช้เพื่อกิจการของเอกชนหรือนำไปขายต่อเพื่อแสวงหากำไรไม่ได้

ข้อเสนอแนะ

1. มาตรการเสนอแก้กฎหมายโดยตัดมาตรา 21 วรรคสอง และวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 เพื่อให้การพิจารณาคำหนดค่าทดแทนสำหรับที่ดินส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนแล้วที่ดินส่วนที่เหลือราคาตกลง หรือที่ดินส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนได้รับความเสียหาย หรือที่ดินส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนเสียประโยชน์จากการถูกเวนคืนอย่างเป็นธรรมโดยไม่ต้องคำนึงถึงการกำหนดค่าทดแทนให้กับผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการถูกเวนคืน เนื่องจากหากยังคงบทบัญญัติ มาตรา 21 วรรคสอง และวรรคสี่ไว้จะทำให้ผู้มีหน้าที่กำหนดค่าทดแทนไม่กำหนดค่าทดแทนให้กับที่ดินส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนอันราคาตกลง โดยอ้างว่าหากจะกำหนดค่าทดแทนให้กับที่ดินส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืน จะต้องนำราคาของที่ดินอันสูงขึ้นของผู้ถูกเวนคืนที่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืนหักออกจากค่าทดแทนที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับด้วย ซึ่งหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาที่สูงขึ้น หรือลดลงได้ประกาศใช้บังคับแล้ว แต่ไม่สามารถใช้บังคับได้ทุกกรณีจึงต้องยกเลิกไป ดังนั้นจึงต้องตัดบทบัญญัติทั้งสองวรรคดังกล่าวเพื่อไม่เป็นปัญหาอุปสรรคใน การใช้บังคับและตีความกฎหมายในการกำหนดค่าทดแทนให้กับที่ดินส่วนที่เหลืออันราคาตกลงตามมาตรา 21วรรคสาม

2. มาตรการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทนให้กับที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงของที่ดินส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนเข้าองค์ประกอบตามหลักเกณฑ์ ผู้มีหน้าที่กำหนดค่าทดแทนจะต้องกำหนดค่าทดแทนให้กับที่ดินส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืน ดังต่อไปนี้

2.1 กรณีที่ดินเดิมก่อนถูกเวนคืนเป็นที่ดินติดทางสาธารณะหรือมีทางเข้าออก เมื่อถูกเวนคืนที่ดินแต่เพียงบางส่วนที่ดินส่วนที่เหลืออยู่ติดทางด่วน หรือทางหลวงพิเศษ หรืออยู่บริเวณขยายระยะมองเห็น (Sight Distance) ที่ห้ามเชื่อมทาง ทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือราคาประเมินทุนทรัพย์ลดลง หรือเป็นที่ดินตาบอด

2.2 กรณีที่ดินเดิมก่อนถูกเวนคืนเป็นที่ดินรูปสี่เหลี่ยมด้านเท่า หรือสี่เหลี่ยมผืนผ้า เมื่อที่ดินถูกเวนคืนแต่เพียงบางส่วนที่ดินส่วนที่เหลือมีรูปร่างเป็นสามเหลี่ยม หรือสี่เหลี่ยมด้านไม่เท่า หรือมีรูปร่างแคบทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือใช้ประโยชน์ได้จำกัดลง

2.3 กรณีที่ดินเดิมก่อนถูกเวนคืนมีเนื้อที่มากเพียงพอต่อการใช้ประโยชน์เมื่อที่ดินถูกเวนคืนแต่เพียงบางส่วนที่ดินส่วนที่เหลือมีจำนวนเนื้อที่น้อยไม่เพียงพอต่อการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์เดิม หรือทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือใช้ประโยชน์ได้จำกัดลง



2.4. กรณีที่ดินก่อนถูกเวนคืนมีทัศนียภาพคืออยู่เดิมเมื่อถูกเวนคืนแต่เพียงบางส่วน ที่ดินส่วนที่เหลือติดทางยกระดับ หรือทางขึ้นลงสะพาน ทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือเสียทัศนียภาพหรือ ทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือใช้ประโยชน์ได้จำกัดลง

2.5 กรณีที่ดินเดิมก่อนถูกเวนคืนเป็นที่ดินแปลงเดียวเมื่อถูกเวนคืนที่ดินแต่เพียงบางส่วนแนวเวนคืนผ่านแปลงที่ดินทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือถูกแบ่งออกเป็นสองแปลงทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือใช้ประโยชน์ได้จำกัดลง หรือไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินส่วนที่เหลือร่วมกันได้

3. มาตราทางกฎหมายในการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืน เมื่อถูกเวนคืนแล้วที่ดินส่วนที่เหลือไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ตามวัตถุประสงค์เดิม เห็นควรแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยให้เพิ่ม มาตรา 20 ทวิ เพื่อให้ผู้ถูกเวนคืนที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนได้ตามวัตถุประสงค์เดิม สามารถร้องขอให้รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินส่วนที่เหลือนั้นได้โดยใช้ราคาตามที่กำหนดค่าทดแทนสูงสุดให้กับที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาจัดซื้อ ดังนี้

มาตรา 20 ทวิ วรรคแรก “ในกรณีที่ต้องเวนคืนที่ดินแต่เพียงบางส่วน ถ้าเนื้อที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ตามวัตถุประสงค์เดิมโดยสิ้นเชิง หากที่ดินส่วนที่เหลือนั้นมีได้ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน หรือติดต่อกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน แต่ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ตามวัตถุประสงค์เดิมโดยสิ้นเชิง เจ้าของมีสิทธิร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืน หรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือได้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุดังกล่าว”

วรรคสอง “ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่ยอมดำเนินการตามคำร้องขอของเจ้าของ เจ้าของมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีการตามพระราชกฤษฎีกา ที่ออกตามมาตรา 6 หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่”

วรรคสาม “คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด”

วรรคสี่ “ในกรณีที่มีการจัดซื้อที่ดินให้นั้น มาตรา 10 มาตรา 11 และ มาตรา 33 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

4. มาตราทางกฎหมายในการนำที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนไปใช้ประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะอื่นนอกจากวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

มาตรา 5 วรรคแรก บัญญัติว่า “เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใดอันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้

อสังหาริมทรัพย์ ไว้โดยชัดแจ้ง ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้แก่เจ้าของหรือทายาท เว้นแต่ที่ดินส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนที่ผู้ถูกเวนคืนร้องขอให้รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจะนำไปใช้เพื่อการอื่นก็ได้ ทั้งนี้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

แม้ความตอนท้าย ของมาตรา 5 ที่แก้ไขใหม่จะบัญญัติว่า “เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่น...” แต่ก็จำกัดเฉพาะเพื่อการอื่นในท้องถิ่น และโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ก็คือต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้นตามบทบัญญัติเดิมไม่สามารถนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนเพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง ไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างอื่นได้ขัดกับหลักการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐที่ต้องปรับเปลี่ยนได้ให้ทันสมัยอยู่เสมอ และต้องเพื่อตอบสนองความจำเป็นของประชาชนในการได้รับการบริการสาธารณะจากรัฐ

บทสรุป

จากการศึกษาปัญหาส่วนใหญ่ในการกำหนดค่าทดแทนให้กับที่ดินส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนเกิดจากผู้มีหน้าที่กำหนดค่าทดแทนไม่ได้พิจารณาหลักกฎหมายในการกำหนดค่าทดแทน ทำให้ไม่ได้กำหนดค่าทดแทนให้กับที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอันราคาลดลง หรือที่ดินที่ถูกเวนคืนแล้วที่ดินส่วนที่เหลือราคาลดลง หรือที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนเสียประโยชน์จากการเวนคืน อันเป็นผลให้กระบวนการกำหนดค่าทดแทนในชั้นคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นไม่เป็นธรรมกับผู้ถูกเวนคืน ผู้ถูกเวนคืนจึงต้องใช้สิทธิในการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการและฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เมื่อทราบปัญหาและความบกพร่องของหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ สำหรับที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอันมีราคาลดลงซึ่งคาดว่าจะจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนสำหรับที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนให้มีความเหมาะสมและเป็นธรรม เพื่อเยียวยาผู้ถูกเวนคืนที่เดือดร้อนจากการเวนคืนแล้วที่ดินส่วนที่เหลือราคาลดลง หรือใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์เดิมไม่ได้ หรือใช้ประโยชน์ได้จำกัดลงเพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ดั้งเดิมหรือใกล้เคียงกับก่อนถูกเวนคืน และกลับคืนสู่สถานะเดิมได้มากที่สุดอันเป็นการชดเชยความเสียหาย ลดความเดือดร้อนเสียหายของผู้ถูกเวนคืน และสร้างความเข้าใจให้แก่ผู้ถูกเวนคืนเพื่อลดปัญหาการต่อต้านอำนาจรัฐ เพื่อให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดค่าทดแทนทราบถึงเจตนารมณ์อันแท้จริงของบทบัญญัติกฎหมายในส่วนของการกำหนดค่าทดแทนสำหรับที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอันมีราคาลดลงและนำไปใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทนต่อไป



บรรณานุกรม

- คำพิพากษาศาลฎีกา สำนักงานส่งเสริมตุลาการ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด.
เชื้อ คงคากุล. (2501). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. กรุงเทพฯ:คำบรรยายกฎหมาย
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2555). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*.
กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2554). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*. กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์
วิญญูชน.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2555). *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมาย
เยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ*. กรุงเทพฯ:มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2550). *สัญญาทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2557). *กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- สุนันท์กรณ (จำปี) โสคติพันธุ์. (2553). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่งลางมิ
ควรได้*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- นัฐกานต์ ขำยัง. (2550). *คำทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์*.
วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและ
เอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บันทึกตอบข้อหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับเรื่อง กระบวนการเวนคืนและการ
กำหนดค่าทดแทน.
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530(ฉบับอ้างอิง). สำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกา.