

## บทที่ 2

### แนวความคิดและความเป็นมาของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ในบทนี้จะกล่าวถึงแนวความคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อันได้แก่ ทฤษฎีว่าด้วยการบริการสาธารณะ แนวความคิดของหลักความเสมอภาค แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ความเป็นมา วิวัฒนาการในเรื่องของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ขั้นตอนการเวนคืน บุคคลผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน องค์การวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับเงินค่าทดแทน การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศไทย ตลอดจนไปจนถึงแนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรมและศาลปกครองในการกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

#### 2.1 ทฤษฎีว่าด้วยการบริการสาธารณะ

หลักบริการสาธารณะถือได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของการใช้อำนาจมหาชนของรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เนื่องจากรัฐมีภารกิจหลักในการดำเนินกิจกรรมในทางที่เป็น การสร้างประโยชน์ให้เกิดแก่ประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครอง ดังนั้น การดำเนินการบางอย่างของรัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้กำลังบังคับกับเอกชนส่วนน้อย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนส่วนใหญ่ เช่น การเวนคืนที่ดินของเอกชนเพื่อก่อสร้างทางด่วน ทางหลวงแผ่นดิน ทางรถไฟ ทางรถไฟใต้ดิน เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินการของรัฐนั้น รัฐจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) อันเป็นความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม เนื่องจากหลักการบริการสาธารณะเป็นหลักอันเป็นที่มาของการใช้อำนาจมหาชนของรัฐ

##### 2.1.1 ความหมายของการบริการสาธารณะ

การศึกษาถึงทฤษฎีบริการสาธารณะ ซึ่งมีความหมายเฉพาะตามแนวคิดของกฎหมายปกครองฝรั่งเศสอย่างเป็นระบบ แต่สำหรับในประเทศไทยเพิ่งจะเริ่มมีขึ้นในระยะเวลาไม่นานมานี้เอง ดังนั้น การให้ความหมายของการบริการสาธารณะตามแนวคิดดังกล่าว ที่ได้ครอบคลุมถึงการบริการสาธารณะทุกประเภทจึงเป็นเรื่องที่ยังไม่สามารถทำได้แต่ในเบื้องต้นนี้ การนำเอาคำจำกัดความของการบริการสาธารณะ ที่นักกฎหมายต่างๆ ได้ให้ความหมายของการบริการสาธารณะไว้เพื่อนำมาหาหลักเกณฑ์ของการบริการสาธารณะอันจะเป็นผลนำไปสู่

การนิยามความหมายของการบริการสาธารณะที่มีความหมายเฉพาะตามแนวความคิดของกฎหมายปกครองฝรั่งเศสที่สมบูรณ์ในโอกาสต่อไป

ศาสตราจารย์โอริยู (Maurice Hauion) ได้ให้คำจำกัดความของการบริการสาธารณะว่าการบริการสาธารณะเป็นบริการทางเทคนิคเพื่อสาธารณะ (เป็นบริการ) ที่สม่ำเสมอและต่อเนื่องเพื่อสนองความต้องการของส่วนรวมโดยองค์กรของรัฐที่มีได้มุ่งหากำไร<sup>1</sup>

ศาสตราจารย์คูกี (Leon Duquit) ได้ให้คำจำกัดความของการบริการสาธารณะว่าการบริการสาธารณะหมายถึงกิจกรรมทุกประเภทที่ถูกควบคุมจัดการโดยฝ่ายปกครองเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จทั้งนี้เพราะกิจกรรมเหล่านี้โดยสภาพแล้วไม่อาจจะทำให้สำเร็จได้หากปราศจากการแทรกแซงของอำนาจบังคับทางการปกครอง<sup>2</sup>

ศาสตราจารย์ชาบู (Rene Chapu) ได้ให้คำจำกัดความของการบริการสาธารณะไว้ว่าการบริการสาธารณะหมายถึงกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดจะเป็นบริการสาธารณะได้ก็ต่อเมื่อนิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ให้ หรือดูแลกิจกรรมนั้นเพื่อสาธารณะประโยชน์<sup>3</sup>

ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนดุล ได้ให้คำจำกัดความของการบริการสาธารณะไว้ว่าการบริการสาธารณะนั้น หมายถึง กิจการที่อยู่ในความอำนาจการ หรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน<sup>4</sup>

รองศาสตราจารย์ ดร. โภคิน พลกุล ได้ให้คำจำกัดความของการบริการสาธารณะไว้ว่าการบริการสาธารณะนั้นสามารถสรุปความหมายโดยมองจากองค์กรที่จัดทำว่าต้องเป็นฝ่ายปกครองได้ถูกละทิ้งไป และเมื่อหันมามองในแง่เนื้อหาที่ยังไม่สมบูรณ์อีก จึงหันมาอธิบายใหม่โดยดูจากวิธีบริหารเพราะบริการสาธารณะอาจจัดทำโดยฝ่ายปกครองหรือเอกชนก็ได้ และอาจใช้กฎหมายมหาชนหรือเอกชนบังคับก็ได้ เพียงแต่ว่าบริการสาธารณะประเภทใดจะใช้กฎหมายใดเป็นกฎหมายหลัก และกฎหมายใดเป็นกฎหมายรองเขตอำนาจของศาลปกครองและศาลยุติธรรมจะขึ้นอยู่กับว่าเป็นการบริหารแบบไหนเป็นสำคัญ<sup>5</sup>

<sup>1</sup> จาก “ทฤษฎีการบริการสาธารณะในประเทศฝรั่งเศส” โดย รังสิกร อุพงษ์, วารสารนิติศาสตร์ (18 กันยายน 2531), น. 39-40.

<sup>2</sup> แหล่งเดิม, น. 54.

<sup>3</sup> จาก ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองและสัญญาทางปกครองตามแนวคิดของฝรั่งเศส: เอกสารโครงการฝึกอบรมนิติกรหลักสูตรสัญญาทางปกครอง (น.58), โดย ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2531, กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2531.

<sup>4</sup> คำบรรยายกฎหมายปกครอง (น.124), โดย ประยูร กาญจนดุล, 2533, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

<sup>5</sup> ปัญหาชั้นสูงทางกฎหมายมหาชน 2 : คดีปกครองฝรั่งเศส (น.106), โดย โภคิน พลกุล, 2528, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ศาสตราจารย์ ดร.ชรินทร์ สันประเสริฐ ได้ให้คำจำกัดความของการบริการสาธารณะไว้ว่า การบริการสาธารณะหมายถึง กิจกรรมทั้งหลายซึ่งดำเนินการโดยนิติบุคคลแห่งกฎหมายมหาชน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความพอใจและสนองความต้องการของประชาชนในเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนรวม การป้องกันประเทศ การขนส่งทางรถไฟ การทะเบียนราษฎร เป็นต้น<sup>6</sup>

### 2.1.2 วิวัฒนาการของแนวความคิดเรื่องการบริการสาธารณะ

ทฤษฎีหรือแนวความคิดว่าด้วยการบริการสาธารณะนั้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากวิวัฒนาการทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ของประเทศฝรั่งเศส กล่าวคือ ในสมัยก่อนการปฏิวัติใหญ่ของประเทศฝรั่งเศสในปี ค.ศ.1789 แนวความคิดในเรื่องการบริการสาธารณะยังไม่เกิดขึ้น เพราะในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น พระมหากษัตริย์จะทรงเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารประเทศตามอรรถาธิบาย โดยจะทรงใช้อำนาจสิทธิเด็ดขาด ทั้งในทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ นอกจากนี้ ผู้ใดจะกระทำการละเมิดหรือฟ้องร้องกษัตริย์ไม่ได้ ทั้งนี้เป็นไปตามหลักการที่ว่า กษัตริย์ทรงอยู่เหนือความรับผิดชอบทั้งปวง สิ่งเหล่านี้เป็นผลทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีลักษณะที่กษัตริย์ทรงมีพระบรมราชโองการให้ข้าราชการบริหารและประชาชนปฏิบัติตามพระราชดำริมากกว่าที่จะมีลักษณะเป็นรัฐที่ให้การบริการแก่ประชาชนดังเช่นในปัจจุบันรวมทั้งในสมัยนี้ผู้แทนส่วนพระองค์หรือข้าราชการ ก็ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายใดๆ เช่นกัน แต่คงอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของพระมหากษัตริย์แต่เพียงพระองค์เดียว<sup>7</sup>

ภายหลังการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ.1789 ได้เกิดแนวความคิดใหม่ทางการเมืองการปกครอง เป็นผลทำให้อำนาจหน้าที่ทางการปกครองเปลี่ยนมาเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจบริหาร ภายใต้บังคับของกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาทำให้การใช้อำนาจดังกล่าวต้องกระทำภายใต้บังคับของกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา ทั้งนี้ การบัญญัติกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับการบริหารประเทศ ก็จะต้องมีวัตถุประสงค์ที่จะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลักด้วย นอกจากนี้ ยังมีรัฐบัญญัติกำหนดให้แยกเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่ทางตุลาการออกจากกัน<sup>8</sup> และกฎหมายฉบับต่อมาได้มีการบัญญัติรองรับหลักการในเรื่องนี้อีกด้วย<sup>9</sup> จากการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ทางการ

<sup>6</sup> คำอธิบายกฎหมายปกครอง (น.126-132), โดย ประยูร กาญจนกุล.

<sup>7</sup> ทฤษฎีกฎหมายมหาชน (น.59-61), โดย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.

<sup>8</sup> รัฐบัญญัติลงวันที่ 22 ธันวาคม ค.ศ.1789 หมวดที่ 3 มาตรา 7 บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ทางการปกครอง ผู้ปกครองจังหวัดและอำเภอจะไม่ถูกขัดขวางจากการกระทำของอำนาจตุลาการได้”

<sup>9</sup> กฎหมายฉบับลงวันที่ 8 มกราคม ค.ศ.1790 บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญจะถูกละเมิด ถ้าอำนาจตุลาการสามารถเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการปกครองและเข้าไปขัดขวางการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ ฉะนั้น การกระทำทุกอย่างของคณะกรรมการและของศาลยุติธรรมที่มุ่งขัดขวาง หรือหยุดยั้งการพัฒนาการปกครองจะถูกถือว่าเป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญและจะไม่เกิดผลใดๆ อีกทั้งยังไม่อาจหยุดยั้งการปฏิบัติราชการของส่วนราชการต่างๆ ได้”

บริหารออกจากอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการเช่นนี้มีผลทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งแต่เดิมไม่ต้องรับผิดชอบต่อการกระทำใดๆ ของงานที่กระทำในฐานะที่เป็นผู้แทนส่วนพระองค์ของกษัตริย์<sup>10</sup> กลับจะต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของตน นับตั้งแต่มีการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐขึ้นในปี ค.ศ. 1799 จนกระทั่งมีการสถาปนาเป็นศาลปกครองแยกจากศาลยุติธรรมโดยเด็ดขาดเมื่อปี ค.ศ. 1872<sup>11</sup> ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านี้จะถูกศาลปกครองควบคุมให้ปฏิบัติราชการเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายมากขึ้น และอาจจะถูกลงโทษ หากปฏิบัติราชการโดยมิชอบหรือกระทำการบกพร่องในหน้าที่<sup>12</sup>

ในช่วงศตวรรษที่ 19 นั้น นักกฎหมายฝรั่งเศสมีความเชื่อกันว่า กฎหมายปกครองถูกสร้างขึ้นบนพื้นฐานของแนวความคิดที่ว่าด้วยอำนาจมหาชนซึ่งผลของทฤษฎีนี้ทำให้รัฐเท่านั้นที่เป็นผู้กำหนดและดำเนินการใช้อำนาจมหาชน อย่างไรก็ตาม กิจกรรมต่างๆ ของรัฐทั้งหมดไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจมหาชนเสมอไป ดังนั้น ในช่วงเวลาเดียวกันนี้จึงเกิดแนวความคิดในเรื่องการแบ่งแยกระหว่างกิจการแห่งอำนาจมหาชนและกิจกรรมแห่งการจัดการ ซึ่งได้ใช้เป็นหลักการแห่งการกำหนดขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชนซึ่งถือเป็นการแบ่งแยกเขตอำนาจของศาลปกครองและศาลยุติธรรมออกจากกันด้วย สำหรับกิจกรรมแห่งอำนาจมหาชนนั้น หมายถึง กิจกรรมทั้งหลายซึ่งดำเนินการโดยองค์กรของรัฐ และเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการออกคำสั่ง การห้าม การอนุมัติ การตราระเบียบข้อบังคับต่างๆ ซึ่งการกระทำเหล่านี้มีผลบังคับแก่เอกชนโดยตรง การดำเนินการต่างๆ ของรัฐที่เป็นลักษณะของกิจกรรมระหว่างอำนาจมหาชนนี้ ถือว่าเป็นการแสดงออกถึงเจตจำนงแห่งการบังคับซึ่งรัฐเท่านั้นที่เป็นผู้ปกครองและกำหนดการใช้ ในขณะที่เอกชนไม่อาจดำเนินการใดๆ โดยใช้อำนาจ เช่นว่านี้ได้ ดังนั้น กิจกรรมแห่งอำนาจมหาชนนี้จึงจำเป็นต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์พิเศษของกฎหมายปกครอง ในขณะเดียวกันข้อพิพาทที่เกิดขึ้นอันมีผลมาจากการดำเนินงานของรัฐที่เกี่ยวกับกิจกรรมของอำนาจมหาชนนั้น ก็ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจชี้ขาดตัดสินคดีของศาลปกครอง อย่างไรก็ตาม การดำเนินการต่างๆ ของรัฐ ก็ไม่ได้หมายความว่ารัฐจะใช้อำนาจมหาชนบังคับได้เสมอไป บางครั้งรัฐก็ดำเนินการคล้ายกับการดำเนินการของเอกชน เช่น การจัดการทรัพย์สินต่างๆ เป็นต้น ในกรณีเช่นนี้การกระทำของรัฐก็ไม่ต่างจากการกระทำของเอกชน<sup>13</sup> ดังนั้น รัฐจึงต้องปฏิบัติ

<sup>10</sup> แต่ข้าราชการในสมัยนั้นจะต้องรับผิดชอบส่วนตัวในการปฏิบัติราชการต่อองค์พระมหากษัตริย์

<sup>11</sup> รัฐบัญญัติลงวันที่ 24 พฤษภาคม ค.ศ. 1872 กำหนดให้มีการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศส

<sup>12</sup> จาก “ทฤษฎีการบริหารสาธารณะในประเทศฝรั่งเศส,” โดย รังสิกร อุปพงษ์, *วารสารนิติศาสตร์* (18 กันยายน 2531), น. 39-40.

<sup>13</sup> จาก “หลักการและแนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายปกครองฝรั่งเศส,” โดย ชรินทร์ สันประเสริฐ, *วารสาร*

กับเอกชนในฐานะที่เท่าเทียมกัน โดยการลดการใช้เอกสิทธิ์แห่งอำนาจมหาชนที่เกินขอบเขตอันสมควรในกฎหมายเอกชน และการดำเนินการของรัฐในลักษณะนี้เองเรียกว่า เป็นกิจกรรมแห่งการจัดการและกิจกรรมดังกล่าวเหล่านี้จะอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของกฎหมายเอกชนในขณะเดียวกัน ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นอันมีผลมาจากการดำเนินการประเภทนี้ต้องอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลยุติธรรม

กิจกรรมแห่งอำนาจมหาชนและกิจกรรมแห่งการจัดการนี้กลายเป็นแนวความคิดพื้นฐานแนวหนึ่งของกฎหมายปกครอง ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปของนักกฎหมายมหาชนสมัยนั้น แต่รัฐสมัยนั้นจะมีอำนาจหน้าที่หลักเน้นไปทางด้านการเมืองการปกครองเป็นสำคัญ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและภายนอกประเทศ การชี้ขาดข้อพิพาทในคดีแพ่ง การเก็บภาษีอากร เป็นต้น ซึ่งกิจการเหล่านี้ล้วนแต่เป็นการดำเนินการ โดยการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวทั้งสิ้น อันแสดงให้เห็นถึงลักษณะเฉพาะของอำนาจมหาชนนั่นเอง<sup>14</sup>

แต่ในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 นักกฎหมายมหาชนส่วนใหญ่มีความเห็นว่า จำต้องมีหลักการและทฤษฎีพิเศษของกฎหมายเพื่อใช้บังคับกับกิจกรรมของฝ่ายปกครอง สืบเนื่องมาจากความจำเป็นในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของส่วนรวม ทั้งนี้เพื่อให้ความสำเร็จในการจัดทำบริการสาธารณะเกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งก็จำต้องอาศัยทฤษฎีกฎหมายพิเศษ โดยเฉพาะมาบังคับ อย่างไรก็ตาม ในสมัยนั้นมีความเข้าใจกันว่า บริการสาธารณะมีความหมายถึงกิจกรรมของฝ่ายปกครอง ซึ่งมุ่งสนองต่อความต้องการของส่วนรวม เช่น การป้องกันประเทศ การคมนาคม การประปา ไฟฟ้า เป็นต้น ซึ่งการบริการสาธารณะต่างๆ เหล่านี้ จะจัดทำโดยนิติบุคคลมหาชนทั้งหลาย องค์ประกอบที่สำคัญของการบริการสาธารณะคือ ความต้องการของประชาชนที่ต้องตอบสนองและประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น ในกรณีที่ฝ่ายปกครองพบว่า ความต้องการของประชาชนในเรื่องใดที่เอกชนไม่สามารถตอบสนองได้ หรือไม่อาจตอบสนองได้อย่างเพียงพอ รัฐก็จะจัดทำกิจกรรมเรื่องนั้น ในรูปของการบริการสาธารณะแทนที่จะปล่อยให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการดังกล่าว<sup>15</sup> นักกฎหมายส่วนใหญ่ของฝรั่งเศสในยุคศตวรรษที่ 19 ได้อ้างแนวคำพิพากษาของศาลระงับการขัดกัน ในคดีเป็นข้อสนับสนุนแนวความคิดที่ว่า หลักบริการสาธารณะเป็นพื้นฐานของระบบกฎหมายปกครองและเป็นที่มาของการใช้อำนาจรัฐ

### 2.1.3 ประเภทของการบริการสาธารณะ

กฎหมายปกครองฝรั่งเศส แบ่งบริการสาธารณะออกเป็นสองประเภทใหญ่ๆ คือ บริการสาธารณะทางปกครอง (services publics administratifs) และบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (services publics industriels et commerciaux) ซึ่ง บริการสาธารณะทางปกครอง

<sup>14</sup> แหล่งเดิม. น. 109-111.

<sup>15</sup> กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ (น.35), โดย อิศระ นิตินันท์ประภาส, 2529, กรุงเทพมหานคร : กิ่งจันทร์การพิมพ์.

ได้แก่ กิจกรรมที่โดยสภาพแล้วเป็นงานในส่วนของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำเพื่อสนองความต้องการของประชาชน กิจกรรมเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของการดูแลรักษาความปลอดภัยและความสงบสุขของประชาชน บริการสาธารณะประเภทนี้ ฝ่ายปกครองต้องอาศัยอำนาจพิเศษตามกฎหมายมหาชนในการจัดทำ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วบริการสาธารณะประเภทนี้ประชาชนไม่ต้องเสียค่าตอบแทน โดยมากแล้วบริการสาธารณะประเภทนี้ ฝ่ายปกครองจะไม่สามารถมอบให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้ ส่วนบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้น มีลักษณะคล้ายคลึงกับวิสาหกิจเอกชน ทั้งในด้านวัตถุประสงค์แห่งบริการ แหล่งที่มาของเงินทุน และวิธีปฏิบัติงาน

#### 2.1.4 หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ<sup>16</sup>

การบริการสาธารณะเป็นกิจการที่ตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะแต่กิจการเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะทุกอย่างมิใช่การบริการสาธารณะเสมอไป เฉพาะแต่กิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและรัฐเล็งเห็นว่าจำเป็นต้องแทรกแซงจัดการหรือควบคุม ดูแล จึงเป็นกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะที่เป็นบริการสาธารณะ ดังนี้

##### 1) หลักความเป็นกลาง

หลักความเป็นกลาง มุ่งควบคุมที่ตัวเจ้าหน้าที่ให้ทำหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง พิจารณาวินิจฉัยเรื่องต่างๆ อย่างปราศจากอคติ หลักนี้มีผลต่อสัญญาของฝ่ายปกครอง โดยในกระบวนการทำสัญญาของฝ่ายปกครอง ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการทำสัญญามีส่วนได้เสียกับบริษัทหรือเอกชนที่เสนอตัวเข้ามาเป็นคู่สัญญากับฝ่ายปกครอง

ดังนั้น การที่รัฐเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะ จึงมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้ใดผู้หนึ่งโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน กิจการใดที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะจะไม่มีลักษณะเป็นการบริการสาธารณะ ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับประโยชน์จากการบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน

##### 2) หลักความต่อเนื่อง

เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้น หากบริการสาธารณะหยุดชะงักลงไม่ว่าด้วยเหตุผลใดๆ ก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ด้วยเหตุนี้ การบริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำ

<sup>16</sup> กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ (น.18-27). เล่มเดิม.

หลักการสำคัญของหลักที่ว่าด้วยความต่อเนื่องของการบริการสาธารณะ คือ นิติบุคคลผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอย่างสม่ำเสมอ และต่อเนื่องตลอดเวลา ความต่อเนื่องดังกล่าวไม่มีมาตรฐานที่แน่นอนตายตัวว่าจะต้องมีลักษณะอย่างไร สำหรับบริการสาธารณะบางประเภทซึ่งจะต้องจัดทำอย่างถาวร เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและภายนอกประเทศ การรักษาพยาบาล การควบคุมการคมนาคมทางอากาศ ความต่อเนื่องจะหมายถึงการจัดทำบริการสาธารณะประเภทนั้นๆ ตลอดเวลา ในขณะที่การบริการสาธารณะบางประเภทไม่จำเป็นต้องจัดทำอย่างสม่ำเสมอ ก็อาจจัดทำโดยมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขบางประการ เช่น พิพิธภัณฑ์สามารถกำหนดเวลาปิด-เปิดได้ โรงเรียน มหาวิทยาลัยของรัฐก็สามารถกำหนดวันเวลาในการให้การศึกษาได้ นอกจากนี้ ความต่อเนื่องยังขึ้นอยู่กับยุคสมัยและสภาพของสังคมในปัจจุบันด้วย

จากที่กล่าวมาเห็นได้ว่า การสนองความต้องการส่วนรวมที่เรียกกันว่า ประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวม ไม่ว่าในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นนั้นจะหยุดชะงักไม่ได้ ต้องมีความต่อเนื่องมิเช่นนั้นจะเกิดความเสียหายแก่สังคม ซึ่งหลักดังกล่าวมีผลต่อบุคคล 3 กลุ่มที่เกี่ยวข้องคือ

(1) ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบจัดทำ จะต้องควบคุมดูแลให้บริการสาธารณะดำเนินไปอยู่ตลอดเวลา มิฉะนั้นจะเกิดความเสียหายที่เกิดขึ้นหากมีความหยุดชะงัก เช่น จะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายในอุบัติเหตุรถชนกัน เพราะสัญญาณไฟจราจรเสียหายและไม่จัดการแก้ไขหรือหาวิธีป้องกันในระหว่างนั้น

(2) เจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครอง จะนัดหยุดงานไม่ได้ โดยเฉพาะข้าราชการ ตำรวจ ทหาร อย่างไรก็ตาม ความเคร่งครัดในเรื่องนี้ในระยะหลังมีกฎหมายยอมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบางประเภทนัดหยุดงานได้ เช่น พนักงานรัฐวิสาหกิจ

(3) คู่สัญญาฝ่ายเอกชนในสัญญาทางปกครองที่มีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ จะต้องปฏิบัติตามสัญญาตลอดไปไม่ว่าจะประสบอุปสรรคและความยุ่งยากเพียงใด เว้นแต่การปฏิบัติตามสัญญาเกิดจากเหตุที่ไม่อาจคาดหมายได้ ฝ่ายปกครองจะต้องช่วยเอกชนให้จัดทำบริการสาธารณะต่อไป นอกจากนี้ แม้ฝ่ายปกครองจะเป็นฝ่ายผิดสัญญา เอกชนคู่สัญญาจะอาศัยหลักการต่างตอบแทนในกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วยการ ไม่ยอมชำระหนี้จนกว่าฝ่ายปกครองจะชำระหนี้คือปฏิบัติให้ถูกต้องตามสัญญาก่อนไม่ได้ เอกชนคู่สัญญามีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามสัญญาต่อไปและเรียกค่าเสียหายจากฝ่ายปกครองแทน ดังนั้น แม้ฝ่ายปกครองจะผิดสัญญาเอกชนก็ยังคงปฏิบัติตามสัญญาต่อไป โดยมีสิทธิเรียกค่าเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการผิดสัญญาจากฝ่ายปกครองได้ ส่วนในกรณีคู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่อาจปฏิบัติตามสัญญาได้หรือ

ผิดสัญญา หากผลของการไม่ปฏิบัติตามสัญญาก่อให้เกิดผลร้ายแรงต่อความต่อเนื่องของบริการ สาธารณะ ฝ่ายปกครองมีสิทธิเข้าดำเนินการนั้นเอง หรือจัดหาบุคคลอื่นเข้ามาทำแทน โดยให้ออกชมนเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายก็ได้ ทั้งนี้ ต้องเป็นมาตรการเฉพาะเรื่องและเป็นเหตุการณ์เพียงชั่วคราวเท่านั้น

ดังนั้น การบริการสาธารณะจึงเป็นการตอบสนองต่อความต้องการของส่วนรวม การดำเนินการบริการสาธารณะจะต้องมีความต่อเนื่องจะหยุดชะงักไม่ได้ เพราะมิฉะนั้นจะมีผลกระทบต่อสังคม หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะเป็นรากฐานอันเป็นที่มาสำคัญของ หลักกฎหมายปกครอง โดยในส่วนที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองโดยเฉพาะสัญญาที่มีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ มีผลให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนต้องปฏิบัติตามสัญญาต่อไป แม้ว่า จะเป็นอุปสรรคและความยุ่งยากเพียงใดก็ตาม เว้นแต่การปฏิบัติตามสัญญาตกเป็นพ้นวิสัย

### 3) การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

บริการสาธารณะที่ดีนั้นจะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลา เพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งเพื่อปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมของประเทศชาติด้วย

หลักที่ว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนี้ มีความหมายถึงการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง บริการสาธารณะให้ทันกับความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะอยู่เสมอเพื่อให้บริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองทำมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรือประโยชน์มหาชน ดังนั้น การบริการสาธารณะจะต้องมีการพัฒนาและปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับพัฒนาการของประโยชน์ส่วนรวม หลักการนี้มีบุคคล กลุ่มที่เกี่ยวข้อง คือ

(1) ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบจัดทำ ต้องพัฒนาบริการสาธารณะที่ตนควบคุมดูแลให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงในความต้องการของส่วนรวม

(2) เจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ต้องยอมรับการเปลี่ยนแปลงต่อตำแหน่งหน้าที่ หากมีการยกเลิกหรือมีการเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะ

(3) คู่สัญญาฝ่ายเอกชนในสัญญาทางปกครอง จะอ้างว่าตนจะปฏิบัติตามสัญญาเดิมไปจนกว่าสัญญาเดิมจะสิ้นสุดอายุสัญญาไม่ได้

เมื่อการบริการสาธารณะเป็นการดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของส่วนรวมซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ของบ้านเมือง ไม่ว่าจะเป็นสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ดังนั้น การบริการสาธารณะที่ดีต้องได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ เพื่อให้การบริการสาธารณะนั้น สามารถตอบสนองต่อความต้องการของส่วนรวมอย่างมีประสิทธิภาพ

การบริการสาธารณะนั้น ไม่ว่าจะดำเนินการโดยรัฐหรือเอกชนจึงต้องอยู่ภายใต้หลักการเดียวกัน ดังนั้น ฝ่ายปกครองไม่อาจจะเลยต่อการบริการสาธารณะที่ดำเนินการโดยเอกชนได้ต้องพัฒนาเพื่อให้การบริการสาธารณะนั้นสอดคล้องกับความต้องการของส่วนรวม

#### 4) หลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคในแง่สิทธิของประชาชนที่จะได้รับบริการจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน แต่หลักความเสมอภาคมิได้ห้ามฝ่ายปกครองที่จะปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสถานะแตกต่างกันในลักษณะที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ การเลือกปฏิบัติต่อบุคคลจะไม่เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมนั้น ต้องเป็นการเลือกปฏิบัติเพื่อประโยชน์สาธารณะและถูกเลือกใช้อย่างเหมาะสมกับสถานะที่แตกต่างกัน ทั้งในแง่รูปแบบและวิธีการ ดังนั้น บุคคลทุกคนจึงมีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐหรือฝ่ายปกครองอย่างเท่าเทียมกัน รวมถึงการมีสิทธิได้รับการบริการสาธารณะโดยเท่าเทียมกันตามเงื่อนไขและลักษณะการใช้บริการสาธารณะนั้น

โดยสรุป บริการสาธารณะส่วนใหญ่ รัฐมีหน้าที่ในการจัดทำโดยใช้อำนาจภายในฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำ แต่ต่อมา รัฐก็ได้เพิ่มวิธีการจัดทำบริการสาธารณะขึ้น โดยการตั้งองค์กรของรัฐเป็นพิเศษขึ้นมาทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภท หรือมีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะเอง เพื่อความสะดวกรวดเร็วแก่ประชาชนในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทต้องใช้กำลังคนกำลังทรัพย์ รวมทั้งเทคโนโลยีระดับสูงมาดำเนินการจัดทำ แต่เนื่องจากโดยสภาพแล้ว รัฐไม่จำเป็นต้องทำเอง จึงเกิดการมอบหมายบริการสาธารณะบางประเภทให้เอกชนไปดำเนินการแทนรัฐ โดยรัฐจะเข้าไปควบคุมดูแลจัดทำบริการสาธารณะของเอกชน เพื่อให้การบริการอยู่ในมาตรฐานเดียวกันกับที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งการมอบอำนาจให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะนั้น อาจเป็นการมอบอำนาจให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้เพราะโดยสภาพแล้ว เอกชนไม่ได้มีหน้าที่ที่จะจัดทำบริการสาธารณะ เพราะบริการสาธารณะเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น เมื่อรัฐตัดสินใจอนุมัติหรืออนุญาตให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ เอกชนจึงจะสามารถเข้ามาดำเนินการได้ โดยการทำสัญญาสัมปทานหรือจัดตั้งเป็นองค์กรวิชาชีพต่างๆ ให้ทำหน้าที่ในการควบคุมวินัยของผู้ประกอบอาชีพต่างๆ เช่น การวางกฎข้อบังคับทางวิชาชีพ การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ การพิจารณาลงโทษเมื่อมีการกระทำความผิด และรวมไปถึงการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เป็นต้น

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่าภารกิจหลักของรัฐในการบริหารประเทศคือ การบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครอง และการบำบัดทุกข์บำรุงสุขนั้น รัฐจะกระทำได้โดยการ

จัดทำบริการสาธารณะที่อำนวยความสะดวกสบายให้แก่ประชาชน แต่โดยที่กิจการที่รัฐโดยฝ่ายปกครองจัดทำนั้น เป็นการจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม จึงจำเป็นต้องให้ฝ่ายปกครองมีสถานะพิเศษเหนือกว่าเอกชน เพื่อให้ภารกิจของรัฐบรรลุเป้าหมาย ดังนั้น จึงไม่ต้องให้เอกชนให้ความยินยอมในการกระทำของรัฐ อำนาจพิเศษเช่นนี้เป็นการใช้อำนาจทางมหาชน ซึ่งอาจจำแนกได้เป็น (1) การใช้อำนาจพิเศษที่เอกชนไม่มีสิทธิที่จะใช้ได้ เช่น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การเรียกเก็บภาษี เป็นต้น แต่ทั้งนี้ รัฐจะต้องมีการออกกฎหมายมารองรับอำนาจนี้ จึงจะสามารถกระทำได้ ดังนั้น รัฐจึงมีสถานะอยู่เหนือกว่าเอกชน (2) การดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งได้เอง โดยไม่ต้องขออำนาจศาลก่อน แต่ทั้งนี้ต้องเป็นคำสั่งตามอำนาจของกฎหมายมหาชน ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายเอกชนแล้ว ฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจพิเศษเช่นนี้ ต้องปฏิบัติตามกฎหมายเอกชน ต่างกับเอกชนที่ไม่สามารถจะไปดำเนินการบังคับตามสิทธิของตนได้ โดยลำพังจะต้องไปฟ้องร้องบังคับโดยทางศาลเท่านั้น (3) กฎหมายจะคุ้มครองทรัพย์สินที่ฝ่ายปกครองครอบครองและใช้อยู่เป็นพิเศษ เช่น จะยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ได้ ไม่ว่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ก็ตาม (มาตรา 1307 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) จะยกอายุความการครอบครองปรปักษ์ขึ้นต่อสู้กับรัฐในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ได้ (มาตรา 1306 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) นอกจากนี้ เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารเอาสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปจำหน่ายจ่ายโอนให้แก่เอกชนตามอำเภอใจ กฎหมายจึงห้ามไว้ว่า ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะโอนแก่กันมิได้เว้นแต่จะออกกฎหมายโอนโดยเฉพาะ (มาตรา 1305 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) แต่ถ้ามิใช่ทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็ย่อมที่จะโอนกันได้ เช่นเดียวกับทรัพย์สินของเอกชน<sup>17</sup>

การที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจพิเศษต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น เนื่องจากว่าสภาพแห่งกิจการที่ฝ่ายปกครองจัดทำนั้นแตกต่างกับสภาพแห่งกิจการที่เอกชนจัดทำมาก และเป็นกิจการที่มีเป้าหมายในการรักษาประโยชน์สาธารณะโดยตรงไม่ใช่เพื่อประโยชน์ส่วนตัวเหมือนกับกิจการของเอกชน ซึ่งอาจดำเนินการอย่างใดก็ได้เพื่อประโยชน์ส่วนตัวถ้าไม่เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน กฎหมายจึงต้องให้อำนาจพิเศษบางอย่างแก่ฝ่ายปกครอง เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความจำเป็น จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองในปัจจุบันได้ขยายมากขึ้นตามความเจริญก้าวหน้าของเศรษฐกิจและสังคม การจัดทำบริการสาธารณะที่สำคัญๆ อยู่ภายในการควบคุมของรัฐทั้งสิ้น เช่น การก่อสร้างถนน การก่อสร้างทางพิเศษ การก่อสร้างสะพาน เป็นต้น แต่ถึงแม้ว่าอำนาจของฝ่ายปกครองจะมีมากมายมหาศาลเพียงใดก็ตาม ในนานาอารยะประเทศทั้งหลายก็ยังยึดถือสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นหลักสำคัญ กล่าวคือ

<sup>17</sup> คำบรรยายกฎหมายปกครอง (น.53-57), โดย ประยูร กาญจนกุล, 2533.

ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย ฝ่ายปกครองจะดำเนินการใดๆตามอำเภอใจหาได้ไม่ แม้จะเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะก็ตาม ถ้าหากฝ่ายปกครองฝ่าฝืนกฎหมายเอกชนก็สามารถฟ้องร้องต่อศาลได้ เพื่อบังคับมิให้ฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมาย อันเป็นการดำเนินการที่อยู่ภายใต้ “ระบบนิติรัฐ” (Legal State) ดังนั้น ประเทศที่ปกครองโดยระบบนิติรัฐนี้จะให้หลักประกันแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชน กฎหมายจะวางหลักไว้ว่า ฝ่ายปกครองจะต้องเคารพต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนต่อสิทธิในทรัพย์สิน และสิทธิของพลเมือง โดยจำกัดขอบเขตอำนาจในการดำเนินการของฝ่ายปกครองไว้ หรืออีกนัยหนึ่งกฎหมายที่รัฐออกมาใช้บังคับแก่ประชาชนนั้น ขณะเดียวกันกฎหมายนั้นก็เป็นการจำกัดอำนาจหน้าที่ของรัฐไว้เช่นเดียวกัน โดยฝ่ายปกครองต้องดำเนินการภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น เป็นต้นว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะดำเนินการได้แต่โดยวิธีที่กฎหมายกำหนดไว้ เพราะในประเทศเสรีประชาธิปไตยย่อมรับรองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินไว้ ฝ่ายปกครองจะไปจำกัดตัดรอนสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนตามใจชอบไม่ได้ แม้ในกรณีที่จะต้องโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐ ฝ่ายปกครองจะกระทำได้เฉพาะในกรณีเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือการปฏิรูปที่ดิน หรือการเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาเป็นของรัฐได้เพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้วเท่านั้น และการเวนคืนจะทำได้แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันสมควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น

เนื่องจากการดำเนินงานของฝ่ายปกครองเพื่อประโยชน์ส่วนรวมนั้น ผลประโยชน์ระหว่างส่วนรวมกับผลประโยชน์ของเอกชน อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นได้ ดังนั้น ในการดำเนินงานมหาชนเพื่อให้บรรลุผลประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์มหาชนนั้น มีข้อพิจารณา 4 ประการ ดังนี้

- 1) ต้องวินิจฉัยให้ประโยชน์มหาชนและประโยชน์เอกชนสอดคล้องกันให้มากที่สุด จริงอยู่ที่ว่าความต้องการของเอกชนทั้งหลายไม่เหมือนกับความต้องการทั้งหมดของมหาชน เพราะฉะนั้นการที่จะปฏิบัติให้สมประโยชน์ของมหาชน จะให้ตรงกับความต้องการของเอกชนทุกคนเป็นรายๆ ไปจึงไม่ได้ แต่ก็มีกรณีที่ความต้องการเฉพาะตัวของเอกชนสอดคล้องกับความต้องการของมหาชนหรือประโยชน์ส่วนรวม ด้วยเหตุนี้ในการดำเนินงานมหาชนจึงต้องไม่ด่วนลงความเห็นว่าประโยชน์ทั้งสองมีแต่จะขัดแย้งกันเสมอไป และถ้าสามารถทำให้ประโยชน์ทั้งสองนี้ผสมกลมกลืนกันไปได้ ก็จะก่อให้เกิดความผาสุกอย่างสมบูรณ์เพราะเสรีภาพแท้จริง

เกิดจากการผสมผสานได้อย่างสอดคล้องระหว่างสิทธิส่วนบุคคลและอำนาจของส่วนรวมซึ่งเป็นการ  
ความสุขสมบูรณ์โดยทั่วไป

2) ประโยชน์มหาชนอยู่เหนือประโยชน์เอกชน ในบรรดาประโยชน์ทั้งหลายของมนุษย์นั้น  
กฎหมายถือว่า ประโยชน์ของมหาชนย่อมมีค่าเหนือกว่าประโยชน์ของเอกชน เพราะเป็นประโยชน์  
ที่ทุกคนเป็นเจ้าของ ส่วนประโยชน์ของเอกชนนั้นเป็นประโยชน์ของคนส่วนน้อย ซึ่งอาจมีคนเป็น  
เจ้าของเพียงคนเดียวหรือพวกเดียวเท่านั้น ด้วยเหตุนี้กฎหมายจึงบัญญัติเป็นทำนองเดียวกันว่า  
ในบรรดาประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครองป้องกันนั้น ไม่มีประโยชน์อันใดที่กฎหมายจะยกย่อง  
ยิ่งไปกว่ากฎหมายมหาชน หรืออีกนัยหนึ่งประโยชน์เอกชนต้องลดหลั่นเป็นรองประโยชน์มหาชน

3) ประโยชน์เอกชนพึงถูกลดละเพื่อประโยชน์มหาชนเพียงขนาดเท่าที่จำเป็น อย่างไรก็ตาม  
แม้จะถือว่าประโยชน์มหาชนอยู่เหนือประโยชน์เอกชน แต่ก่อนที่จะใช้อำนาจดังกล่าวเพื่อไปบังคับ  
ตัดรอนสิทธิหรือประโยชน์ของเอกชนนั้น จะต้องพิจารณาหรืออย่างรอบคอบอยู่เสมอที่จะไม่ทำให้  
เอกชนเสียหายโดยไม่จำเป็น กล่าวคือ จะใช้หลักนี้ต่อเมื่อมีกรณีเป็นปรกัษระหว่างประโยชน์  
ทั้งสองนี้อย่างแท้จริงและไม่มีทางจะช่วยประสานให้ประโยชน์ดังกล่าวสอดคล้องกันได้ กล่าวคือ  
แม้จะปฏิบัติอย่างไรก็ตามต้องมีฝ่ายหนึ่งได้รับความเสียหายเสมอ เมื่อไม่มีวิธีที่จะดำเนินงานมหาชน  
ให้ลุล่วงไปได้โดยไม่กระทบถึงสิทธิของเอกชนแล้ว การดำเนินงานมหาชนที่ถูกต้องจะเลือกเอา  
วิธีที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อเอกชนน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้

4) เอกชนผู้ต้องเสียสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์ส่วนรวมพึงได้รับเงินค่าชดเชย  
ความเสียหาย เมื่อเอกชนต้องยอมรับความเสียหายเป็นพิเศษ เนื่องจากกิจการที่ทำไปเพื่อประโยชน์  
ส่วนรวม รัฐหรือฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการให้เอกชนผู้เสียหายได้รับค่าชดเชย การที่จะอ้างเอา  
ประโยชน์มหาชนไปลบล้างประโยชน์ของเอกชนโดยไม่พิจารณาถึงความจำเป็น และการชดเชย  
ค่าเสียหายนั้นย่อมไม่ชอบด้วยหลักการ

ดังนั้น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงควรมีขอบเขตจำกัดเท่าที่จำเป็น เพราะการเวนคืน  
อสังหาริมทรัพย์เป็นการลิดรอนสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน และขอบเขตหรือวัตถุประสงค์ของ  
การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องดีความอย่างเคร่งครัด มิฉะนั้น จะทำให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์  
เป็นการมิชอบด้วยกฎหมาย

## 2.2 หลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคถือว่าเป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ซึ่งมนุษย์  
ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ในฐานะที่เป็นมนุษย์โดยมีต้อง  
คำนึงถึงคุณสมบัติอื่นๆ อาทิ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด เป็นต้น และขณะเดียวกันก็ถือได้ว่า

หลักความเสมอภาคนี้เป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจโดยการใช้อำนาจของรัฐแก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง รัฐต้องสามารถอธิบายได้ว่าเพราะเหตุใดรัฐจึงกระทำการอันก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้น โดยเฉพาะหากการให้เหตุผลไม่อาจรับฟังได้แสดงว่าการใช้อำนาจของรัฐนั้นเป็นไปตามอำเภอใจ ดังนั้นหลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสามารถนำมาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการได้

### 2.2.1 รากฐานแนวคิดของหลักความเสมอภาค

แนวคิดทางกฎหมายของหลักความเสมอภาคในปัจจุบันได้รับการรับรองอย่างชัดเจนโดยถือว่าบุคคลย่อมมีความเสมอภาคที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน (Fairness) ซึ่งหมายถึง “หลักความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย” (Equality before the law) ที่เป็นการยอมรับสิทธิเสรีภาพอันเป็นสาระสำคัญของความเป็นมนุษย์ที่คิดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิดและไม่อาจพรากไปได้ จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงการยอมรับตามทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ (Natural law) ซึ่งผู้ที่มีความคิดเช่นนี้ได้แสดงความคิดเห็นต่อต้านลัทธิสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยต้องการกีดกันพระมหากษัตริย์มิให้ใช้พระราชอำนาจผิดทำนองคลองธรรมโดยอ้างถึงหลักกฎหมายที่ว่า “บุคคลทุกคนเกิดมามีเสมอภาคกันและมีสิทธิบางประการ เช่น สิทธิในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน คิดตัวมา สิทธินี้ไม่สามารถจำหน่ายโอนได้”<sup>18</sup> และหลักกฎหมายธรรมชาตินี้ยังเป็นแนวความคิดที่สอดคล้องกับสิทธิปัจเจกชนนิยม (Individualism) ในสมัยนั้นด้วยโดยได้ให้ความสำคัญกับปัจเจกชนและสิทธิทั้งหลายของปัจเจกชนซึ่งจุดกำเนิดของระบบปัจเจกชนนิยมในทางกฎหมายมหาชนคือคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ลงวันที่ 26 สิงหาคม 1789 โดยการปฏิวัติปี ค.ศ.1789 ได้ยกเลิกระบอบกษัตริย์ที่ปกครองด้วยระบบศักดินาซึ่งบุคคลขึ้นอยู่กับฐานันดรและชนชั้นที่ตนสังกัด แต่ผู้ปฏิวัติได้ยกความสำคัญของปัจเจกชนขึ้นแทน โดยคำประกาศนี้ให้ความสำคัญกับคนแต่ละคนรวมทั้งสิทธิเสรีภาพของบุคคลนั้นว่าเป็นหัวใจของสังคม ตามทฤษฎีนี้ถือว่าหัวใจของสังคมอยู่ที่การยอมรับคุณค่าของทุกคนแต่ละคนรวมกันเป็นสังคม รัฐหรือสังคมไม่สามารถก้าวทาบสิทธิของเขาได้ เว้นเพื่อประโยชน์ส่วนร่วม<sup>19</sup> อันจะเห็นได้จากคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองปี ค.ศ.1789 ซึ่งมีข้อความว่า “มนุษย์เกิดมาและมีชีวิตอยู่โดยอิสระและโดยเสมอภาคภายใต้กฎหมายความแตกต่างในสังคมจะมีได้ก็เพื่อประโยชน์อันร่วมกัน” ต่อมาความคิดที่ว่ามนุษย์เกิดมา

<sup>18</sup> คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป (น.138), โดย สมยศ เชื้อไทย, 2535, กรุงเทพมหานคร : เรือนแก้วการพิมพ์.

<sup>19</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ.คำอธิบายกฎหมายมหาชนเล่ม 1. (กรุงเทพฯ : วิทยุชน,2538) น. 70.

ย่อมเสมอภาคกันตามปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนปี ค.ศ.1789 นี้ได้รับการยืนยันและขยายความ โดยอารัมภบทของรัฐธรรมนูญปี 1946 และปัจจุบันหลักการดังกล่าวได้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสฉบับลงวันที่ 3 มิถุนายน 1958 โดยได้แสดงความยึดมั่นในหลักสิทธิมนุษยชนและหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติโดยรัฐธรรมนูญปี 1958 ได้ยืนยันปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองปี 1789 และอารัมภบทของรัฐธรรมนูญปี 1946 ไว้ด้วย

ดังนั้น จึงถือได้ว่าความคิดที่เป็นรากฐานของหลักความเสมอภาคภายใต้รัฐธรรมนูญ และหลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมายจึงเป็นเรื่องเดียวกัน คือเรื่องหลักความเสมอภาคซึ่งเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตยดังจะเห็นได้จากอุดมคติในการปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส อันได้แก่ เสรีภาพ เสมอภาค และภราดรภาพ 3 ประการกับมาตรา 1 แห่งรัฐธรรมนูญนี้ที่ได้รับรองถึงความเสมอภาคตามกฎหมายของประชาชนโดยไม่แบ่งแยกแหล่งกำเนิด เชื้อชาติ หรือศาสนา สาธารณรัฐเคารพต่อความเชื่อของทุกนิกาย 4 อันเป็นหลักสำคัญในการปกครองประเทศ และต่อมาประเทศต่างๆ ก็ได้นำแนวคิดดังกล่าวไประบุในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามหลักความเสมอภาคอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมนั่นเอง

จากแนวคิดหลักความเสมอภาคในระบบสากลข้างต้น ได้มีอิทธิพลต่อประเทศไทย ในการกำหนดบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเสมอภาคเช่นกัน โดยก่อนการปฏิวัติ การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ.2475 นั้น ประเทศไทยไม่มีการนำหลักความเสมอภาคมาใช้แต่ประการใด ซึ่งเห็นได้จากกรณีมีส่วนร่วมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่ทำโดยบุคคลบางกลุ่มเท่านั้นเมื่อคณะราษฎรทำการปฏิวัติจึงได้ร่างประกาศ 6 ประการซึ่งมีหลักความเสมอภาคอันเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่ง<sup>20</sup>

แต่อย่างไรก็ตาม แม้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475 จะมีได้กล่าวถึงหลักความเสมอภาคไว้โดยเฉพาะซึ่งก็น่าจะเป็นเพราะต้องการความรวดเร็ว และมุ่งให้เป็นธรรมนูญฉบับชั่วคราว ทั้งอีกคณะราษฎรเห็นว่าได้ยอมรับหลักความเสมอภาคไว้ในประกาศ 6 ประการซึ่งถือเป็นปฏิญญาแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญของสยามที่มีผลบังคับได้ ดังเช่นรัฐธรรมนูญอยู่แล้วจึงไม่มีความจำเป็นต้องบัญญัติให้มีการซ้ำซ้อนแต่ประการใด แต่ตามรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2475 นี้ก็เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้ชายและหญิงมีความเสมอภาคในการออกเสียงเลือกตั้งโดยบัญญัติไว้ในมาตรา 14 ว่า “ราษฎรไม่ว่าเพศใด...ย่อมมีสิทธิออกเสียงลงมติเลือกผู้แทนหมู่บ้านได้.....” หลังจากนั้นก็มีรัฐธรรมนูญอีกหลายฉบับที่บัญญัติหลักความเสมอภาคไว้

<sup>20</sup> ปรีดี พนมยงค์, “คณะราษฎรกับการอภิวัฒน์ประเทศไทย 24 มิถุนายน,” ในแนวความคิดประชาธิปไตยของปรีดี พนมยงค์ . (กรุงเทพฯ : เรือนแก้วการพิมพ์, 2535) หน้า 41-43. อ้างถึงในสมคิด เลิศไพฑูรย์, หลักความเสมอภาควารสารนิติศาสตร์ปีที่ 30 ฉบับที่ 2 (มิถุนายน 2543), น.174.

โดยชัดแจ้งโดยมักบัญญัติให้ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิดหรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญเสมอกัน<sup>21</sup> แต่การใช้กฎหมายของไทยนับตั้งแต่ที่ได้มีการนำหลักความเสมอภาคมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับแรก หลักดังกล่าวแทบจะไม่ค่อยได้รับการกล่าวถึง หลักความเสมอภาคจึงเป็นเพียงหลักการที่บัญญัติรับรองคุ้มครองไว้โดยไม่ก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้พัฒนาการของหลักความเสมอภาคในระบบกฎหมายไทยจึงเป็นไปอย่างจำกัด<sup>22</sup>

จากพัฒนาการของหลักความเสมอภาคที่มีมาอย่างต่อเนื่องและยาวนานที่ประเทศไทยได้รับมาจากระบบสากลนั้นจะเห็นได้ว่าพัฒนาการดังกล่าวมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไปจนกระทั่งมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ขึ้น จึงได้มีการนำแนวคิดหลักความเสมอภาคในต่างประเทศมาบัญญัติไว้ในมาตรา 30 จึงทำให้มีความก้าวหน้าทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ และเมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หลักความเสมอภาคก็ยังคงถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 30 เช่นเดียวกัน

#### 2.2.2 ความหมายของหลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคนั้นมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับหลักเสรีภาพเนื่องจากเป็นหลักการที่จะทำให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างเสมอกันทุกผู้ทุกคน แต่หากเสรีภาพสามารถใช้ได้เพียงบุคคลบางคนเท่านั้นในขณะที่คนบางกลุ่มบางคนเข้าถึงไม่ได้ในกรณีดังกล่าวก็ไม่ถือว่ามีความเสมอภาคแต่ประการใด<sup>23</sup> ความเสมอภาคจึงเป็นฐานของเสรีภาพและเป็นหลักประกันในการทำให้เสรีภาพเกิดขึ้นได้จริง ดังนั้น หลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมายจึงเป็นหลักการที่ทำให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ อย่างเท่าเทียมกันหรือไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) ทั้งนี้การปฏิบัติตามหลักความเสมอกันนั้นจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้นๆ จึงจะทำให้เกิดความยุติธรรมภายใต้หลักความเสมอภาคขึ้นได้

<sup>21</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, หลักความเสมอภาค, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 30 ฉบับที่ 2 (มิถุนายน 2543) น. 175.

<sup>22</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่องหลักความเสมอภาค (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2543) น. 1-2.

<sup>23</sup> Claude-Albert COLLIARD, op.cit, p.215. อ้างถึงในสมคิด เลิศไพฑูรย์, หลักความเสมอภาค, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 30 ฉบับที่ 2 (มิถุนายน 2543) หน้า 165.

### 2.2.3 ประเภทของหลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายสามารถแยกประเภทของหลักความเสมอภาคได้ 2 ประเภท ดังนี้<sup>24</sup>

#### 1) หลักความเสมอภาคทั่วไป

หลักความเสมอภาคทั่วไปเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลทุกคนที่อาจกล่าวอ้างกับการกระทำใดๆของรัฐได้ หากเรื่องนั้นมิได้มีการกำหนดไว้ในหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง แต่หากเรื่องใดมีหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องกำหนดไว้แล้วก็ให้พิจารณาไปตามหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องนั้นๆ

#### 2) หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง

หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องคือ หลักความเสมอภาคที่ใช้เฉพาะภายในขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ เช่น หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับชายและหญิง เป็นต้น

ความสัมพันธ์ระหว่างหลักความเสมอภาคทั่วไปกับหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องนั้นถือได้ว่าหลักความเสมอภาคทั่วไปเป็นพื้นฐานของหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง แต่หลักความเสมอภาคทั่วไปนั้นสามารถนำไปใช้ได้กับทุกๆเรื่อง โดยไม่จำกัดขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่งและบุคคลทุกคนย่อมอ้างหลักความเสมอภาคทั่วไปได้ ส่วนหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องอาจถูกจำกัดโดยใช้เฉพาะเรื่องหรือเฉพาะกลุ่มบุคคลที่รัฐธรรมนูญมุ่งคุ้มครองเท่านั้น โดยหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องนั้นยังถือเป็นหลักกฎหมายพิเศษซึ่งย่อมมาก่อนหลักความเสมอภาคทั่วไป ถ้ากฎหมายใดได้รับการพิจารณาหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องแล้วก็ไม่จำเป็นต้องนำมาพิจารณาตามหลักความเสมอภาคทั่วไปอีก

### 2.2.4 หลักเกณฑ์ของหลักความเสมอภาค

หลักแห่งความเสมอภาคเป็นหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติแก่บุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน แต่โดยการใช้หลักความเสมอภาคที่มีความหลากหลายในการปฏิบัติเนื่องจากสาระสำคัญของข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันไป ดังนั้น การปฏิบัติแก่บุคคลตามหลักความเสมอภาคย่อมแตกต่างกันไปทั้งนี้ย่อมต้องเป็นความแตกต่างที่ยอมรับได้ ซึ่งหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคเพื่อให้เกิดความยุติธรรมมีดังนี้

#### 1) ต้องใช้กฎหมายอันเดียวกันกับทุกคนเว้นแต่ว่าสถานการณ์แตกต่างกันไป

<sup>24</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่องหลักความเสมอภาค. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2543) น. 7-12.

หลักเกณฑ์ทั่วไปของการปฏิบัติคือต้องใช้กฎเกณฑ์เดียวกันในสถานการณ์เดียวกัน เว้นแต่ว่าสถานการณ์นั้นแตกต่างออกไป จึงเป็นการต้องห้ามแก่ผู้บัญญัติกฎเกณฑ์ที่จะต้องไม่ออกกฎเกณฑ์ให้มีผลไม่เสมอภาคแก่บุคคล กล่าวคือ เหตุการณ์ที่เหมือนกันหรือที่เหมือนกันในสาระสำคัญนั้นต้องได้รับการปฏิบัติโดยกฎเกณฑ์เช่นเดียวกัน แต่หากมิใช่เรื่องที่มีสภาพการณ์อย่างเดียวกันก็สามารถปฏิบัติให้แตกต่างกันได้ ดังนั้น กฎเกณฑ์ที่มาบังคับใช้แก่บุคคลซึ่งออกฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารย่อมมีเนื้อหา รายละเอียด และผลบังคับที่แตกต่างกันไปได้ เช่น ความเสมอภาคในการให้บริการสาธารณะจากรัฐประชาชนทุกคนสามารถใช้บริการรถเมล์ของรัฐอย่างเสมอภาคทุกคนซึ่งเป็นหลักความเสมอภาคอย่างกว้างๆ อีกตัวอย่างหนึ่ง การที่รัฐกำหนดราคาตัวรถไฟเป็นชั้นหนึ่ง ชั้นสองและชั้นสามตามปัจจัยทางเศรษฐกิจของแต่ละคนที่แตกต่างกันไปตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองว่าบุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

2) การใช้กฎเกณฑ์ที่ต่างกันนั้นต้องมีความสัมพันธ์กับสาระสำคัญของกฎเกณฑ์นั้น

การใช้กฎเกณฑ์ที่ต่างกันนั้นต้องคำนึงถึงสาระสำคัญของกฎเกณฑ์ คือกฎเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ต้องมีความสัมพันธ์กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ดังนั้น ถึงแม้จะอยู่ในสถานะที่เหมือนกันแต่ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญนั้นแตกต่างกันแล้วกฎเกณฑ์ที่นำมาใช้บังคับนั้นต้องแตกต่างกันไปด้วย แต่ถ้าเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่เป็นสาระสำคัญและอยู่ในสถานะที่เหมือนกันแล้วกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับนั้นจะต้องเป็นกฎเกณฑ์เดียวกัน

3) การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากผลประโยชน์มหาชน

การปฏิบัติต่อบุคคลตามหลักความเสมอภาคนั้นย่อมต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเหนือประโยชน์ส่วนบุคคลหรือประโยชน์ของปัจเจกชน ดังนั้นจะอ้างหลักความเสมอภาคในการใช้กฎเกณฑ์เพื่อมาคุ้มครองปัจเจกชนนั้นหาได้ไม่ เช่น ในกรณีที่มีความไม่สงบเกิดขึ้นในบ้านเมืองทางการจำเป็นต้องใช้มาตรการบางอย่างเพื่อก่อให้เกิดความสงบสุขกลับมาสู่บ้านเมืองอย่างรวดเร็วที่สุดและการใช้มาตรการดังกล่าวนั้นสะท้อนให้เห็นถึงการเลือกปฏิบัติและการเคารพต่อหลักแห่งความเสมอภาค ผู้ที่เดือดร้อนจากการกระดังกล่าวจะอ้างหลักแห่งความเสมอภาคต่อรัฐหาได้ไม่

4) การอ้างประโยชน์สาธารณะเพื่อไม่ต้องเคารพต่อหลักแห่งความเสมอภาคนั้น จะต้องไม่เป็นการก่อให้เกิดการแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้

การอ้างประโยชน์สาธารณะในการปฏิบัติให้แตกต่างกันนั้นแม้จะถือว่าเป็นการกระทบต่อหลักแห่งความเสมอภาคและก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติก็ตามที แต่อย่างไรก็ดีการกระทำดังกล่าวนั้นจะต้องไม่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้ ถ้าเป็นเช่นนี้แล้วก็ไม่สามารถใช้กฎเกณฑ์ดังกล่าวได้ การแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้นั้น

ที่เห็นได้ชัดก็คือ การแบ่งแยกที่เป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ เช่น การแบ่งแยกในเรื่องแหล่งกำเนิด เชื้อชาติ ศาสนา เพศ เป็นต้น

5) การเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมมุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่

การเลือกปฏิบัติที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ หรือการปฏิบัติในทางบวก คือ การดำเนินการตามกฎหมายที่แตกต่างกันในลักษณะชั่วคราวที่ผู้มีอำนาจกำหนดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและยกระดับบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่มีสถานะด้อยกว่าบุคคลอื่นเพื่อทดแทนความไม่เท่าเทียมกันที่ดำรงอยู่<sup>25</sup>

6) การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากระบบที่แตกต่างกัน

การปฏิบัติให้แตกต่างกันนั้นอาจมีผลสืบเนื่องจากการมีระบบที่แตกต่างกัน ดังนั้น การจะพิจารณาเปรียบเทียบว่ามีการปฏิบัติเท่าเทียมกันหรือไม่ ต้องมีการเปรียบเทียบว่าอยู่ในระบบเดียวกันหรือไม่ เช่น การที่กำหนดให้ข้าราชการ ทหาร หรือตำรวจ มีสิทธิในการประท้วงการนัดหยุดงานเพื่อต่อรองค่าจ้างหรือเงินเดือนของข้าราชการ ซึ่งแตกต่างไปจากระบบของเอกชนที่ให้ลูกจ้างมีสิทธิที่ใช้การประท้วง การนัดหยุดงานตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นเครื่องมือในการต่อรอง เรื่องเงื่อนไขในการจ้างได้ ในกรณีนี้มีอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันอันเป็นขัดต่อหลักความเสมอภาค ทั้งนี้เพราะระบบของราชการกับระบบของภาคเอกชนนั้นมีลักษณะที่แตกต่างกัน ดังนั้น ในบางกรณีจึงไม่อาจจะนำระบบที่แตกต่างกันมาพิจารณาเปรียบเทียบกับปฏิบัติที่แตกต่างกันได้<sup>26</sup>

7) การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากประเพณี

ขนบธรรมเนียมประเพณีที่แตกต่างกัน อาจเป็นเหตุผลในการปฏิบัติให้แตกต่างกัน โดยการปฏิบัติตามขนบธรรมเนียมนั้นต้องไม่ขัดหลักการปฏิบัติกันมายาวนานเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาความถูกต้อง แต่จะต้องใช้หลักความยุติธรรมของประชาชนในขณะปัจจุบันเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา ตัวอย่างเช่น สถาบันการศึกษาของรัฐแห่งหนึ่งได้ตั้งมาเป็นเวลายาวนานมาก ซึ่งในขณะที่ตั้งนั้นมีคามมุ่งหมายเพื่อจะให้เฉพาะลูกหลานของข้าราชการเท่านั้นได้ศึกษาเล่าเรียน ต่อมาเมื่อการศึกษาเปิดกว้างขึ้นสำหรับการรับบุคคลอื่นเข้าศึกษา แต่สถาบันดังกล่าวก็ยังกำหนดไว้ว่าผู้ที่เป็นข้าราชการของหน่วยงานนั้นย่อมได้รับสิทธิพิเศษในการคัดเลือกเข้าศึกษาในสถาบันแห่งนั้น ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่าการยึดถือประเพณีที่ปฏิบัติมาอย่าง

<sup>25</sup>F.MELIN-SOUCRAMENINE, "Les adaptations du principe d'egalite a la diversite des territoires," RFDA., 1977 p.911. อ้างถึงในสมคิด เลิศไพฑูรย์, หลักความเสมอภาค,วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 30 ฉบับที่ 2 (มิถุนายน 2543) น. 170.

<sup>26</sup>บรรเจิด สิงคะเนติ.สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่องหลักความเสมอภาค. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์, 2543) น. 21.

ยาวนานของสถาบันการศึกษาแห่งนั้นไม่อาจจะใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาหลักความเสมอภาคได้ เพราะการพิจารณาหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะต้องอาศัยหลักความยุติธรรมที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาเป็นต้น<sup>27</sup>

#### 2.2.5 ความผูกพันของรัฐต่อหลักความเสมอภาค

ความผูกพันของฝ่ายนิติบัญญัติต่อหลักความเสมอภาคนั้นเป็นไปตามหลักความเสมอภาคในการบัญญัติกฎหมายหรือที่เรียกว่า “ความเสมอภาคของกฎหมาย” ซึ่งเป็นเกณฑ์ในการบัญญัติกฎหมายที่ต้องบัญญัติกฎหมายให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง อย่างไรก็ตาม แม้ฝ่ายนิติบัญญัติจะบัญญัติกฎหมายในลักษณะที่มีผลเป็นการทั่วไปก็ตามแต่ก็อาจนำไปสู่การปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันได้ เนื่องจากการที่จะต้องปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันนั้นไม่อาจพิจารณาได้อย่างแน่นอนในหลายๆกรณีที่เกิดขึ้น ดังนั้น จึงต้องมีการตรวจสอบว่ากฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยเคารพหลักความเสมอภาคและถูกนำไปปฏิบัติอย่างเสมอภาคกัน ทั้งนี้ต้องให้ความอิสระแก่การใช้ดุลพินิจของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีการให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการกำหนดลักษณะสำคัญของการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันโดยการเปรียบเทียบสาระสำคัญของแต่ละกรณีในการปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญให้เหมือนกันและปฏิบัติต่างกันในเรื่องที่มีสาระสำคัญต่างกัน จึงเป็นผลให้การตรวจสอบจะทำได้เฉพาะกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้อำนาจดุลพินิจเกินขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม การละเมิดหลักความเสมอภาคอาจเกิดได้จากการประเมินสาระสำคัญของข้อเท็จจริงผิดพลาดจนนำไปสู่การปฏิบัติให้แตกต่างกันในข้อเท็จจริงที่มีสาระสำคัญเหมือนกันหรือปฏิบัติเหมือนกันในข้อเท็จจริงที่ต่างกัน กรณีนี้หากขาดเหตุผลที่อาจรับฟังได้ การกำหนดของฝ่ายนิติบัญญัติดังกล่าวย่อมเป็นการละเมิดหลักความเสมอภาค

ความผูกพันของฝ่ายบริหารต่อหลักความเสมอภาคนั้น สามารถแบ่งแยกการกระทำของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองนั้นอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ<sup>28</sup>

- 1) การกระทำในลักษณะที่เป็นการออกกฎหมายลำดับรอง ซึ่งได้แก่การออกกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศต่างๆ
- 2) การกระทำในลักษณะที่มีผลเป็นการเฉพาะรายหรือเฉพาะบุคคล

<sup>27</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ.สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่องหลักความเสมอภาค (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา,2543) น.22.

<sup>28</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ.สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่องหลักความเสมอภาค (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา,2543) น.29.

การกระทำของฝ่ายปกครองในลักษณะการออกกฎหมายลำดับรองต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจและอยู่ภายในกรอบของกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจ หากการกระทำของฝ่ายปกครองนั้นอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายแม่บทที่ย่อมถือว่ากฎหมายลำดับรองนั้นไม่ขัดกับหลักความเสมอภาค เว้นแต่กฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจนั้นเองที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค

ส่วนกรณีการกระทำของฝ่ายปกครองในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ของกฎหมายนั้น โดยหลักการกระทำของฝ่ายปกครองเป็นการกระทำที่มีผลเป็นเฉพาะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเท่านั้น ดังนั้น การกระทำของฝ่ายปกครองจะละเมิดหลักความเสมอภาคได้ก็ต่อเมื่อฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติต่อกรณีเฉพาะที่มีข้อเท็จจริงเหมือนกันให้แตกต่างกัน โดยการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันนี้อาจเกิดขึ้นได้สองกรณี คือ กรณีแรกเป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองในการใช้ดุลพินิจในการเลือกใช้มาตรการใดมาตรการหนึ่ง หรือในกรณีที่สองเป็นกรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดอำนาจดุลพินิจให้เจ้าหน้าที่เลือกปฏิบัติ กล่าวคือ มีการกำหนดกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติไว้อย่างชัดเจนผูกพันให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามหรือไม่มีอำนาจดุลพินิจในการเลือกปฏิบัติ หากไม่ได้มีการดำเนินการตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนก็จะเป็นการปฏิบัติอย่างไม่เสมอภาคในลักษณะที่เป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ได้

ขอบเขตดุลพินิจของฝ่ายปกครองตามหลักความเสมอภาคนั้น ถือเป็นข้อจำกัดการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง โดยการใช้ดุลพินิจนั้นต้องผูกพันต่อการปฏิบัติที่ผ่านมาซึ่งเป็นกรณีที่มีข้อเท็จจริงเช่นเดียวกัน เว้นแต่จะมีเหตุผลที่สามารถแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องใช้ดุลพินิจแตกต่างจากที่เคยปฏิบัติมา<sup>29</sup> หากเกิดกรณีละเมิดหลักความเสมอภาคของฝ่ายปกครองโดยฝ่ายปกครองไม่ยึดถือหลักการปฏิบัติเช่นเดียวกันในกรณีที่มีข้อเท็จจริงเหมือนกัน โดยไม่มีเหตุผลอันอาจรับฟังได้ บุคคลผู้ได้รับการกระทบสิทธิอาจโต้แย้งการกำหนดภาระแก่บุคคลนั้นหรืออาจเรียกร้องประโยชน์จากฝ่ายปกครอง หากกรณีการให้ประโยชน์นั้นขัดหลักความเสมอภาค

ส่วนความผูกพันของฝ่ายตุลาการต่อหลักความเสมอภาคนั้น<sup>30</sup>

โดยที่ประชาชนมีสิทธิที่จะโต้แย้งและฟ้องร้องการกระทำของรัฐ อันเป็นสิทธิที่รับรองคุ้มครองให้ประชาชนสามารถฟ้องศาลได้ นอกจากนี้ ยังรวมถึงการนำบรรดาข้อพิพาทระหว่างประชาชนด้วยกันขึ้นสู่ศาลได้โดยไม่มีข้อจำกัด ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายวิธีพิจารณาความของเรื่องนั้นๆ นอกจากนี้ ประชาชนมีความเท่าเทียมกันในการดำเนินกระบวนการ

<sup>29</sup> Maunz/Zippelius, Deutsches Staatsrecht, 280. Aufl., S. 218 อ้างถึงในบรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่, น. 131.

<sup>30</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่อง หลักความเสมอภาค (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2543) น. 33-36.

พิจารณาต่อหน้าศาล ซึ่งเป็นไปตาม “หลักการรับฟังคู่ความ” โดยในการดำเนินกระบวนการพิจารณานั้นต้องเปิดโอกาสให้แก่คู่กรณีข้อยต่อสู้ของตนขึ้นกล่าวอ้างในคดีได้ และศาลต้องเปิดโอกาสอย่างเท่าเทียมกันในการรับฟังคู่ความทั้งสองฝ่าย และต้องให้ความสำคัญแก่บุคคลผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยว่าเป็นบุคคลสำคัญในคดี หากกระบวนการพิจารณาคดีดำเนินการโดยไม่คำนึงถึงหลักการดังกล่าวจะถือเป็นการดำเนินกระบวนการอันขัดกับหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และยังขัดกับความเสมอภาคของประชาชนต่อหน้าศาลด้วย และประการสำคัญ คือ ความเสมอภาคในการใช้กฎหมายโดยศาล เป็นความผูกพันของผู้พิพากษาต่อกฎหมายต่างๆ อย่างเท่าเทียมกันในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน โดยหลักดังกล่าวเป็นข้อห้ามมิให้ศาลใช้อำนาจโดยอำเภอใจ หลักความเสมอภาคในการใช้กฎหมายโดยศาลนั้นอาจจำแนกเป็น 3 รูปแบบ คือ

(1) บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องอย่างเท่าเทียมกันกับการไม่ให้ใช้กฎหมายให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย

(2) บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องอย่างเท่าเทียมกันกับการให้ใช้บทบัญญัติของกฎหมายกับคดีของตนอย่างเคร่งครัด

(3) ความมีสิทธิในการเรียกร้องอย่างเท่าเทียมกันกับการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจอย่างปราศจากข้อบกพร่อง

#### 2.2.6 หลักการให้ความเสมอภาคแก่ผู้อยู่ใต้การปกครอง<sup>31</sup>

นอกจากหลักที่ว่าฝ่ายปกครองต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายแล้วฝ่ายปกครองมีความผูกพันที่จะให้ผลปฏิบัติแก่ประชาชนพลเมืองโดยเสมอภาคกันอีกด้วยการปฏิบัติของฝ่ายปกครองต้องเป็นไปอย่างสม่ำเสมอสำหรับทุกคน และเพื่อให้มีหลักประกันในความเสมอภาคนี้ บทกฎหมายจึงวางหลักเกณฑ์ไว้ให้ฝ่ายปกครองในกรณีที่อนุญาตให้ล่วงล้ำสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลไว้ล่วงหน้าเป็นการทั่วไป โดยมีได้คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสียของผู้ใด โดยเฉพาะ

หลักการให้ความเสมอภาคนี้เป็นหลักปฏิบัติที่สำคัญยิ่งในการปกครอง ฝ่ายปกครองจักต้องคำนึงถึงจิตใจของผู้ที่อยู่ภายใต้การปกครอง เพราะคนไม่ใช่วัตถุสิ่งของ ย่อมมีสติปัญญาและความรู้สึกนึกคิดทางจิตใจที่อ่อนไหวได้ง่ายเมื่อถูกระทบกระเทือน การปกครองคนนั้นเพียงแต่ให้สิทธิและเสรีภาพเท่านั้นยังไม่เป็นการเพียงพอ แต่จะต้องให้ความเสมอภาคอีกด้วย เพราะบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่เสมอภาคกันตามกฎหมาย เสรีภาพเปรียบเสมือนกับอาหารที่เราใช้บริโภคเพื่อบำรุงร่างกายให้ดำรงอยู่ได้ ความเสมอภาคก็เหมือนกับอากาศที่คนเรา

<sup>31</sup> ประยูร กาญจนกุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538) น.63-66.

หายใจเข้าไปซึ่งมีความจำเป็นแก่ชีวิตเท่า ๆ กับอาหาร คนเราย่อมจะเจ็บช้ำน้ำใจมากถ้าไม่ได้รับความเสมอภาค ถึงจะไม่มีเสรีภาพ แต่ถ้าทุกคนไม่มีเหมือนกันย่อมจะทนได้ มนุษย์ต้องการแม้แต่ความเสมอภาคในความทุกข์ยาก กล่าวคือ ถ้าปากก็ลำบากด้วยกัน สบายก็สบายด้วยกัน แต่ถ้าไม่ได้รับความเสมอภาคย่อมทนไม่ได้ ดังนั้น หลักการให้ความเสมอภาคจึงเป็นหลักสำคัญอย่างยิ่งในการปกครองคน

หลักที่ว่าฝ่ายปกครองต้องให้ความเสมอภาคแก่ผู้อยู่ใต้การปกครองนี้เป็นหลักทั่วไปของกฎหมายปกครองที่มีหลักสำคัญอยู่สามประการ คือ

(1) เมื่อมีบทกฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองที่จะออกกฎข้อบังคับวางระเบียบเป็นการทั่วไป ฝ่ายปกครองจะงดเว้นไม่ออกกฎข้อบังคับเช่นนั้น และพิจารณาออกคำสั่งเฉพาะกรณีเป็นราย ๆ ไปไม่ได้ เช่น พระราชบัญญัติให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองที่ออกจากกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ โดยวางระเบียบรายละเอียดไว้ล่วงหน้าสำหรับใช้บังคับแก่บุคคลทั่วไป ฝ่ายปกครองจะงดเว้นไม่ออกกฎกระทรวงและสงวนอำนาจที่จะวินิจฉัยสั่งการเป็นเรื่อง ๆ ไปเมื่อมีกรณีเกิดขึ้น โดยไม่วางระเบียบไว้ล่วงหน้าเป็นกฎกระทรวงยอมทำไม่ได้ เพราะการที่กฎหมายบังคับให้ฝ่ายปกครองออกข้อบังคับไว้ล่วงหน้าเพื่อใช้บังคับแก่กรณีที่จะพึงเกิดขึ้นเป็นการทั่วไปนั้นย่อมเป็นหลักประกันเป็นอย่างดีที่จะให้ความเสมอภาคแก่บุคคลในทางกฎหมายเนื่องจากการบัญญัติไว้ล่วงหน้า โดยมีได้คำนึงถึงกรณีเฉพาะเรื่องเฉพาะราย ถ้าฝ่ายปกครองงดเว้นไม่ออกกฎข้อบังคับไว้ล่วงหน้าเพื่อใช้บังคับเป็นการทั่วไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และสงวนอำนาจที่จะวินิจฉัยสั่งการเฉพาะกรณีเป็นราย ๆ ไป ย่อมไม่หลักประกันแก่เอกชนอย่างเพียงพอ เพราะฝ่ายปกครองอาจวินิจฉัยสั่งการในเรื่องหนึ่งแตกต่างกับอีกเรื่องหนึ่ง ทั้ง ๆ ที่มีลักษณะอย่างเดียวกันก็ได้ นอกจากนี้เอกชนย่อมไม่สามารถรู้ได้ล่วงหน้าว่าจะต้องปฏิบัติอย่างไร ไม่เหมือนกับในกรณีที่กฎข้อบังคับวางระเบียบไว้ล่วงหน้าเป็นการทั่วไปแล้ว ซึ่งเมื่อเอกชนได้ปฏิบัติถูกต้องตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ฝ่ายปกครองก็ไม่อาจที่จะบิดเบือนเป็นอย่างอื่นได้ ถ้าปล่อยให้ไปทำตามดุลยพินิจของฝ่ายปกครองแล้ว ฝ่ายปกครองก็ย่อมมีอำนาจสั่งการได้ตามที่เห็นสมควร และจะเปลี่ยนแปลงอย่างไรก็ได้ จึงทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในผลปฏิบัติที่ให้แก่บุคคลหนึ่งแตกต่างกับอีกบุคคลหนึ่งได้

(2) บทกฎหมายหรือข้อบังคับอย่างอื่น ๆ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจกฎหมายย่อมมีผลบังคับฝ่ายปกครองเช่นเดียวกับเอกชนพลเมืองเมื่อได้มีบทกฎหมายและกฎข้อบังคับวางระเบียบไว้เป็นการทั่วไปไว้อย่างไรแล้ว ฝ่ายปกครองย่อมไม่อาจที่จะให้สิทธิพิเศษแก่บุคคลใดโดยยกเว้นมิให้ปฏิบัติตามหรือบังคับให้ต้องมีภาระหน้าที่เกินไปกว่าที่บทกฎหมายหรือกฎข้อบังคับนั้น

วางระเบียบบังคับไว้ได้ ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติกรให้เป็นไปตามบทบัญญัตินั้น ๆ เว้นไว้แต่บทกฎหมายจะให้อำนาจฝ่ายปกครองที่จะยกเว้นหรือผ่อนผันได้

ฝ่ายปกครองไม่เพียงแต่จะถูกผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น แม้แต่กฎข้อบังคับที่ออกโดยฝ่ายปกครองเองตามอำนาจที่บทกฎหมายให้ไว้ก็ย่อมมีผลผูกพันให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามเช่นเดียวกัน เพราะกฎข้อบังคับนั้นมีลักษณะเป็นกฎหมายแล้ว เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวง เมื่อออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติแล้ว แม้ตนจะเป็นผู้ลงชื่อประกาศใช้กฎกระทรวงเองก็ต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงนั้น โดยไม่มีข้อยกเว้น เพราะกฎกระทรวงนั้นมีลักษณะเป็นบทกฎหมาย จึงมีผลบังคับแก่ทุกคนโดยไม่มีกรยกเว้นทั้งนี้เพื่อความเสมอภาค

(3) ฝ่ายปกครองจะต้องเคารพต่อหลักความเสมอภาคแม้แต่ในกรณีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองที่จะใช้ดุลยพินิจได้ ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงหรือสถานะทางกฎหมายอย่างเดียวกัน ฝ่ายปกครองจะวินิจฉัยกรณีสำหรับบุคคลหนึ่งให้ผิดแผกแตกต่างกับกรณีสำหรับอีกบุคคลหนึ่งไม่ได้ ฝ่ายปกครองต้องไม่มีความลำเอียงและให้ผลปฏิบัติแก่บุคคลหนึ่งแตกต่างกับอีกบุคคลหนึ่ง ฝ่ายปกครองจะให้สิทธิพิเศษแก่ผู้ใดผู้หนึ่งนอกเหนือไปจากที่บทกฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ และจะบังคับให้ผู้ใดต้องมีภาระหน้าที่เกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ก็ไม่ได้เช่นเดียวกัน

กฎหมายปกครองย่อมกำหนดหลักเกณฑ์ความเกี่ยวพันระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนไว้ล่วงหน้าโดยชัดแจ้งว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะพึงเรียกร้องทรัพย์สินหรือบังคับให้เอกชนปฏิบัติการหรืองดเว้นปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งได้เพียงใด และยอมบัญญัติไว้เช่นเดียวกันว่าในกรณีใดบ้างที่เอกชนจะพึงเรียกร้องอะไรจากฝ่ายปกครองได้ ทั้งนี้ เพื่อให้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของเอกชนผู้อยู่ภายใต้การปกครอง แต่เพื่อมิให้หลักนี้ตายตัวเกินไป ในบางกรณีกฎหมายจึงให้อำนาจฝ่ายปกครองที่จะใช้ดุลยพินิจได้ตามควรแก่กรณี เพื่อให้ฝ่ายปกครองสามารถคุ้มครองประโยชน์สาธารณะได้อย่างเต็มที่ เพราะการรักษาประโยชน์สาธารณะนั้นเป็นหลักการอันใหญ่ยิ่งที่ฝ่ายปกครองจะต้องยึดถือไว้เสมอ ด้วยเหตุนี้ ในกรณีกฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองที่จะดำเนินการบังคับได้ ถ้าฝ่ายปกครองพิจารณาเห็นว่ากรบังคับในกรณีเช่นนั้นจะไม่ได้ประโยชน์และไม่เป็นผลดีเหมือนกับการงดเว้นไม่บังคับแล้ว ฝ่ายปกครองก็ชอบที่จะเลือกใช้วิธีนั้น ทั้งนี้เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับกาลเทศะและความเหมาะสม การที่ให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจใช้ดุลยพินิจได้ ย่อมทำให้สามารถสนองผลประโยชน์สาธารณะและใช้กฎหมายบังคับได้เหมาะสมกับเหตุการณ์ยิ่งขึ้น เพราะในการปกครองย่อมจะมีเหตุการณ์ที่ยุ่ยากซับซ้อน บทกฎหมายจะกำหนดรายละเอียดไว้ล่วงหน้าให้คลุมไปถึงทุกกรณีนั้นย่อมทำไม่ได้จึงต้องมอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลยพินิจในบางโอกาส เนื่องจากฝ่ายปกครองเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับเหตุการณ์และ

รู้ถึงความจำเป็นในทางปกครองดี จึงยอมอยู่ในฐานะที่จะใช้กฎหมายบังคับแก่กรณีได้อย่างเหมาะสม แต่อย่างไรก็ดีในการใช้ดุลยพินิจฝ่ายปกครองก็ต้องยึดถือเอาประโยชน์ของประชาชนและเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นที่ตั้ง นอกจากนี้การใช้ดุลยพินิจจะได้ผลดีเพียงใดย่อมอยู่ที่ความสุจริตใจและความรอบคอบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นสำคัญ

## 2.3 ทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

### 2.3.1 วิวัฒนาการของสิทธิในที่ดินของเอกชน

ในสังคมบรรพกาล (Primitive Societies) เป็นสังคมที่แบ่งเป็นสังคมล่าสัตว์และสังคมกสิกรรมนั้น สังคมล่าสัตว์เป็นสังคมที่ต้องอาศัยธรรมชาติเป็นหลักไม่รู้จักการทำมาหากินด้วยการเกษตร ยังชีพด้วยการจับสัตว์เป็นอาหารต้องเสาะแสวงหาไปเรื่อยๆ ทุกคนต้องหาเลี้ยงชีพ และเนื่องจากไม่รู้จักการเพาะปลูกจึงยังไม่มีกรรมครอบครองที่ดิน<sup>32</sup> จะเห็นได้ว่า ในสังคมบรรพกาลเป็นสังคมที่ไม่มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนตัวได้ โดยเฉพาะที่ดินถือว่าเป็นของกลางไม่มีใครหวงห้ามเป็นของตนเองโดยเฉพาะได้ ต่อมา เมื่อรู้จักวิธีการเพาะปลูกและมีการพัฒนาเทคนิคในการเพาะปลูกดีขึ้น ทำให้ผลผลิตเพิ่มมากขึ้น ผู้คนจึงเริ่มอยู่ติดที่ เริ่มมีการจับจองเข้าครอบครองที่ดินเพื่อใช้ในการเพาะปลูก แต่เดิมที่ดินยังไม่เป็นของบุคคลแต่ละคน แต่ตกเป็นของเผ่า (Tribe) ร่วมกัน โดยมีการแบ่งปันที่ดินทำกินในระหว่างครัวเรือนเป็นระยะสั้นๆ ต่อมาเมื่อวิธีการเพาะปลูกดีขึ้น ผู้ทำกินต้องการยึดที่ดินไว้นานกว่าเดิม จนในที่สุดก็เลิกวิธีการแบ่งปันที่ดิน ที่ดินจึงตกเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมกันของครอบครัว โดยมีหัวหน้าครอบครัวเป็นผู้ยึดถือแทนสมาชิกในครัวเรือน ต่อมา เมื่อหัวหน้าเผ่ามีมากขึ้นเป็นเหตุให้หัวหน้าครอบครัวมีอำนาจน้อยลง จึงทำให้หัวหน้าเผ่ามีอำนาจถือที่ดินแทนหัวหน้าครอบครัว ต่อมา เมื่อมีการรวมตัวเป็นประเทศชาติใหญ่ก็ยิ่งส่งเสริมให้ผู้ปกครองมีอำนาจมากยิ่งขึ้น จึงเริ่มมีการแบ่งปันที่ดินให้แก่สมาชิก บุคคลแต่ละคนจึงเริ่มมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่กรรมสิทธิ์ที่เกิดขึ้นนี้เป็นกรรมสิทธิ์ที่มีลักษณะแตกต่างกับกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์เป็นอันมาก เพราะยังไม่มีการแยกออกจากการครอบครอง เจ้าของจะต้องเป็นผู้อยู่หรือทำกินจึงจะมีสิทธิหวงห้ามคนอื่น หากอพยพคนออกจากที่หรือเลิกทำประโยชน์แล้วที่ดินจะกลับมาเป็นของกลาง ผู้ใดจะเข้าไปทำประโยชน์ต่อไปก็ได้ ต่างกับกรรมสิทธิ์ในสังหาริมทรัพย์ซึ่งเจ้าของสามารถนำติดตัวได้ อำนาจของเจ้าของจึงเด็ดขาด ต่อมาเมื่อกรรมสิทธิ์แยกออกจากการครอบครองได้แล้ว ที่ดินจึงเริ่มมีคุณค่าทางเศรษฐกิจและการปกครองมากขึ้น แต่อย่างไรก็ดีสมัยที่การเมืองการปกครองเป็นการปกครองดินแดนแทนที่จะเป็นการปกครองหมู่ชน โดยเฉพาะ

<sup>32</sup> เอกสารการสอนวิชากฎหมายกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (มศธ., 2534) น.31, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

อย่างสมัยก่อนๆ การที่ประชาชนยึดถือหวงแหนที่ดินไว้เป็นของตนเองอาจเป็นปรีภักย์ต่ออำนาจของผู้ปกครอง ดังนั้น สิทธิเด็ดขาดเหนือที่ดินก็ยังคงเป็นของผู้ปกครอง แต่กระนั้นก็ยังคงมีการแบ่งปันที่ดินให้ประชาชนตามสมควรแก่ตำแหน่งและกำลัง<sup>33</sup>

สมัยต่อมา เมื่อการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินแยกออกจากการครอบครองแล้ว ที่ดินจึงเริ่มเป็นทรัพย์สินที่มีคุณค่าต่างหากจากผลประโยชน์ที่ทำได้จากที่ดิน แต่สิทธิในที่ดินก็ยังไม่เหมือนสิทธิในสังหาริมทรัพย์ ทั้งนี้ เพราะสมัยนั้นเป็นสมัยของการปกครองดินแดนมีพระเจ้าแผ่นดินเป็นเจ้าของอาณาเขต ดังนั้น การที่เจ้าของที่ดินจะหวงแหนที่ดินที่ยึดถือไว้ในอำนาจของตน ก็จะเป็นปรีภักย์ต่ออำนาจของพระเจ้าแผ่นดินในประเทศที่พระเจ้าแผ่นดินมีอำนาจมาก พระองค์พยายามตัดทอนและจำกัดสิทธิของเจ้าของที่ดินมิให้เป็นอันตรายต่ออำนาจของพระองค์ได้ ดังนั้น โดยส่วนใหญ่แล้วจึงต้องบัญญัติขึ้นมาเป็นกฎหมายว่า ที่ดินทั้งหมดเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน<sup>34</sup>

ต่อมา ได้เกิดแนวความคิดในทางการเมืองว่า สิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิพื้นฐานทางเศรษฐกิจอันเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชน (Human Right)<sup>35</sup> เช่นเดียวกับสิทธิในชีวิตร่างกาย สิทธิในครอบครัว สิทธิในเกียรติยศ ชื่อเสียง และความเป็นอยู่ส่วนตัว ดังนั้น สิทธิในทรัพย์สินจึงถือว่าเป็นสิทธิที่ติดตัวมนุษย์ทุกคนมาตั้งแต่กำเนิด และไม่อาจถูกพรากไปจากราษฎรได้โดยไม่ทำลายความเป็นมนุษย์ของราษฎรมาตั้งแต่แรกเริ่มของการมีชีวิต<sup>36</sup> แนวความคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลมีนักปราชญ์สมัยโบราณให้ทัศนะไว้หลายทัศนะ กล่าวคือ เพลโต (Plato) เสนอให้ทรัพย์สินสมบัติเป็นของส่วนรวม โดยให้ทัศนะว่า ทรัพย์สินมักเป็นสาเหตุแห่งการต่อสู้แย่งชิงอำนาจทางการเมืองระหว่างนักปกครอง นักปกครองเป็นผู้ใฝ่รู้คุณธรรม ความรู้ และปัญญามากกว่าทรัพย์สินและครอบครัว ดังนั้น นักปกครองจึงต้องเสียสละทุกสิ่งทุกอย่างเพื่อคนในรัฐ กล่าวคือ ล้มเลิกกรรมสิทธิ์ส่วนตัวทุกอย่าง ตั้งแต่ทรัพย์สินไปจนกระทั่งบุตรและภรรยา<sup>37</sup> แนวความคิดของเพลโตในเรื่องทรัพย์สินนี้จึงถือเป็นปอเกิดของ “Communist manifesto” ของคาร์ล มาร์ก (Karl Marx) ในเวลาต่อมา<sup>38</sup> แนวความคิดของลัทธิสังคมนิยมมีแนวความคิดที่เกลียดชังอำนาจเด็ดขาดในทางการเมือง แต่ยืนยันว่า ความชั่วร้ายต่างๆ มีมาพร้อมกับความก้าวหน้าของลัทธิเสรีนิยมจะแก้ไขได้

<sup>33</sup> ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2 (น.295-297,390), โดย ร.แสงกาต์, 2526, กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช.

<sup>34</sup> คำอธิบายกฎหมายที่ดิน (น.19-22), โดย ภาสกร ชุณหอุไร, กรุงเทพมหานคร : แสงสุทธิการพิมพ์.

<sup>35</sup> Human Rights Today (p. 45), by Maurice Cranston, 1962, London: Ampers and Book.

<sup>36</sup> ปัญหาค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ศึกษาเฉพาะกรณีการอุทธรณ์เงินค่าทดแทน (น.14-16), โดย ปาน แดง ประเสริฐ, 2537, วิทยาลัยนิตินิติศาสตรมหาบัณฑิต: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

<sup>37</sup> ความคิดทางการเมืองเบื้องต้น (น.32-33), โดย พลศักดิ์ จิตรโกศิริ.

<sup>38</sup> “ความเป็นมาและปรัชญากฎหมายมหาชน,” เอกสารประกอบการฝึกอบรม (น.17), โดย ชาญชัย แสงศักดิ์, กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

โดยกำจัดสิทธิปัจเจกชนลงบ้าง กล่าวคือ ประชาชนต้องรับผิดชอบต่อสังคมและต้องถือว่าผลประโยชน์ของรัฐย่อมอยู่เหนือผลประโยชน์ของเอกชนในทางเศรษฐกิจ ลัทธินี้เสนอให้รัฐเข้าควบคุมและดำเนินกิจกรรมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ จนถึงขั้นให้รัฐบาลเข้าดำเนินการทางเศรษฐกิจทั้งหลายแบบทุนนิยม ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเพิ่มพูนอำนาจให้กับรัฐเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำที่มีอยู่ในสังคมแบบเสรีนิยม ดังนั้น ลัทธิสังคมนิยมมาร์กซิสต์จึงเสนอให้ใช้กำลังรุนแรงที่สุดของชนชั้นกรรมาชีพในการปฏิวัติสังคมเพื่อโค่นล้มระบบทุนนิยม จนถึงขั้นการล้มล้างรัฐบาล โดยการดำเนินเศรษฐกิจแบบคอมมิวนิสต์คือ การที่รัฐเข้ามามีอำนาจดำเนินการต่างๆ และตัดกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลให้หมดสิ้นไปให้คงเหลืออยู่แต่กรรมสิทธิ์รวมเท่านั้น

แต่อริสโตเติล (Aristotle) ให้ทัศนะเกี่ยวกับทรัพย์สินสมบัติแตกต่างกับความคิดของเพลโต กล่าวคือ ต้องให้มีการยอมรับในกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล เพราะกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลก่อให้เกิดคุณค่าทางด้านเศรษฐกิจและศีลธรรม กล่าวคือ ในแง่เศรษฐกิจจะช่วยกระตุ้นให้คนทำงานเพื่อเพิ่มพูนทรัพย์สินส่วนตัวให้มากขึ้น ขณะเดียวกัน การมีทรัพย์สินส่วนบุคคลทำให้แยกส่วนได้ส่วนเสียของคนในสังคมได้ชัดเจนกว่าและทำให้เกิดความขัดแย้งน้อยกว่าการให้ทรัพย์สินเป็นของส่วนรวม ส่วนในแง่ศีลธรรมนั้น ทรัพย์สินสมบัติส่วนบุคคลทำให้คนมีศักดิ์ศรี กล่าวคือ เมื่อมีทรัพย์สินส่วนตัวทำให้ไม่ต้องพึ่งพาคนอื่น เป็นตัวของตัวเองและทรัพย์สินส่วนตัวสามารถแบ่งปันให้บุคคลอื่นเป็นสิ่งที่แสดงออกถึงคุณธรรมความเมตตากรุณาต่อเพื่อนมนุษย์ในสังคม<sup>39</sup> ความคิดของอริสโตเติลนี้เองเป็นต้นตอของลัทธิเสรีนิยม ทำนองเดียวกับความคิดของเพลโตที่เป็นต้นตอของลัทธิคอมมิวนิสต์<sup>40</sup> นอกจากนี้ ฌอง โบแคง (Jean Bobin) ยังมีแนวความคิดสนับสนุนในกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลว่า บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิธรรมชาติและรัฐต้องให้ความรับรองและคุ้มครองในสิทธิดังกล่าวแก่ประชาชนด้วย

นับแต่ปลายศตวรรษที่ 18 ถึงต้นศตวรรษที่ 19 ซึ่งเป็นยุคที่ลัทธิเสรีนิยมและปัจเจกชนนิยมแพร่หลายและเฟื่องฟูจนถึงสุดขีด อำนาจและบทบาทของรัฐไม่ว่าในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ถูกจำกัดและควบคุมโดยกลไกหลายประการเพื่อมิให้ไปกระทบบุคคล ปัจเจกชนจะใช้สิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองให้สามารถก่อตั้งนิติสัมพันธ์ระหว่างกันเอง ประกอบกับระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมที่มีปรัชญาพื้นฐานว่า เมื่อบุคคลมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจะทำให้บุคคลนั้นๆ มีกำลังใจในการทำงานในการแสวงหาทรัพย์สินเพิ่มเติมและเก็บรักษาไว้เพื่อประโยชน์ของตนเอง ดังนั้น กรรมสิทธิ์จึงเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่สำคัญอย่างหนึ่งที่สอดคล้องกับลัทธิปัจเจกชนนิยมและเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ ผลจากการที่อำนาจและบทบาทของรัฐถูกจำกัด

<sup>39</sup> นิติปรัชญาเบื้องต้น (น.81), โดย สมยศ เชื้อไทย.

<sup>40</sup> นิติปรัชญาเบื้องต้น (น. 22-24), โดย ปาน แดงประเสริฐ.

ไม่ให้เข้าไปแทรกแซงกิจกรรมของเอกชน ส่งผลให้เกิดการเอาเปรียบกันระหว่างผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมดีกว่า สามารถใช้ประโยชน์จากสิทธิทั้งหลายที่ระบอบการเมืองการปกครองในยุคลัทธิเสรีนิยมและปัจเจกนิยมกับผู้ที่อยู่ในฐานะที่ด้อยกว่า

ครั้นเมื่อยุคลัทธิเสรีนิยมเริ่มเสื่อมลง ประชาชนเริ่มเรียกร้องให้รัฐเอาใจใส่ในการปรับปรุงสภาพการดำรงชีวิตของคนยากจนให้ดีขึ้น และขอเรียกร้องนี้เองที่สนับสนุนให้รัฐเข้าไปแทรกแซงกิจการของเอกชน และแนวความคิดว่าด้วย “รัฐสวัสดิการ” จึงได้เกิดขึ้น ปัจจุบันรัฐได้กลายเป็นเครื่องมือในอันจะส่งเสริมสวัสดิการของสังคมและเศรษฐกิจของประชาชน รัฐสมัยใหม่พยายามที่จะส่งเสริมความยุติธรรมทางสังคมและยอมรับบทบาทเป็นผู้กระทำการด้วยเหตุนี้ กิจกรรมของรัฐจึงขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวาง ดังจะเห็นได้ว่า ภารกิจต่างๆ ซึ่งเมื่อก่อนนี้ได้ปล่อยให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ รัฐในปัจจุบันจะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับวิถีชีวิตของเอกชนทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านการขนส่ง การสร้างถนน ทางด่วน การศึกษา การสาธารณสุข ควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชน ดังนั้น การที่รัฐสมัยใหม่ก้าวเข้ามาสู่รัฐสวัสดิการ จึงนำไปสู่การเพิ่มพูนอำนาจให้แก่รัฐตามภารกิจของรัฐที่เพิ่มมากขึ้น ฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ดำเนินการกิจเหล่านี้จึงจำเป็นต้องมีเครื่องมือในการบริหาร และรัฐสภาจำต้องให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมากยิ่งขึ้น เพื่อให้สามารถดำเนินงานจัดบริการสาธารณะต่างๆ ให้บรรลุจุดหมายของรัฐสวัสดิการ<sup>41</sup>

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้รัฐสมัยใหม่จะเข้าแทรกแซงกิจการของเอกชนได้ แต่แนวความคิดในเรื่องของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นเรื่องภายในรัฐใดรัฐหนึ่ง โดยเฉพาะแต่ต่อมาได้เริ่มเปลี่ยนแปลงมาเป็นการร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อหาทางคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้ดียิ่งขึ้น จนกระทั่งเมื่อวันที่ 15 เมษายน ค.ศ.1947 ได้มีการประชุมใหญ่สหประชาชาติที่ซานฟรานซิสโก และลงมติรับรองกฎบัตรสหประชาชาติ ถ้อยคำในกฎบัตรสหประชาชาติได้แสดงให้เห็นถึงความพยายามของร่างที่จะจัดให้มีการร่างเอกสารระหว่างประเทศเพื่อรับรองสิทธิของบุคคล (International bill of rights) และในที่สุดเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ.1948 องค์การสหประชาชาติก็ได้มีมติประกาศรับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นมูลฐานของมนุษย์ไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) และสิทธิประการหนึ่งที่ได้มีการกล่าวไว้ในปฏิญญานี้คือ สิทธิในทรัพย์สิน โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 17 ว่า (1) บุคคลมีสิทธิทั้งในฐานะลำพังตนเอง ตลอดจนการร่วมมือกับผู้อื่นในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน (2) การยึดเอาทรัพย์สินของบุคคลใดไปเสียโดยพลการจะกระทำมิได้ จึงเห็นได้ว่า ถึงแม้ว่าสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนจะได้รับการยืนยันจากนานาชาติ ดังปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน แต่ในขณะเดียวกันฝ่ายบริหาร

<sup>41</sup> “กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง 1,” เอกสารประกอบการบรรยาย, บัณฑิตศึกษาคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (น.10-11), โดย สมยศ เชื้อไทย, 2533.

ก็มีภารกิจที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะ และจำเป็นต้องพัฒนาประเทศทั้งในด้านอุตสาหกรรม การคมนาคม ตลอดจนการจัดให้มีสาธารณูปโภคต่างๆ เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ในการดำเนินการของฝ่ายบริหารนี้ จึงอาจมีการกระทบกระทั่งถึงสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนได้ เช่น ฝ่ายบริหารต้องการที่จะสร้างทางคมนาคม หรือสนามบินใหม่ขึ้นมา ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อกำหนดการใช้ประโยชน์ของที่ดินบริเวณนั้น ในขณะเดียวกัน ถ้าเส้นทางหรือสนามบินที่จะจัดสร้างขึ้นมาใหม่จะต้องตัดผ่านที่ดินของเอกชน ก็จำเป็นที่ฝ่ายบริหารจะต้องตรากฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขึ้นมาใช้บังคับ ซึ่งลักษณะของการตรากฎหมายดังกล่าวมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจมหาชนที่รัฐมีเหนือเอกชน แต่รัฐจะต้องจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนด้วยราคาที่เป็นธรรมด้วย

### 2.3.2 แนวความคิดการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ของเอกชน

กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมีทฤษฎีทางกฎหมายรับรองและคุ้มครองอย่างชัดเจนแน่นอน ดังนั้น แม้ว่ารัฐจะมีอำนาจมหาชนอันมีพื้นฐานมาจากหลักการบริการสาธารณะ ซึ่งรัฐสามารถเวนคืนทรัพย์สินของเอกชนมาใช้เพื่อดำเนินกิจการดังกล่าวได้ก็ตาม แต่รัฐจะดำเนินการไปกระทบสิทธิของเอกชนมากเกินไปไม่ได้ รัฐคงต้องเคารพกรรมสิทธิ์ในทางทรัพย์สินของเอกชนด้วยการจ่ายเงินค่าทดแทน

#### 2.3.2.1 ความหมายของกรรมสิทธิ์

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรรมสิทธิ์มีความหมายเดียวกับคำว่า “เจ้าของ” ซึ่งอยู่ใต้อำนาจในกฎหมายลักษณะเบ็ดเตล็ด บทที่ 44 ที่บัญญัติว่า “มาตราหนึ่ง หัวป่าแลมีเจ้าของสืบสาย แลผู้นั้นตายได้แก่ลูกหลานถ้าแลผู้ใด ไปแผ้วถางเอาเองท่านว่าแลผู้นั้นให้ใหม่ลาหนึ่งเป็นสินไหมกึ่งพันยังคินที่นั้น ให้แก่พี่น้องลูกหลานมัน” และบทที่ 45 บัญญัติว่า “มาตราหนึ่ง ผู้ใดยกที่เข้าเรือนให้แก่ฝ่ายข้างหนึ่งนั้น มีผู้รู้เห็น แลฝ่ายผู้ใดเข้าเรือนนั้นตาย เจ้าของจะกล่าวเอาที่เข้าเรือนคินเล่า ท่านว่าให้คินให้ท่าน โดยคานับ...” เป็นต้น ดังนั้น กรรมสิทธิ์จึงหมายถึง สิทธิแห่งความเป็นเจ้าของ<sup>42</sup>

โจฮัน วิลเลียม (Joshua Williams) ได้ให้คำอธิบายความหมายของคำว่ากรรมสิทธิ์ โดยไม่ต้องพยายามที่จะให้คำวิเคราะห์ศัพท์ เราอาจจะกล่าวได้ว่า กรรมสิทธิ์ หมายถึง สิทธิที่จะแสวงหาประโยชน์โดยเด็ดขาดในทรัพย์สินสิ่งใดสิ่งหนึ่งย่อมมีสิทธิที่จะขัดขวางมิให้บุคคลอื่นเข้าครอบครองหรือแสวงหาประโยชน์ในทรัพย์สินนั้นและถ้าเขาถูกขู่แย่งเอาไปซึ่งทรัพย์สินที่เขาเป็นเจ้าของโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เขาก็สิทธิที่จะได้คืนมาซึ่งการครอบครองจากบุคคลใดๆ ก็ได้

<sup>42</sup> ปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ศึกษาเฉพาะกรณีผลจากการใช้ทรัพย์สินไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน (น.34-35), โดย ก้อง สีวะเกื้อ, 2537, วิทยาลัยนิตยศาสตร์มหาบัณฑิต: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สำหรับสิทธิที่จะรักษาไว้ หรือเอากลับคืนมาซึ่งการครอบครองทรัพย์สินสิ่งใดสิ่งหนึ่งนั้นสามารถ  
ใช้ยื่น หรือต่อสู้บุคคลอื่นได้ทั้งโลก สิทธินี้ถือเป็นหัวใจหรือแก่นแท้ของกรรมสิทธิ์<sup>43</sup>

เมื่อพิจารณาถึงเหตุข้อเท็จจริงอื่นๆ ของกรรมสิทธิ์แล้ว กรรมสิทธิ์อาจแบ่งออกได้  
เป็นกรรมสิทธิ์ (กรรมสิทธิ์โดยแท้) หรือ กรรมสิทธิ์โดยจำกัดซึ่งกรรมสิทธิ์โดยแท้ย่อมรวมถึง สิทธิ  
อันเป็นอิสระเช่นเดียวกับที่เป็นสิทธิที่จะแสวงหาประโยชน์โดยเด็ดขาด ดังนั้น กรรมสิทธิ์จึง  
เป็นสิทธิที่จะใช้สอย เปลี่ยนแปลง หรือ ทำลายทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้กรรมสิทธิ์ตามความพอใจของผู้เป็น  
เจ้าของ แต่จะใช้ไปรบกวนสิทธิอันเกี่ยวกับความปลอดภัยส่วนบุคคลและทรัพย์สินของบุคคลอื่น  
ไม่ได้เท่านั้น นอกจากนี้ กรรมสิทธิ์โดยแท้ยังมีลักษณะสำคัญ คือ ความเป็นอิสระในการจำหน่าย  
กล่าวคือ สิทธิของผู้เป็นเจ้าของที่จะโอนไปทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วน ซึ่งสิทธิที่เขามีอยู่เหนือ  
ทรัพย์สินที่เขาเป็นเจ้าของตามความพอใจ อนึ่ง ลักษณะที่ถือเป็นสาระสำคัญของกรรมสิทธิ์แท้  
อีกประการหนึ่งคือ ความมั่นคงถาวรโดยไม่มีกำหนดเวลา

โซลมอนด์ (Salmond) ได้วิเคราะห์ศัพท์คำว่า กรรมสิทธิ์ ไว้ว่า กรรมสิทธิ์ หมายถึง  
ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับสิทธิทั้งหลายที่เขามีอยู่ โดยเป็นสิ่งที่มนุษย์คนใดคนหนึ่งเป็น  
เจ้าของก็คือ สิทธิตามธรรมดาเมื่อเราพูดถึงกรรมสิทธิ์ในวัตถุที่มีตัวตนสิ่งใดสิ่งหนึ่งนั้น ก็เพื่อ  
ความสะดวกในการทำความเข้าใจเท่านั้น ความจริงแล้วการเป็นเจ้าของที่ดินแปลงหนึ่งในที่ดิน  
แปลงนั้น นั่นคือ การเป็นเจ้าของที่ดินแปลงนั้นนั่นเอง<sup>44</sup>

Black's Law ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า กรรมสิทธิ์ไว้ว่า กรรมสิทธิ์เป็นที่รวมของ  
สิทธิที่จะใช้สอยและได้รับประโยชน์ในทรัพย์สิน รวมทั้งสิทธิที่จะโอนทรัพย์สินไปยังบุคคลอื่น  
รวมทั้งเป็นสิทธิของบุคคลหนึ่งหรือหลายคนที่จะครอบครองและใช้สอยทรัพย์สินได้อย่างหนึ่ง  
โดยปราศจากการเกี่ยวข้องรบกวนจากบุคคลอื่น<sup>45</sup>

ศาสตราจารย์ ประมูล สุวรรณศร ได้ให้ความหมายคำว่ากรรมสิทธิ์ไว้ว่า เป็นทรัพย์สิน  
ชนิดหนึ่งที่มีไว้ตัวทรัพย์สิน แต่เป็นอำนาจชนิดหนึ่งที่กฎหมายรับรองและบังคับบัญชาให้ ฉะนั้น ต้อง  
ทำความเข้าใจไว้ให้ชัดเจนเดียวกันว่า กรรมสิทธิ์ไม่ใช่ตัวทรัพย์สินของ หากแต่เป็นเพียงอำนาจชนิด  
หนึ่งที่บุคคลมีอยู่เหนือทรัพย์สินเท่านั้น แต่อำนาจอันนี้นับว่าเป็นอำนาจอันสมบูรณ์ที่สุดที่บุคคลจะ

<sup>43</sup> *Williams on real property* (pp. 2-5), JoShun Williams, 1948, London : Butterworth. อ้างใน *ปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ศึกษาเฉพาะกรณีผลจากการใช้ทรัพย์สินไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน*, น.34.

<sup>44</sup> Salmond, *Jurisprudence* (Forth edition, Chapter 12), p.220-225. . อ้างใน *ปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ศึกษาเฉพาะกรณีผลจากการใช้ทรัพย์สินไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน*, น.34.

<sup>45</sup> *Black's Law Dictionary* (pp. 1260-1261), 1979, ST.Paul Minn: West. . อ้างถึงใน *ปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ศึกษาเฉพาะกรณีผลจากการใช้ทรัพย์สินไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน*, น.35.

พึงมีเหนือทรัพย์สินได้ กล่าวคือ กรรมสิทธิ์ก็คือ อำนาจแห่งการเป็นเจ้าของนั่นเอง ฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า กรรมสิทธิ์คือ ทรัพย์สินชนิดหนึ่งที่แสดงถึงความเป็นเจ้าของแห่งทรัพย์สิน<sup>46</sup>

ศาสตราจารย์ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช กล่าวเกี่ยวกับเรื่องกรรมสิทธิ์ไว้ว่า โดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่มีบทวิเคราะห์ศัพท์คำว่า กรรมสิทธิ์คืออะไร จึงตกเป็นภาระแก่ผู้ศึกษาที่จะต้องค้นคว้าหาความเข้าใจกันเองและการนิยามศัพท์ก็ไม่ใช่เรื่องที่ทำได้โดยง่าย โดยท่านได้หยิบยกเอาคำอธิบายคำว่า กรรมสิทธิ์ซึ่งท่านออสติน (Austin) นักนิติศาสตร์อังกฤษ ได้กล่าวไว้ว่า กรรมสิทธิ์หมายถึงสิทธิในทรัพย์สินซึ่งไม่มีจำกัดในการใช้ ไม่มีข้อจำกัดห้ามในการจำหน่าย ไม่มีการกำหนดเวลาจำหน่าย แต่ศาสตราจารย์ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เห็นว่า ที่ท่านออสตินกล่าวนั้นกว้างเกินไป เพราะสิทธิใดๆ ที่มีในกฎหมายนั้นย่อมต้องมีข้อจำกัดไม่มากก็น้อย ตัวอย่างเช่น เรามีอิฐก้อนหนึ่งมิได้หมายความว่าเราผู้ถือกรรมสิทธิ์ในอิฐก้อนนั้นจะนำไปขว้างทิ้งระบุกคนอื่นเล่นตามใจชอบหาได้ไม<sup>47</sup>

### 2.3.2.2 ลักษณะสำคัญของกรรมสิทธิ์

มาตรา 1336 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้น โดยมีขอบด้วยกฎหมาย จะเห็นได้ว่า กรรมสิทธิ์เป็นที่รวมของสิทธิทั้งหลายอันบุคคลพึงมีเหนือทรัพย์สิน และเมื่อวิเคราะห์กรรมสิทธิ์ตามมาตราดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ลักษณะของกรรมสิทธิ์พิเศษยิ่งกว่าทรัพย์สินประการอื่นๆ 3 ประการ คือ

1) กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิเด็ดขาด<sup>48</sup> กล่าวคือ กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิเด็ดขาด แต่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย ทั้งนี้เพราะเป็นนโยบายของกฎหมายที่จะสร้างความสงบและสันติสุขให้เกิดขึ้นในสังคม ตามที่ทราบกันมาแล้วว่า สังคมประกอบขึ้นจากประชาชนพลเมืองที่เรียกว่าบุคคลในทางกฎหมาย ดังนั้น หัวใจของกฎหมายคือ สิทธิและหน้าที่ของบุคคลที่ต้องใช้สิทธิและปฏิบัติตามหน้าที่ เพราะเหตุว่า ถ้าบุคคลแต่ละคนใช้สิทธิโดยปราศจากขอบเขตและไม่ปฏิบัติตามหน้าที่สังคมก็จะมีแต่ความวุ่นวายและไม่สงบสุข ด้วยเหตุนี้ การที่จะปล่อยให้บุคคลใช้สิทธิโดยไม่มีขอบเขตก็ดี การที่จะปล่อยให้บุคคลละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ก็ดี ย่อมจะทำให้บุคคลอื่นหรือสังคม

<sup>46</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน, 2517, น. 36, โดย ประมวล สุวรรณศร, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ.

<sup>47</sup> กฎหมายลักษณะทรัพย์สิน (น.218), โดย เสนีย์ ปราโมช, 2514, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ.

<sup>48</sup> สิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ (น.83-85), โดย วิชาญ อุคมนตรี, 2517, วิทยานพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ดำรงอยู่ด้วยความสงบสุขไม่ได้ จึงเกิดหลักกฎหมายในทางใช้สิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าการใช้สิทธิที่ดี การปฏิบัติตามหน้าที่ที่ดี บุคคลทุกคนต้องกระทำการโดยสุจริตเสมอ<sup>49</sup>

2) กรรมสิทธิ์ก่อให้เกิดอำนาจหวงกันโดยเฉพาะ<sup>50</sup> อำนาจหวงกันหรืออำนาจในการหวงห้ามมิให้บุคคลอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องกับ รบกวณ ขัดขวาง การใช้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคลก็เป็นไปเช่นเดียวกับลักษณะของทรัพย์สินโดยทั่วไปนั่นเอง แต่ว่าสำหรับกรรมสิทธิ์นั้น อำนาจหวงกันมีลักษณะพิเศษที่กฎหมายให้ไว้โดยเฉพาะแก่ผู้ถือกรรมสิทธิ์เท่านั้น ส่วนทรัพย์สินประเภทอื่นไม่มีอำนาจหวงกันเหมือนกรรมสิทธิ์ เช่น ผู้ทรงสิทธิในภาระจำยอมในที่ดินอันเป็นสามยทรัพย์แปลงหนึ่งต้องยอมให้ผู้ทรงสิทธิในภาระจำยอม โดยเจ้าของสามยทรัพย์แปลงอื่นเข้ามาแสวงสิทธิในภาระทรัพย์สินแปลงเดียวกันได้ จะหวงกันไว้ใช้สิทธิแต่เพียงคนเดียวไม่ได้และผู้ทรงสิทธิในภาระจำยอมหรือเจ้าของสามยทรัพย์จะใช้สิทธิของคนแต่ผู้เดียวโดยไม่ยอมให้เจ้าของสามยทรัพย์คนอื่นใช้สิทธินั้นไม่ได้

3) กรรมสิทธิ์มีลักษณะถาวรโดยแท้<sup>51</sup> ทรัพย์สินทุกประเภทโดยทั่วไปเป็นสิทธิที่มีลักษณะมั่นคงและถาวร โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรรมสิทธิ์นั้น มีลักษณะถาวรยิ่งกว่าทรัพย์สินประเภทอื่นๆ โดยในทฤษฎีแล้ว กรรมสิทธิ์ไม่มีกำหนดเวลาสิ้นสุด เพราะไม่มีกฎหมายบัญญัติว่ากรรมสิทธิ์จะสิ้นสุดลงโดยกาลเวลา แต่ทรัพย์สินอื่นๆ อาจสิ้นผลไปโดยผลแห่งกาลเวลาได้ เช่น ภาระจำยอม เป็นต้น<sup>52</sup> นอกจากนี้ กรรมสิทธิ์ยังมีความมั่นคง กล่าวคือ แม้ผู้ทรงกรรมสิทธิ์ตายไป กรรมสิทธิ์ก็ยังคงทอดไปยังทายาทเสมอและยังคงอยู่ตลอดไปตราบเท่าที่ยังมีทายาทสืบทอดต่อไป ซึ่งต่างกับทรัพย์สินบางประเภท เช่น สิทธิอาศัย<sup>53</sup> จึงถือว่า กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิยังคงอยู่ตลอดไป และมีลักษณะเป็นสิทธิที่มีความคงทนถาวร โดยแท้ อย่างไรก็ตาม แม้ในทางทฤษฎีกฎหมายกรรมสิทธิ์นั้นจะเป็นสิทธิที่มีความมั่นคงถาวรตลอดไปก็ตาม แต่มาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้บัญญัติให้ ที่ดินที่เจ้าของปล่อยให้รกร้างว่างเปล่าเกินเวลาที่กฎหมายกำหนดตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ จึงเป็นผลทำให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินอาจจะสิ้นไปโดยผลแห่งกาลเวลาได้ ทั้งนี้ เพราะเหตุผลในทางเศรษฐกิจและการเมืองเป็นสำคัญ แต่อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าว

<sup>49</sup> ปพพ. มาตรา 5 การใช้สิทธิแห่งตนที่ดี ในการชำระหนี้ที่ดี บุคคลทุกคนต้องกระทำโดยสุจริต

<sup>50</sup> สิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ (น.85). เล่มเดิม.

<sup>51</sup> สิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ (น.85-86). เล่มเดิม.

<sup>52</sup> ปพพ. มาตรา 1399 ภาระจำยอมนั้น ถ้ามิได้ใช้สิบปี ท่านว่าย่อมสิ้นไป

<sup>53</sup> ปพพ. มาตรา 1404 สิทธิอาศัยนั้นจะโอนกันไม่ได้แม้โดยมรดก

ก็ใช้เฉพาะกับที่ดินเท่านั้น ไม่รวมถึงกรรมสิทธิ์ในทางอื่นด้วย จึงถือว่า ลักษณะของกรรมสิทธิ์ โดยทั่วไปมีลักษณะมั่นคงถาวรโดยแท้<sup>54</sup>

การที่รัฐมีภารกิจเพิ่มมากขึ้น ทำให้รัฐต้องใช้อำนาจมหาชนของรัฐดำเนินกิจกรรมไป กระทบกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น การสร้างรถไฟ การสร้างทางด่วน การทำทางหลวงพิเศษ เป็นต้น รัฐก็จำเป็นต้องเวนคืนที่ดินของเอกชนเพื่อนำไปใช้ในการก่อสร้าง อย่างไรก็ตาม แม้รัฐจะมีอำนาจมหาชนที่จะดำเนินการบังคับเอกชนให้ปฏิบัติตาม แต่สิทธิของเอกชนก็จำเป็นต้องได้รับการคุ้มครองไปด้วยในขณะเดียวกัน

เมื่อการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อประโยชน์สาธารณะของส่วนรวมเป็นสำคัญ ดังนั้น ในบางกรณีรัฐก็มีความจำเป็นที่จะต้องกระทำการอันเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิของเอกชนส่วนน้อย เอกชนส่วนน้อยก็จำเป็นต้องถูกรัฐใช้อำนาจบังคับ โดยที่เอกชนผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไม่อาจใช้อำนาจขัดขวางการดำเนินการของรัฐได้ เช่น การที่รัฐใช้อำนาจเวนคืนของเอกชนเพื่อนำมาก่อสร้างถนนสาธารณะ เป็นต้น แม้ตามหลักของทฤษฎีกรรมสิทธิ์ ผู้ใดจะมาพรากกรรมสิทธิ์ของเอกชนไปไม่ได้ เนื่องจากกรรมสิทธิ์เป็นสิ่งที่มีความมั่นคงถาวรก็ตาม แต่เจ้าของกรรมสิทธิ์ดังกล่าวยังคงต้องอยู่ภายใต้บังคับบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย ดังนั้น รัฐจึงมีอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนได้ จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า หลักการบริการสาธารณะกับหลักกรรมสิทธิ์ของเอกชน เป็นหลักที่ขัดแย้งกัน เพราะหลักบริการสาธารณะมุ่งคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ ในขณะที่หลักกรรมสิทธิ์ของเอกชนมุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้ถือกรรมสิทธิ์ จึงยากที่จะประสานหลักการทั้งสองให้เข้ากันได้ ซึ่งการประสานหลักการดังกล่าวสามารถทำได้โดยการเพิ่มการคุ้มครองสิทธิในกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนให้มากขึ้น กล่าวคือ เมื่อการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการบังคับซื้ออสังหาริมทรัพย์ของเอกชนโดยรัฐ ซึ่งเอกชนจะไม่มีโอกาสขัดขวางการใช้อำนาจมหาชนของรัฐได้ ดังนั้น การประสานหลักการทั้งสอง จึงทำได้โดยการจ่ายเงินค่าทดแทนที่เหมาะสม และจะต้องเป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรม เมื่อกระบวนการจ่ายเงินค่าทดแทนให้ความเป็นธรรม ก็จะส่งผลให้เกิดการต่อต้านจากเอกชนผู้ถูกเวนคืนน้อยลงตามไปด้วย ทำให้รัฐสามารถนำอสังหาริมทรัพย์ไปใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมได้ และในขณะเดียวกัน

<sup>54</sup> ปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ศึกษาเฉพาะกรณีผลจากการใช้ทรัพย์สินไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน (น.40-44). เล่มเดิม.

รัฐก็ไม่ได้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนกับประชาชนส่วนน้อยมากเกินไป ซึ่งส่งผลให้การบริหารราชการแผ่นดินบรรลุวัตถุประสงค์ของการปกครองในระบอบนิติรัฐในที่สุด<sup>55</sup>

### 2.3.3 การจำกัดกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

ในปัจจุบันภาระหน้าที่ของรัฐมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น เนื่องจากรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องจัดหาปัจจัยพื้นฐานต่างๆ เพื่อรองรับการเจริญเติบโตของประเทศ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รัฐจึงมีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินเพื่อก่อสร้างถนน และระบบขนส่งมวลชนที่ดีเพื่อพัฒนาระบบอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมให้ก้าวหน้าสำหรับการรองรับปริมาณของประชากรในอนาคต และเป็นเหตุให้รัฐต้องขยายกิจการด้านสาธารณูปโภคเพิ่มมากขึ้นด้วย

ในกรณีนี้รัฐมีหน้าที่สองด้าน<sup>56</sup> คือ แก้ปัญหาต่างๆ ของประชากร ในขณะเดียวกันก็ต้องบำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชากรไม่ให้ได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำของตน สำหรับประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยถือว่า สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเป็นสิ่งที่พึงเคารพ รัฐย่อมต้องให้ความคุ้มครองและไม่เข้าไปแทรกแซงการใช้สิทธิในทรัพย์สิน เว้นแต่จะเป็นไปโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันว่า เมื่อบุคคลมาอยู่ร่วมกันในรัฐย่อมต้องมีหน้าที่ในการตอบแทนรัฐ โดยถือหลักว่าประโยชน์ส่วนรวมย่อมมีความสำคัญมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว จึงเป็นหลักที่ยอมรับกันทั่วไปว่า แม้ว่ารัฐจะเคารพต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเพียงใด ก็อาจจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลได้เพื่อประโยชน์ส่วนรวม<sup>57</sup>

#### 1) เหตุผลความจำเป็นในการจำกัดกรรมสิทธิ์

สิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิหนึ่งที่รัฐให้การรับรองและคุ้มครอง ดังที่ มาตรา 41 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ อย่างไรก็ตาม การรับรองและคุ้มครองนี้มีได้หมายความว่า สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวนี้จะถูกจำกัดไม่ได้เลย สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้หากการจำกัดนั้นเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นหรือเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชน<sup>58</sup> แม้ว่าสิทธิในทรัพย์สินของ

<sup>55</sup> ปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ศึกษาเฉพาะกรณีผลจากการใช้ทรัพย์สินไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน (น.46-48). เล่มเดิม.

<sup>56</sup> รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (น. 1-2), โดย สงขลา วิชัยทัตะ และคณะ.

<sup>57</sup> จาก “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์,” *วารสารศิลปศาสตร์*, 30:3 (พฤษภาคม-มิถุนายน, 2526), น. 52-53. โดย ประพันธ์ ทรัพย์แสง.

<sup>58</sup> จาก “กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกับการจำกัดกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน” ในอาจารย์นุชา หนังสือรวมบทความทางวิชาการ เพื่อเป็นอนุสรณ์แด่ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม (น.298), โดย เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, รวบรวมโดย พนม เยี่ยมประยูร, 2538, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

เอกชนจะจัดได้ว่าเป็นประเภทหนึ่งของเสรีภาพในกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่บรรดา รัฐเสรีประชาธิปไตยให้การรับรองคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญแต่รัฐก็สามารถจำกัดสิทธิดังกล่าวได้ หากทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ กรณีจึงมิใช่เรื่องแปลกที่จะมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการจำกัดกรรมสิทธิ์ออกมาใช้บังคับมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และกฎหมายที่เกี่ยวกับการโอนกิจการรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ให้เป็นของชาติ เป็นต้น

## 2) รูปแบบของการจำกัดกรรมสิทธิ์

สิทธิในทรัพย์สินถือเป็นสิทธิพื้นฐานที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ดี สิทธิดังกล่าวอาจถูกพรากไปจากเจ้าของ โดยรัฐ ด้วยเหตุผลความจำเป็นที่รัฐจะต้องได้มาซึ่งทรัพย์สินของราษฎรเพื่อใช้ในการจัดทำบริการ สาธารณะ เช่น การก่อสร้างเส้นทางคมนาคม อาคาร สถานที่ราชการ การก่อสร้างเพื่อการ สาธารณูปโภคต่างๆ เป็นต้น รัฐจึงต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ของราษฎรมาเพื่อประโยชน์ของรัฐ การที่รัฐใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย พรากเอาทรัพย์สินของบุคคลมาเป็นของรัฐเพื่อใช้ในงานสาธารณะ ภายใต้เงื่อนไขว่าต้องมิ การเสียหายความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ราษฎรด้วยการชดเชยค่าเสียหายที่เป็นธรรม มาตรการเวนคืน จึงถือได้ว่าเป็นการจำกัดกรรมสิทธิ์ที่รุนแรงที่สุด ดังนั้น ต้องมีการบัญญัติรับรองอำนาจเช่นนี้ไว้ ในรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม รูปแบบของการจำกัดกรรมสิทธิ์มิได้มีเฉพาะการเวนคืนเท่านั้น ดังนี้

1. ข้อผูกมัดกรรมสิทธิ์<sup>59</sup> เป็นกรณีที่รัฐยังคงปล่อยให้เอกชนเป็นเจ้าของทรัพย์สินได้ แต่ มีการวางเงื่อนไขอันจำเป็นโดยฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน และโดยมาก จะเป็นการจำกัดสิทธิใช้สอยทรัพย์สินในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันเองเพื่อมิให้มีการใช้สอยทรัพย์สินของตนไปในทางที่จะทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น หรือในบางครั้งเจ้าของ ทรัพย์สินอาจต้องยอมให้ผู้อื่นเข้าไปในทรัพย์สินของตน นอกจากนี้ ข้อผูกมัดกรรมสิทธิ์อาจเกิดขึ้น ในกรณีที่รัฐมีความมุ่งประสงค์เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของสังคม เช่น กฎหมายผังเมืองที่บังคับให้ เอกชนต้องใช้ประโยชน์ที่ดินตามแผนที่กำหนดไว้ล่วงหน้า เช่น ในกรณีของประเทศเยอรมัน มีการยกเลิกสิทธิการใช้สอยน้ำใต้ดินของเอกชนเพื่อความปลอดภัยและความเพียงพอในการ ใช้น้ำของชุมชน หรือรัฐอาจออกกฎหมายห้ามมิให้มีการปลูกองุ่นโดยใช้ที่ดินที่ไม่เหมาะสม กรณี เหล่านี้ในประเทศเยอรมันถือว่า รัฐไม่จำเป็นต้องจ่ายค่าทดแทนให้เพราะเอกชนแต่ละคนมีหน้าที่ ต่อสังคมและต้องเสียสละให้แก่ส่วนรวม การใช้กรรมสิทธิ์ของเอกชนจึงต้องถูกผูกพัน โดย

<sup>59</sup> ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย (น.45-46), โดย ศุภเชษฐ์ ฤๅสุวรรณ, 2540, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ผลประโยชน์ของสังคม<sup>60</sup> สำหรับการลวงล้ำกรรมสิทธิ์ที่เป็นผลข้างเคียงของการดำเนินมาตรการของรัฐนั้น ศาลแพ่งสูงสุดของเยอรมันได้พัฒนาคำศัพท์ขึ้นมา 2 คำคือ<sup>61</sup> การลวงล้ำกรรมสิทธิ์ที่เท่ากับเป็นการเวนคืน (enteignungsgleicher Eingriff) BGHZ 6.270 (290). และการลวงล้ำกรรมสิทธิ์ที่เสมือนเป็นการเวนคืน (enteignender Eingriff) BGH NJW 1965.1907

การลวงล้ำกรรมสิทธิ์ที่เท่ากับเป็นการเวนคืน เดิมจำกัดเฉพาะกับการลวงล้ำกรรมสิทธิ์ที่ผิดกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่ควรตำหนิ (มาตรา 34 กฎหมายพื้นฐานและมาตรา 839 ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน) คือ การกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่อย่างไรก็ตาม การกระทำที่ผิดกฎหมายแต่ไม่อาจตำหนิการกระทำได้นั้น ยังไม่มีกฎหมายใดบัญญัติเป็นความผิดไว้ ศาลแพ่งสูงสุดของเยอรมันจึงเทียบเคียงกรณีนี้กับการจ่ายค่าทดแทนเมื่อมีการลวงล้ำกรรมสิทธิ์ที่ชอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้น และเห็นว่าสมควรต้องมีการจ่ายค่าทดแทนให้กับ การลวงล้ำกรรมสิทธิ์ที่ผิดกฎหมายด้วย

การลวงล้ำกรรมสิทธิ์ที่เป็นเสมือนการเวนคืน เป็นผลข้างเคียงการดำเนินมาตรการทางปกครอง ซึ่งฝ่ายปกครองเองไม่มีความประสงค์ให้เกิดขึ้น จึงเป็นกรณีที่ไม่ต้องจ่ายค่าทดแทน เพราะถือว่าเป็นการลวงล้ำกรรมสิทธิ์ที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยในกรณีดังกล่าว ศาลแพ่งสูงสุดของเยอรมันได้มีคำพิพากษาวางแนวไว้ว่า ผู้ที่ได้รับผลกระทบไม่อาจเรียกร้องค่าเสียหายได้ แต่หากผู้ที่ได้รับผลกระทบเห็นว่า มาตรการนั้นๆ มีผลเป็นการเวนคืนก็สามารถฟ้องเรียกค่าเสียหายได้ในกรณีที่กฎหมายเปิดช่องให้เรียกได้เท่านั้น แต่หากปราศจากพื้นฐานกฎหมายดังกล่าวก็ทำได้เพียงฟ้องร้องต่อศาลปกครองให้ยกเลิกการกระทำที่เป็นการลวงล้ำกรรมสิทธิ์ได้เท่านั้น

นอกจากนี้ ยังมีการดำเนินบริการสาธารณะของรัฐในบางลักษณะที่มีผลเป็นการรบกวนสิทธิในการใช้ทรัพย์สินของเอกชน (nuisance) ซึ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เอกชนเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และผลจากมาตรการต่างๆ ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการเพื่อจัดทำบริการสาธารณะนั้นอาจส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของที่ดินข้างเคียงที่มีได้ถูกเวนคืน โดยการกระทำของเจ้าหน้าที่มิได้เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออันจะเป็นความรับผิดชอบแต่อย่างใด ซึ่งความเสียหายในที่นี้นอกจากจะเป็นความเสียหายทางกายภาพที่เกิดขึ้นแก่ตัวทรัพย์สินโดยตรงแล้ว แม้เป็นความเสียหายในลักษณะความเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลงของทรัพย์สิน รัฐย่อมต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าทดแทนให้แก่บุคคลเหล่านั้นเช่นกัน โดย

<sup>60</sup> *Compensation for the Compulsory Acquisition of Land, in compensation for Compulsory Purchase : A Comparative Study*, (p.4), by J.F. GARNER, 1975, London: The United Kingdom National Committee of Comparative Law อ้างใน “ ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย,” โดย สุขเกษม ภูสุวรรณ, 2540 วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, น. 46.

<sup>61</sup> *กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเยอรมัน* (น.78-79), โดย บุญศรี มีวงศ์ฤ โฆษ, 2538, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม

ศาลสูงของสหรัฐอเมริกาเคยตัดสินให้รัฐต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่เอกชนที่มีบ้านเรือนตั้งอยู่ใกล้โครงการที่รัฐกำลังก่อสร้างเตาเผาขยะ หรือ โรงงานกำจัดขยะซึ่งส่งกลิ่นเหม็นเป็นพิษเหนือที่ดินของเอกชน<sup>62</sup> หรือความเสียหายทางกายภาพในลักษณะอื่นๆ เช่น กลิ่นเหม็น คับ ความสั่นสะเทือน เสียง เป็นต้น

2. การเวนคืนเป็นการปรากฏกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของราษฎรไป และมีผลเท่ากับเป็นการยกเว้นหลักสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลที่ย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ<sup>63</sup> โดยการเวนคืนจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจอย่างชัดแจ้ง และต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และความจำเป็นในการพัฒนาประเทศ นอกจากนี้รัฐยังมีหน้าที่ที่จะต้องเยียวยาความเสียหายให้แก่ราษฎรด้วยการชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อความเป็นธรรมในสังคม เนื่องจากราษฎรเหล่านั้นต้องรับภาระมากกว่าราษฎรผู้ซึ่งมิได้ถูกปรากฏกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ได้รับการยอมรับโดยทั่วไปในรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตย<sup>64</sup> ดังนี้

รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

มาตรา 14 (1) สิทธิในทรัพย์สินและสิทธิในการรับมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สภาพและขอบเขตของสิทธิให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

(2) การมีทรัพย์สินยืมมีหน้าที่ด้วย การใช้ทรัพย์สินจะต้องกระทำในลักษณะเพื่อส่วนรวม

(3) การเวนคืนจะกระทำได้แต่เพื่อประโยชน์ส่วนรวม การเวนคืนจะกระทำได้ก็แต่โดยอำนาจแห่งกฎหมาย หรือ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งบัญญัติถึงลักษณะและขอบเขตของค่าชดเชยด้วย การกำหนดค่าทดแทนนั้น ให้คำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะและผลประโยชน์ของผู้เสียหาย ในกรณีที่ไม่อาจตกลงกันในเรื่องค่าชดเชยให้ฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมได้

รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลี (ฉบับ ค.ศ.1972)

มาตรา 20 (1) สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง สภาพของสิทธิและข้อจำกัดสิทธิให้กำหนดไว้ในกฎหมาย

(2) การใช้สิทธิในทรัพย์สิน จะต้องไม่ขัดต่อสวัสดิภาพของประชาชน

<sup>62</sup> *American Jurisprudence* (pp 834-836), second edition, volume 26, 1966, New York: Lawyers Cooperative Publishing.

<sup>63</sup> ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย (น.432-433), เล่มเดิม.

<sup>64</sup> รัฐธรรมนูญประเทศประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญประเทศสังคมนิยม, โดย สวัสดิ์ ศรีลัมภ์ และสุรศักดิ์ มณีศรี, เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. อ้างใน ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย (น.45-46), โดย ศุภเชษฐ์ อุสุวรรณ, 2540, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

(3) ในกรณีที่มีการยึด ไซ้ หรือจำกัดทรัพย์สินของเอกชนเพื่อสาธารณประโยชน์ จำนวน ค่าชดเชยและวิธีการชดเชยให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

รัฐธรรมนูญเบลเยียม

มาตรา 11 บุคคลจะถูกพรากไปซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้ก็เฉพาะแต่เพื่อประโยชน์ สาธารณะ และเฉพาะแต่กรณีและตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งยังจะต้องได้รับ ค่าทดแทนที่เป็นธรรมก่อนด้วย

ในทางปฏิบัติเกิดปัญหาการแบ่งแยกความแตกต่างระหว่างการเวนคืน ซึ่งต้องมีการจ่ายค่าทดแทน และการกำหนดข้อผูกมัดกรรมสิทธิ์ซึ่งไม่ต้องจ่ายค่าทดแทน โดยมี ผู้เสนอทฤษฎีเพื่อแบ่งแยกความแตกต่างของทั้งสองกรณีออกจากกัน โดยแบ่งออกเป็น 3 ทฤษฎี ดังนี้<sup>65</sup>

1. ทฤษฎีการเสียสละพิเศษ (Sonderopfertheorie) ตามทฤษฎีนี้การเวนคืนก็คือการล่งล้าง กรรมสิทธิ์ไม่ว่าจะเป็นการถอนกรรมสิทธิ์ หรือเป็นเพียงการเพิ่มภาระให้แก่กรรมสิทธิ์ โดยที่การล่งล้างกรรมสิทธิ์ทำให้นุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องเมื่อเทียบกับบุคคลอื่นๆ แล้วถูก กระทบเป็นพิเศษอย่างไม่เท่าเทียมกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ผู้ถูกเวนคืนเป็นผู้ที่ถูกกระทบ เป็นพิเศษและถูกปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกับคนอื่น อีกทั้ง การเวนคืนเป็นการบังคับให้นุคคลหรือ กลุ่มบุคคลเหล่านี้เสียสละให้แก่ส่วนรวมเป็นพิเศษแตกต่างจากคนอื่น ความเสียสละเป็นพิเศษนี้ จะต้องได้รับการทดแทนซึ่งทำให้หลักความเสมอภาคกลายเป็นหลักทดแทนไปด้วย

2. ทฤษฎีการแบ่งตามเนื้อหา (materielle Abgrenzungstheorien) ทฤษฎีนี้พยายามใช้ เนื้อหาของการเวนคืนและการกำหนดข้อผูกมัดกรรมสิทธิ์เป็นตัวแบ่ง การแบ่งตามเนื้อหานี้มีหลาย แนวด้วยกันแต่ก็ไม่แตกต่างกันมากนัก โดยกรณีที่จะเป็นการเวนคืนนั้นอาจพิจารณาว่า กรรมสิทธิ์ ที่ได้รับความคุ้มครองและรับรองโดยกฎหมายนั้นถูกกระทบหรือล่งล้างที่เจ้าของกรรมสิทธิ์ไม่ควร จะต้องทนรับสภาพอีกต่อไป หรือเมื่อเสรีภาพในการจัดการทรัพย์สินของเอกชนที่เป็นเจ้าของ กรรมสิทธิ์ถูกกระทบ หรือนิติสมบัติที่ถูกกระทบนั้นไม่อาจใช้ตามอำนาจหน้าที่ได้อีกต่อไป

3. ทฤษฎีความผูกพันของกรรมสิทธิ์ที่มีต่อสังคม (Sozialbindungs theorie) ทฤษฎีนี้ พิจารณาจากความผูกพันที่มีต่อสังคมของกรรมสิทธิ์ ซึ่งตามทฤษฎีนี้ถือว่า การเวนคืน คือ การ ล่งล้างกรรมสิทธิ์ทุกรูปแบบที่เกินขอบเขตของความผูกพันที่มีต่อสังคมของหลักกรรมสิทธิ์เอง การ พิจารณาว่าล่งล้างกรรมสิทธิ์โดยอยู่เหนือความผูกพันที่มีต่อสังคมหรือไม่ อาจพิจารณาจาก ข้อเท็จจริงที่ว่าล่งล้างเข้าไปในกรรมสิทธิ์นั้นสอดคล้องกับหลักสิทธิขั้นพื้นฐานหรือไม่ หากไม่สอดคล้องก็ถือว่าเป็นการเวนคืน

<sup>65</sup> กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเยอรมัน (น.76-77). เล่มเดิม.

มีข้อวิจารณ์ว่า ทฤษฎีเสียสละพิเศษมีลักษณะเป็นแบบแผนมากเกินไป บุคคลที่จะนำมาเปรียบเทียบกับนี้ไม่มีความแน่นอน ทฤษฎีแบ่งตามเนื้อหานั้นยืดหยุ่นมากเกินไป ส่วนทฤษฎีความผูกพันของกรรมสิทธิ์ที่มีต่อสังคมก็ไม่ได้ได้รับความสนใจเท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติจะถือทฤษฎีเสียสละเป็นพิเศษเป็นหลัก

โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่า กรณีการเวนคืนนั้นมีลักษณะเป็นรูปธรรมส่งผลกระทบต่อตรงไปยังเอกชนแต่ละคนและมีลักษณะเป็นการพรากกรรมสิทธิ์ไปจากเจ้าของ ส่วนข้อผูกมัดกรรมสิทธิ์มีลักษณะเป็นนามธรรมใช้ได้เป็นการทั่วไปกับบุคคลหรือกลุ่มคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งใน การกำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สิน ข้อผูกมัดกรรมสิทธิ์จึงเกิดสืบเนื่องจากตัวทรัพย์สินนั่นเองที่ก่อภาระแก่ตัวทรัพย์สินและมีไซ้เอกชนคนใดคนหนึ่งโดยตรง เช่น ในการดำเนินการค้า หากรัฐเข้าไปดำเนินการแทนเอกชนเสียเลยในลักษณะการผูกขาดถือได้ว่า สิทธิในการค้า (Trade Right) ของเอกชนถูกเวนคืนแล้ว เอกชนผู้ต้องเสียหายมีสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทน ส่วนการที่รัฐเพียงแต่ดำเนินการค้าแข่งขันกับเอกชนโดยมีกฎระเบียบที่จำกัดสิทธิเอกชน หากกฎระเบียบนั้นไม่ถึงขนาดที่เอกชนไม่อาจดำเนินการแข่งขันด้วยได้แล้วก็ถือว่าเป็นเรื่องการค้าผูกมัดกรรมสิทธิ์เท่านั้นเอง<sup>66</sup>

## 2.4 ความเป็นมาและแนวความคิดการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย

### 2.4.1 ความหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

การเวนคืน ตามพจนานุกรมไม่ได้บัญญัติความหมายของคำนี้ไว้ แต่เมื่อพิจารณาแยกคำออกแล้วจะให้ความหมายดังนี้ คือ คำว่า “เวน” ตามพจนานุกรม แปลว่า การยกให้มอบให้ ส่วนคำว่า “คืน” แปลว่า เอากลับหรือส่งกลับ ดังนั้น เมื่อแปลรวมกันแล้วตามพจนานุกรมก็มีความหมายว่า “การที่เคยกเอาของที่เคยยกให้กลับคืนมา” เนื่องจากสมัยก่อนที่ดินต่างๆ เป็นของพระมหากษัตริย์ และพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ยกให้ประชาชนครอบครอง เมื่อพระองค์ต้องการใช้ประโยชน์ก็สามารถที่จะเรียกคืนจากประชาชนเสียเมื่อไหร่ก็ได้

ดังนั้น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ คือ การที่รัฐได้บังคับซื้อที่ดินจากประชาชน แต่การดำเนินการเวนคืนดังกล่าว จะต้องดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะนำเอาที่ดินนั้นๆ

<sup>66</sup> *The Right of Property* (p.175), by Vinding Kruse อ้างใน “ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในระบบกฎหมายไทย” (น.45-46), โดย สุขเกษม ฤๅสุวรรณ, 2540, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

มาใช้ในกิจการสาธารณูปโภค ซึ่งอำนาจในการยึดคืนนี้ G.F.Garner ได้แบ่งแยกที่มาของอำนาจดังกล่าวเป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้<sup>67</sup>

1) อำนาจนำมา (Power to acquire)

อำนาจดังกล่าวนี้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการขอคืนที่ดิน ไม่ว่าจะ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น หรือการร่วมมือของเจ้าหน้าที่ทั้งสอง ตามพระราชบัญญัติเวนคืน แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจดังกล่าวนี้ จะต้องมีการระบุไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีวัตถุประสงค์เพื่อจะนำที่ดินที่ยึดไปใช้ทำประโยชน์ในกิจการอะไร

2) อำนาจที่จะใช้ที่ดินที่ไหนก็ได้ (Authority to acquire the particular land)

อำนาจดังกล่าวนี้เป็นอำนาจประการสำคัญ ดังนั้น โดยลำพังตามพระราชบัญญัติเวนคืน อย่างเดียว ไม่พอที่จะยึดที่ดินของเอกชนมาใช้ในกิจการสาธารณูปโภคประโยชน์ได้ แต่จะต้อง มีการแสดงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจตามกฎหมายในการแทรกแซง และสิ่งนี้นักกฎหมายเรียกว่า “ขั้นตอนการบังคับซื้อ” ขั้นตอนดังกล่าวเป็นขั้นตอนอำนาจที่ใช้ร่วมกับอำนาจแทรกแซงของ รัฐมนตรีเพื่อที่จะเอาที่ดินที่ต้องการมาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ

3) การประเมินเงินค่าชดเชยที่สามารถจ่ายได้ (Assessment of the compensation payable)

การเวนคืนเป็นการที่รัฐใช้อำนาจยึดที่ดินของเอกชน โดยการบังคับซื้อ ดังนั้น แม้ว่า หลายครั้งที่เจ้าของที่ดินต้องเสียที่ดินไปโดยไม่ยินยอมในขั้นตอนการบังคับซื้อ โดยรัฐบาลมีอำนาจ ที่จะพิจารณาค่าเสียหายที่สมควรที่เอกชนจะได้รับซึ่งรัฐจำต้องจ่ายจริง แต่ถ้าเจ้าของที่ดินไม่ยอมรับ จำนวนเงินที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเสนอให้ ก็สามารถปฏิเสธข้อเสนอดังกล่าวและเรียกร้องจำนวนเงินที่ เหมาะสมได้

4) กฎหมายว่าด้วยการยึดกรรมสิทธิ์ (Acquisition of legal title)

อำนาจในการยึดที่ดินของเอกชนมาเป็นของรัฐ จะกระทำได้โดยการตรากฎหมาย เกี่ยวกับการยึดเพื่อป้องกันต่อต้านและการปฏิเสธที่จะส่งมอบของเจ้าของที่ดิน

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การเวนคืนเป็นการบังคับซื้อ ดังนั้น เอกชนผู้ถูกเวนคืน จึงไม่สามารถที่จะขัดขวางการดำเนินการดังกล่าวของรัฐได้ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการของรัฐ ก็จะต้องกระทำโดยการตราเป็นบทบัญญัติกฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติ เนื่องจากถือว่า

<sup>67</sup> *Administrative Law*, (pp. 253-255), by J.F. Garner, 1979, London: Butterworths. อ้างใน “ปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ : ศึกษาเฉพาะกรณีกระบวนการบังคับซื้อขายตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์.ศ.2530” โดย บุญธรรม วิเศษลา, 2539 วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, น. 68.

เป็นการกระทบกระเทือนสิทธิที่สำคัญขั้นมูลฐานของประชาชนอย่างมาก แต่อย่างไรก็ตาม รัฐไม่สามารถที่จะใช้อำนาจดังกล่าวไปกระทบสิทธิของเอกชนมากเกินไป เนื่องจากหลักการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลได้เกิดขึ้นมาเป็นเวลานานแล้ว ดังนั้น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสาธารณประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ รัฐจึงจำเป็นต้องชดใช้เงินค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่เอกชนตามหลักการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน เมื่อเป็นเช่นนี้ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน รัฐก็ต้องดำเนินการตราเป็นกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติ เพื่อให้กฎหมายดังกล่าวผ่านการพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งถือเป็นตัวแทนของประชาชน รัฐจะดำเนินการเวนคืนโดยใช้อำนาจมหาชนทั่วไปโดยไม่มีการตราเป็นกฎหมายไม่ได้ นอกจากนี้การที่รัฐต้องจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เอกชนที่ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ อันเป็นการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นอีกด้วย

#### 2.4.2 วิวัฒนาการของสิทธิในที่ดินของประเทศไทย

ในสมัยตอนต้นกรุงรัตนโกสินทร์ ประเทศไทยมีการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศอย่างกว้างขวาง ทำให้เศรษฐกิจขยายตัวเจริญรุ่งเรืองมาก ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อระบบการผลิตแบบเดิมที่ผลิตเพื่อยังชีพมาสู่การผลิตเพื่อการค้า เริ่มเกิดค่านิยมในเรื่องทรัพย์สิน เกิดการก่อตัวของชนชั้นนายทุน เริ่มมีการกว้านซื้อที่ดินเป็นจำนวนมากจากพวกนายทุน ในสมัยรัชกาลที่ 3 เมื่อพระองค์ได้ทรงอ้างหลักกฎหมายว่า “พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินทั้งสิ้นแต่ผู้เดียว” จึงได้ไปยึดหรือเวนคืนที่ดินของราษฎรมาใช้ในการสร้างวัด โดยพระองค์มักพระราชทานที่ดินแปลงอื่นให้กับราษฎรเป็นการแลกเปลี่ยน มิได้เอาที่ดินของราษฎรมาเปล่าๆ เหมือนอย่างในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยรัชกาลที่ 4 ระบบเศรษฐกิจของประเทศเกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่ภายหลังจากที่ได้มีการทำสัญญาทางพระราชไมตรีกับประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเดนมาร์ก เป็นต้น รัฐบาลยอมให้ชาวต่างชาติมีสิทธิซื้อที่ดินได้ในเขตที่กำหนดให้ และเมื่อมีการขุดคลองและตัดถนนมากขึ้นทำให้ที่ดินมีราคาสูงขึ้น จึงได้มีการประกาศเรื่องจำนำและขายฝากที่ดิน โดยบัญญัติว่าการซื้อขายจะถือเป็นเด็ดขาดได้ต่อเมื่อเจ้าของเดิมยอมมอบโฉนดตราแดงให้แก่ผู้ซื้อ แสดงให้เห็นว่า เริ่มมีการยอมรับสิทธิของเอกชนที่ดินเพิ่มมากขึ้น มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินที่แม้จะมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการเก็บภาษีก็ตาม แต่ก็อาจใช้แสดงสิทธิในที่ดินได้ในทางอ้อม<sup>68</sup> ในสมัยรัชกาลที่ 5 กรมโยธาธิการหรือสุขาภิบาลสั่งให้บรรดาประชาชนที่อยู่ในเขตที่จะถูกตัดถนน รื้อถอนโรงเรือนของตนภายในกำหนดเวลา โดยไม่ได้รับเงินค่าชดเชยเลย แต่ในปี พ.ศ. 2442 เมื่อมีการตัดถนนราชดำเนินและถนนเทวียุทธศาสตร์ ทรงมีพระราชดำริว่า การปฏิบัติแต่ก่อนไม่ได้เป็นธรรมเนียมอันดีและต้องด้วยความชอบธรรม เพราะทำให้เจ้าของที่ดินบางรายได้ประโยชน์

<sup>68</sup> คำอธิบายพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (น.6-12). เล่มเดิม.

บางรายเสียประโยชน์ จึงเปลี่ยนแปลงระเบียบการจัดที่สร้างถนนใหม่ให้กรมโยธาธิการซื้อบรรดาที่ดินที่ต้องตัดถนนกับบรรดาที่ดินริมถนนในท้องที่ตำบลก่อนล่วงหน้าหนึ่งปี ถ้าเจ้าพนักงานและเจ้าของที่ดินริมถนนที่ได้ขายให้กับเจ้าพนักงานมีโอกาสได้คืนตามราคาทุนเงินสร้างสองปี ต่อมาในสมัยปลายรัชกาลที่ 5 พระองค์ได้ทรงวางหลักเกณฑ์ในการเวนคืนว่า การเวนคืนที่ดินของเอกชนนั้นจะต้องปฏิบัติตามประกาศกรมโยธาธิการ ลงวันที่ 13 มกราคม ร.ศ. 110 ซึ่งการเวนคืนตามประกาศนี้จะต้องจ่ายเงินสำหรับค่ารถถนนและค่าที่ดินสำหรับเอกชนผู้เป็นเจ้าของด้วย ในสมัยรัชกาลที่ 6 จึงเริ่มมีการรวบรวมข้อบังคับในการกำหนดราคาค่าชดเชยให้แก่เจ้าของที่ดินให้เป็นระเบียบแบบแผนเดียวกัน และมีการออกพระราชบัญญัติจัดวางทางรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2464 ขึ้นเพื่อใช้ในการสร้างทางรถไฟและการก่อสร้างทางหลวงด้วย โดยได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินค่าชดเชยว่า เงินค่าทำขวัญที่จะจ่ายให้แก่เจ้าของที่ดิน ให้กำหนดตามราคาที่ซื้อขายกัน ในท้องตลาด ในวันที่ออกประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน โดยมีกรรมการจัดซื้อที่ดิน 3 คน เป็นผู้ไกล่เกลี่ยให้ตกลงเรื่องราคากับผู้ถูกเวนคืนก่อน หากตกลงกันไม่ได้ให้จัดตั้งอนุญาโตตุลาการขึ้นมาตัดสิน นอกจากนี้ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า ทางการจะเข้าครอบครองที่ดินได้ ต่อเมื่อได้จ่ายเงินหรือวางเงินค่าทำขวัญแล้วเท่านั้น ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยในสมัยรัชกาลที่ 7 สภาผู้แทนราษฎรได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 ออกมาใช้เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการสาธารณูปโภคทั่วไป ไม่เฉพาะเพื่อกิจการใดกิจการหนึ่งตั้งแต่ก่อน แม้จะเป็นการเปลี่ยนหลักการเดิมซึ่งเคยถือว่าที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจจะเรียกกลับคืนได้เสมอตามแต่จะมีพระราชประสงค์โดยอำนาจออกกฎหมายเวนคืน ได้ตกมาเป็นของสภาผู้แทนราษฎรแล้วก็ตาม แต่ร่องรอยแนวความคิดเดิมก็ยังคงหลงเหลืออยู่ เพราะได้นำคำว่า “เวนคืน” มาใช้ในลักษณะนี้เป็นครั้งแรก อันแสดงความหมายว่าราษฎรได้เวนคืนที่ดินแก่รัฐบาล เพื่อที่รัฐบาลจะได้นำที่ดินนั้นไปดำเนินกิจการสาธารณูปโภคตามวัตถุประสงค์ในฐานะที่รัฐบาลเป็นเจ้าของที่ดินนั้นอยู่แต่เดิม โดยที่ราษฎรมีสិทธิรับเงิน “ค่าทำขวัญ” เป็นการชดเชยที่ดินที่ต้องเวนคืนแก่รัฐบาล อย่างไรก็ตาม เมื่อมีพระราชบัญญัติเวนคืนฯ ออกมากำหนดหลักเกณฑ์ไว้เป็นที่แน่นอนตายตัวแล้ว ย่อมเป็นหลักประกันแก่ราษฎรว่ารัฐบาลจะไม่บังคับเอาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ไปโดยอำเภอใจเช่นแต่ก่อน อย่างน้อยจะต้องเอาไปเพื่อกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์และราษฎรยังมีสิทธิได้รับค่าทำขวัญมาเป็นการทดแทนไม่ได้สูญเสียไปโดยมิได้สิ่งใดตอบแทนกลับมา ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 ออกมาใช้ได้ 21 ปี รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็ได้ออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 มาใช้แทนฉบับเดิม โดยมีเหตุผลว่าฉบับเดิมใช้มานานแล้วสมควรปรับปรุงเหมาะสมกับกาลสมัย

ประกอบกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495 ก็ได้บัญญัติเกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐจะกระทำมิได้เว้นแต่ จำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง หรือ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือประโยชน์อย่างอื่นของรัฐ และต้องชดเชยค่าทดแทนอันเป็นธรรม ให้แก่เจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการ โอนกรรมสิทธิ์นั้น และมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ได้นำถ้อยคำในรัฐธรรมนูญมาบัญญัติไว้ว่า อสังหาริมทรัพย์ ซึ่งรัฐต้องการเพื่อกิจการใดๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการ ป้องกันประเทศโดยตรง หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือประโยชน์ของรัฐอย่างอื่นนั้น เมื่อมิได้มีการตกลงในเรื่องการ โอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้เวนคืนตามบทบัญญัตินี้ แม้มาตรา 29 ของ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว จะมีได้กล่าวถึงการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้โดยเฉพาะ แต่กล่าวถึง การโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐ ซึ่งครอบคลุมไปถึงทรัพย์สินทุกประเภท ทั้งสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 ที่ตราออกมาใหม่ก็ยังใช้คำว่า “เวนคืน” เช่นเดิม ซึ่งถือเป็นการเดินตามแนวความคิดที่มี มาตั้งแต่โบราณว่าที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ แต่เปลี่ยนถ้อยคำจาก “ค่าทำขวัญ” มาเป็น “ค่าทดแทน” ตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม เมื่อมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 ได้กำหนดให้นำราคาปานกลางของที่ดินซึ่งตีราคา เพื่อประโยชน์แห่งการเสียดภาษีบำรุงท้องที่ สภาพและทำเลของทรัพย์สินที่ต้องเวนคืน มาพิจารณา ในการกำหนดค่าทดแทนด้วย แม้รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้วก็ตาม หน่วยงานของรัฐ บางหน่วยงานก็ยังมีกฎหมายเวนคืนของตัวเองมาใช้บังคับทำให้กฎเกณฑ์ต่างๆ ไม่เป็น อันหนึ่งอันเดียวกัน รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาใช้บังคับ ซึ่งในมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดว่า ถ้ามิได้ตกลงเรื่อง การ โอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ และ ในวรรคสอง กำหนดว่า ในกรณีที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนในกฎหมายอื่น โดยเฉพาะแล้ว ถ้า จะต้องดำเนินการเวนคืนเพื่อกิจการตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะมี มติให้ดำเนินการเวนคืนตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้แทนก็ได้ ซึ่งแสดงว่า แม้หน่วยงาน ของรัฐจะมีกฎหมายเวนคืนของตนเองดังได้กล่าวมาแล้ว แต่หากจะต้องมีการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ซึ่งจะต้องผ่านกระบวนการขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนทุกครั้ง คณะรัฐมนตรีย่อมจะต้องให้ดำเนินการเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่ใช้ได้เป็นการทั่วไปและเป็นธรรมกว่ากฎหมายฉบับอื่น

### 2.4.3 กฎหมายที่ให้อำนาจรัฐในการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

เนื่องจากสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดวิถีชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากรัฐผู้ปกครอง ดังนั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพย่อมต้องมีที่มาจากประชาชนด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม เป็นที่ยอมรับกันว่า ในรัฐยุคใหม่นั้น การใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงของประชาชนจำเป็นต้องกระทำผ่าน “ตัวแทนผู้ใช้อำนาจ” ซึ่งเป็นตัวแทนของปวงชนผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ดังนั้น การจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจึงต้องเป็นไปโดยผลของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชนคือ รัฐสภา

กฎหมายถือเป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐกับประชาชนเพื่อเป็นเกณฑ์ในการใช้อำนาจรัฐขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐ เช่น กฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นข้อตกลงและกติกาในการใช้สิทธิต่อกันในฐานะเอกชน กฎหมายอาญาเป็นข้อตกลงร่วมกันของประชาชนเพื่อป้องกันมิให้มีการละเมิดต่อกันทางกายภาพ ต่อทรัพย์สินและเสรีภาพ และกฎหมายมหาชนเป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐกับเอกชนว่ารัฐสามารถใช้อำนาจรัฐอันเป็นของประชาชนได้ในขอบเขตใด และประชาชนจะต้องถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพอย่างไรบ้าง<sup>69</sup>

#### 1) รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นทั้งเครื่องมือในการจำกัดสิทธิเสรีภาพ และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ดังนั้น กฎหมายต่างๆ จะต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เมื่อกฎหมายลำดับรองเกิดจากการใช้อำนาจของรัฐธรรมนูญเนื้อหาของกฎหมายจะต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทซึ่งให้อำนาจในการตรากฎหมายขึ้นมิได้ รวมทั้งกระบวนการตรากฎหมายก็ต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชนไว้ 2 ลักษณะ<sup>70</sup> คือ บัญญัติรับรองไว้อย่างสัมบูรณ์ กล่าวคือ โดยไม่มีเงื่อนไขหรือข้อจำกัดใดๆ และบัญญัติรับรองไว้อย่างสัมพัทธ์ กล่าวคือ รัฐสงวนไว้ซึ่งอำนาจในอันที่จะจำกัดการใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นๆ ภายหลังได้ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นกรณีของสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้จำกัดได้โดยผลของกฎหมายตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งบัญญัติว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะกิจการของรัฐเพื่อการอัน

<sup>69</sup> รายงานการวิจัย การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยศาลรัฐธรรมนูญ (น.15), โดย สมคิด เลิศไพฑูรย์ และกล้า สมทวนิช, (กันยายน 2546), ศูนย์ศึกษาพัฒนาประชาธิปไตย: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

<sup>70</sup> สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (น.49-50), โดย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2538, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

เป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความสะดวกจากการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

จากบทบัญญัติดังกล่าวอาจพิจารณาการใช้สิทธิ สภาพบังคับ และข้อจำกัดของสิทธิและเสรีภาพของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ดังนี้<sup>71</sup>

1. การใช้สิทธิ สิทธิในการที่จะไม่ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นสิทธิที่ปลอดจากการแทรกแซงของรัฐ

2. สภาพบังคับของสิทธิและเสรีภาพ เป็นหลักว่ารัฐจะต้องไม่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชน หรือหากเวนคืนก็ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมาย และให้ค่าตอบแทนที่เป็นธรรม หากไม่ใช่ข้อจำกัดที่เวนคืนนั้น ก็ต้องคืนแก่เจ้าของหรือทายาท

3. ข้อจำกัดของสิทธิและเสรีภาพ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำได้ต่อเมื่ออาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีเงื่อนไขเฉพาะในกรณีต่อไปนี้ เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

2) พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เป็นกฎหมายกลางที่บัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งปฏิบัติตาม และโดยที่กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในเรื่องทรัพย์สิน รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำได้อีกแต่โดยการอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น

มาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 บัญญัติว่า เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใดๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

<sup>71</sup> การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยศาลรัฐธรรมนูญ (น.63-64). เล่มเดิม.

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เพิ่มวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ขึ้นมาอีก 2 ประการ คือ การส่งเสริมและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ ซึ่งกรณีดังกล่าวไม่มีปัญหาในเรื่องของการตีความตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เพราะวัตถุประสงค์ข้อสุดท้ายของพระราชบัญญัติดังกล่าวคือ เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ซึ่งมีความหมายกว้าง ดังนั้น การส่งเสริมและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ ย่อมเป็นการเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นอยู่แล้ว<sup>72</sup>

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะมีผลเป็นการ โอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของบุคคล ก็ต่อเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติเวนคืน ในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง ซึ่งตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย...” ดังนั้น ตามระบบกฎหมายไทย จึงกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบในการบังคับโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการตราพระราชบัญญัติเวนคืนในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งมีผลเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ดังนั้น การตราพระราชบัญญัติเวนคืนฯ ดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่กำหนดไว้ใน มาตรา 29 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่บัญญัติว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพนั้นมิได้ ดังนั้น ในกรณีที่รัฐธรรมนูญอนุญาตให้มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นย่อมไม่อาจกระทำได้โดยการตรากฎหมายล่วงล้ำสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญอนุญาต กฎหมายนั้นจะต้องอ้างอิงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจ นอกจากนี้ การตรากฎหมายล่วงล้ำแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องพอสมควรแก่เหตุ โดยองค์กฤษฎีกาต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับเงื่อนไขต่างๆ ตามมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังต่อไปนี้<sup>73</sup>

1. หลักความพอสมควรแก่เหตุ เป็นหลักที่มีขึ้นเพื่อจำกัดการใช้อำนาจรัฐไม่ให้เกินไปโดยอำเภอใจ ซึ่งมีหลักการย่อยดังต่อไปนี้

<sup>72</sup> คำอธิบาย พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 (น.27), โดย ยืนยงค์ ใจสมุทร, 2540, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม.

<sup>73</sup> จาก “เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน : “มาตรา 29” ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย,” *วารสารนิติศาสตร์*, ปีที่ 30, 2 (มิถุนายน 2543) หน้า 187-193. วรเจตน์ ภาคีรัตน์,

1) มาตรการที่องค์กรนิติบัญญัติตราขึ้นเป็นกฎหมายจะต้อง “เหมาะสม” ที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ หลักความเหมาะสมนี้เรียกร้องความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการที่รัฐใช้จำกัดหรือลดสิทธิของประชาชนกับผลที่จะได้รับจากการใช้มาตรการนั้น

2) มาตรการที่องค์กรนิติบัญญัติตราขึ้นเป็นกฎหมายนั้นจะต้องเป็นมาตรการที่จำเป็นแก่การดำเนินการเพื่อให้วัตถุประสงค์ที่ต้องการสำเร็จลงได้ กล่าวคือ ในกรณีที่มีมาตรการที่เหมาะสมหลายมาตรการ องค์กรนิติบัญญัติจะต้องเลือกเอามาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุดมาบัญญัติเป็นกฎหมาย

3) มาตรการที่องค์กรนิติบัญญัติตราขึ้นในกฎหมายเพื่อใช้บังคับนั้น นอกจากจะเป็นมาตรการที่เหมาะสมและจำเป็นแล้ว จะต้องเป็นมาตรการที่พอสมควรแก่เหตุด้วย หลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบนี้ เรียกร้องให้องค์กรนิติบัญญัติซึ่งนำหลักประโยชน์ที่มหาชนจะได้รับกับประโยชน์ที่เอกชนจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามมาตรการแห่งกฎหมายที่เหมาะสมและจำเป็น

2. หลักการคุ้มครองสารัตถะแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น องค์กรนิติบัญญัติไม่อาจตรากฎหมายให้กระทบกระเทือนแก่นหรือสารัตถะของสิทธิและเสรีภาพได้ กฎหมายใดที่ตราขึ้นกระทบกระเทือนต่อสารัตถะแห่งสิทธิ กฎหมายนั้นย่อมขัดรัฐธรรมนูญ

การตรากฎหมายในลักษณะใด ถือได้ว่ากระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น อาจต้องพิจารณาระดับความเข้มข้นรุนแรงของกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพ และลักษณะของสิทธิและเสรีภาพนั่นเองประกอบกัน เช่น หากกฎหมายนั้นเมื่อพิจารณาโดย “เนื้อหา” แล้ว มีการกำหนดเงื่อนไขให้บุคคลต้องปฏิบัติตามไว้อย่างเคร่งครัดจนถึงขนาดที่ไม่มีบุคคลใดเป็นผู้ทรงสิทธิในสิทธินั้นๆ ปฏิบัติตามเงื่อนไขได้เลย กรณีเช่นนี้แม้จะเป็นกฎหมายที่มีลักษณะจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล แต่ก็ย่อมมีผลเท่ากับเป็นการตัด หรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งถือว่า กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวไว้แล้ว<sup>74</sup> อันยังผลให้ใช้บังคับมิได้

3. หลักการอ้างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายใช้กับกฎหมายที่ตราขึ้นภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้บังคับแล้ว และทำให้องค์กรนิติบัญญัติมีหน้าที่ต้องระบอบบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องและให้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ในกฎหมาย การฝ่าฝืนไม่ระบอบบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลส่งผลให้กฎหมายฉบับนั้นขัดรัฐธรรมนูญ

<sup>74</sup> สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (น.78). เล่มเดิม.

4. หลักการมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปของกฎหมายและหลักการห้ามตรากฎหมายใช้บังคับเฉพาะกรณีและเฉพาะบุคคล บทบัญญัติของมาตรา 29 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เรียกร้องให้ในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล องค์กรณีบัญญัติจะต้องตรากฎหมายให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง ทั้งนี้มีเหตุผล 2 ประการคือ ประการแรก เหตุผลเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ และประการที่สอง เหตุผลในแง่การป้องกันมิให้เกิดเอกสิทธิ์และการเลือกปฏิบัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้กฎหมายซึ่งมีผลในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป เนื่องจากไม่ต้องการให้องค์กรณีบัญญัติออกคำสั่งทางปกครองเองในรูปของกฎหมาย โดยคำสั่งทางปกครองมุ่งใช้บังคับกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลที่ระบุจำนวนได้แน่นอนกลุ่มหนึ่ง และกับข้อเท็จจริงเฉพาะกรณี ส่วนกฎหมายมุ่งใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นไม่จำกัดจำนวนและกับบุคคลไม่จำกัดจำนวน กฎหมายที่มีผลเป็นการทั่วไปเป็นเครื่องประกันความสม่ำเสมอและความเท่าเทียมกันในผลทางกฎหมายสำหรับข้อเท็จจริงหรือสถานการณ์ที่เหมือนกัน ดังนั้น กฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รับการตราขึ้นโดยไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่มุ่งหมายให้ใช้บังคับเป็นการเฉพาะเจาะจง ย่อมถือว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ และใช้บังคับมิได้

3) กฎหมายอื่นๆ ที่ให้รัฐใช้อำนาจในการเวนคืน<sup>75</sup>

นอกจากกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว ยังมีกฎหมายอื่นที่มีบทบัญญัติให้อำนาจหน่วยงานของรัฐดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อวัตถุประสงค์บางประการเป็นการเฉพาะ ได้แก่

1. พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482 (มาตรา 23)
2. พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2530 (มาตรา 11)
3. พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2530 (มาตรา 37 ทวิ)
4. พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 (มาตรา 35 ทวิ)
5. พระราชบัญญัติไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 (มาตรา 35)

<sup>75</sup> คำทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์, โดย นัฐกานต์ ช่างยัง, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- 6.พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 (มาตรา 36)
  - 7.พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.2522 (มาตรา 33)
  - 8.พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.2510 (มาตรา 37)
  - 9.ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับลงวันที่ 290 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ.2515 (เรื่องการทางพิเศษ) (ข้อ 22 และข้อ 26)
  - 10.พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 (มาตรา 28 (6) มาตรา 43 และมาตรา 44)
  - 11.พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 (มาตรา 34)
  - 12.พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2521 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 (มาตรา 29 มาตรา 33 และมาตรา 38)
  - 13.พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 (มาตรา 32)
  - 14.พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 (มาตรา 32)
  - 15.พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2539 (มาตรา 38 วรรคสาม)
  - 16.พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.2535 (มาตรา 68)
  - 17.พระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ.2535 (มาตรา 15)
  - 18.พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดหาสิ่งสาธารณูปโภคเพื่อกิจการขนส่งมวลชน พ.ศ. 2540 (มาตรา 6) เป็นกรณีที่รัฐต้องการใช้แดนกรรมสิทธิ์ของเอกชนเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการขนส่งมวลชนโดยไม่จำเป็นต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
  - 19.พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2517 (มาตรา 32)
  - 20.พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 (มาตรา 57)
- ในบรรดากฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจรัฐสามารถเวนคืนทรัพย์สินมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น มีกฎหมายบางฉบับที่ได้กำหนดขั้นตอนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้เป็นการเฉพาะ แต่ให้นำกฎหมายกลางว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับแทน ได้แก่
- 1.พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482
  - 2.พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485
  - 3.พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494
  - 4.พระราชบัญญัติการพลังงานแห่งชาติ พุทธศักราช 2496
  - 5.พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503
  - 6.พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511
  - 7.พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

8.พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518

9.พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522

10.พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522

## 2.5 การกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศไทย

### 2.5.1 ขั้นตอนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

1)การเวนคืนโดยมีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน<sup>76</sup>

ในกรณีที่รัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ รัฐย่อมมีอำนาจที่จะดำเนินการเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ในการนี้จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนก่อนก็ได้ ซึ่งพระราชกฤษฎีกาเช่นนี้ใช้บังคับได้มีกำหนดสองปี หรือตามกำหนดเวลาที่ได้ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น แต่ต้องไม่เกินสี่ปี แล้วแต่จะเห็นว่าจำเป็นเพื่อสำรวจที่ดินที่จะต้องเวนคืนนั้น และภายในกำหนดอายุแห่งพระราชกฤษฎีกาที่ออกไว้ดังกล่าว เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ที่มีสิทธิเข้าไปในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นภายในเขตที่ดินตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาเพื่อกระทำการเท่าที่จำเป็น เพื่อทำการสำรวจและเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอน แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวทราบถึงกิจการที่จะต้องกระทำล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนเริ่มกระทำการนั้น ซึ่งการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนจะต้องดำเนินการให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ถ้าเป็นการเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ทางรถไฟ ทางพิเศษ คลองชลประทานหรือกิจการที่คล้ายคลึงกันต้องสำรวจให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

เมื่อได้ดำเนินการสำรวจที่ที่จะต้องเวนคืนเสร็จเป็นบางส่วนหรือแล้วเสร็จทั้งหมด รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่สำรวจแล้วเสร็จ ประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยงานที่เวนคืนหนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนหน่วยงานของรัฐอื่นหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลผู้มีสิทธิได้รับตามกฎหมาย ซึ่งในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทนนี้จะต้องกำหนด โดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา 18 มาตรา 21 มาตรา 22 และมาตรา 24

<sup>76</sup> คดีปกครองเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (น.8-16). เล่มเดิม.

แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ทั้งนี้จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จ และประกาศราคาที่กำหนดไว้ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง

หลังจากที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้กำหนดราคาเบื้องต้นของ อสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทนแล้ว ในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาเจ้าหน้าที่ มีอำนาจตกลงซื้อขายและกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนจากเจ้าของ หรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อดำเนินการจัดซื้อและจ่ายเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ ดังกล่าวต่อไป แต่จะให้ราคาหรือค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวเกินกว่าราคาเบื้องต้น ที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดไว้ไม่ได้ และในการทำความตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ ข้างต้นสามารถแบ่งออกได้เป็นสองกรณี คือ สามารถตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืน และจำนวนเงินค่าทดแทนได้กรณีหนึ่ง กับสามารถตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนได้ แต่ไม่อาจตกลงกันได้ในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทนอีกกรณีหนึ่ง ซึ่งในกรณีแรกจะมีการทำสัญญา แล้วรับเงินค่าทดแทน โดยไม่มีการสงวนสิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี ส่วนกรณีหลังจะมีการทำสัญญา และรับเงินค่าทดแทน โดยสงวนสิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี ในการทำสัญญาซื้อขายทั้งสองกรณี กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนดังกล่าวทั้งหมดให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครอง โดยชอบด้วยกฎหมายภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ทำสัญญาซื้อขายและให้ถือว่ากรรมสิทธิ์ ในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว ได้โอนเป็นของรัฐแล้วนับแต่มีการชำระเงินในกรณีเช่นนี้รัฐ ย่อมสามารถเข้าใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ได้ โดยไม่ต้องตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการ เวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้กรรมสิทธิ์ตกเป็นของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

ส่วนเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์โดยชอบด้วยกฎหมายรายใด ไม่มาทำสัญญาและรับเงินค่าทดแทน หรือมาแต่ไม่สามารถตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนได้ ในกรณีเช่นนี้ เพื่อให้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ตกเป็นของรัฐก็จะต้องตราพระราชบัญญัติขึ้น เพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว ซึ่งเมื่อมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ใช้บังคับแล้วเจ้าหน้าที่เวนคืนก็จะมีหนังสือแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับ เงินค่าทดแทนมารับเงินที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดไว้ ทั้งนี้ภายในระยะเวลาที่ กำหนดแต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ฉบับนั้นใช้บังคับ อย่างไรก็ตาม ในระหว่างที่ยังมิได้ตราพระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าการเวนคืนที่ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ ที่จะเวนคืนแล้ว หากเนิ่นช้าจะเป็นอุปสรรคอย่างมากแก่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมหรือ ประโยชน์ของรัฐอันสำคัญอย่างอื่น คณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา

กำหนดให้การเวนคืนนั้น เป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนได้ และเมื่อมีประกาศเช่นนั้นแล้ว เจ้าหน้าทีหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์ได้ก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่ต้องมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นจะกระทำได้เมื่อมีการวางเงินค่าทดแทน มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แล้ว

2) การเวนคืนโดยไม่มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน<sup>77</sup>

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในบางครั้ง หากอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนมีไม่มากนัก ในกรณีเช่นนี้รัฐอาจดำเนินการเวนคืนโดยไม่มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนก่อน แต่จะดำเนินการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เลข และหากพระราชบัญญัติเวนคืนฉบับนั้นมิได้กำหนดเรื่องเงินค่าทดแทนไว้เป็นอย่างอื่น รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นจะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งภายในสามสิบวัน นับแต่วันใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยงานที่เวนคืนหนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน และจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลที่มีสิทธิได้รับตามกฎหมายสำหรับการจ่ายเงินค่าทดแทน ในกรณีนี้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ที่จะต้องจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนภายใน 120 วันนับแต่วันที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้กำหนดเงินค่าทดแทนแล้ว ตามมาตรา 28 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ถ้าปรากฏว่าเจ้าหน้าที่หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจ่ายเงินค่าทดแทนล่าช้ากว่ากำหนดเวลาดังกล่าว ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนย่อมมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสิน นับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาการจ่ายเงินค่าทดแทน ทั้งนี้ตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว หากผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนผู้ใดไม่พอใจ ให้มีสิทธิอุทธรณ์ และฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

#### 2.5.2 บุคคลผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน

การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นจะกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนตามมาตรา 9 หรือคณะกรรมการกำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วย

<sup>77</sup> คดีปกครองเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (น.8-16). เล่มเดิม.

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 จะต้องกำหนดให้แก่บุคคลต่างๆ ตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งได้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

1) เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งที่ดินที่ต้องเวนคืน ซึ่งคำว่า “เจ้าของที่ดิน” นั้น หมายความถึง บุคคลซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา 3 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งหมายถึงบุคคลที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีที่ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามบทกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้ และได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือตามกฎหมายอื่น ส่วนคำว่า “ผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ได้แก่ บุคคลซึ่งได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินตามมาตรา 4 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งปกติแล้วผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายมีสิทธิในที่ดินในทำนองเดียวกับเจ้าของที่ดิน แต่ต่างกันที่ผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายไม่มีโฉนดที่ดิน และมีแต่เพียงหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน เช่น น.ส.3 และ น.ส.3 ก. เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แม้ที่ดินที่ถูกเวนคืนไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ก็สามารถตั้งคณะกรรมการขึ้นมาทำการสอบสวนสิทธิได้ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และถ้าข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย คณะกรรมการก็สามารถกำหนดราคาให้แก่ผู้นั้นได้

2) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 หรือได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลัง โดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ โดยหลักแล้วเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างคือ เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินตามมาตรา 18 (1) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 โดยอาศัยหลักส่วนควบตามมาตรา 144 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งบัญญัติว่า เจ้าของทรัพย์ย่อมมีกรรมสิทธิ์ในส่วนควบของทรัพย์นั้น อย่างไรก็ตาม มาตรา 146 ของประมวลกฎหมายดังกล่าว ได้บัญญัติข้อยกเว้นเอาไว้ว่า ทรัพย์ซึ่งติดกับที่ดินหรือติดกับโรงเรือนเพียงชั่วคราว ไม่ถือว่าเป็นส่วนควบกับที่ดินหรือโรงเรือนนั้น ดังนั้น ผู้เช่าที่ดินของผู้อื่นเพื่อปลูกสร้างโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น หรือผู้มีสิทธิเหนือพื้นดินนั้นซึ่งมีสิทธิเป็นเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างเหนือพื้นดินของผู้อื่นตามมาตรา 1410 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ย่อมเป็นเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น จึงมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 18 (2) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

3) ผู้เช่าที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในที่ดินที่จะต้องเวนคืน แต่การเช่านั้นต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ ซึ่งได้ทำไว้ก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 หรือได้ทำขึ้นภายหลัง โดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ และการเช่านั้นยังมิได้ระงับไปในวันที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครองที่ดิน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว

แต่เงินค่าทดแทนในการเช่านี้พึงกำหนดให้เฉพาะที่ผู้เช่าได้เสียหายจริง โดยเหตุที่ต้องออกจากที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวก่อนสัญญาเช่าระงับ การกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้เช่าที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในที่ดินที่ต้องเวนคืนซึ่งเสียสิทธิการเช่าไป เพราะที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างที่ดินเช่าถูกเวนคืนไป จึงเป็นการจ่ายค่าทดแทนสำหรับสิทธิการเช่า มิใช่เป็นการจ่ายเงินค่าทดแทนสำหรับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง การเช่าดังกล่าวนี้จะต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือด้วย การเช่าด้วยวาจาข้อมไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน แต่ถ้าเป็นการเช่าอสังหาริมทรัพย์ที่มีกำหนดเกินกว่าสามปีขึ้นไป หรือกำหนดตลอดอายุผู้เช่าหรือผู้ให้เช่า จะต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วย จึงจะบังคับได้ตามสัญญา มิฉะนั้นจะใช้บังคับได้เพียงสามปี โดยที่สัญญาเช่าหรือหลักฐานการเช่าจะต้องทำก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 และการเช่าดังกล่าวต้องไม่ระงับไปในวันที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครองที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างที่เช่านั้น ถ้าหากว่าสัญญาเช่าระงับไปก่อน ผู้เช่าข้อมไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนแต่อย่างใด

4) เจ้าของต้นไม้ยืนต้นขึ้นอยู่ในที่ดินวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 เป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของต้นไม้ยืนต้นที่ขึ้นอยู่ในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 ถ้าปลูกในภายหลังข้อมไม่ได้รับเงินค่าทดแทน คำว่า “ต้นไม้ยืนต้น” ไม่มีนิยามความหมายไว้ที่ใด นอกจากประกาศใช้ข้อบังคับชั่วคราวสำหรับการเพาะปลูก ร.ศ. 129 ข้อ 7 ที่ให้ความหมายว่า พรรณไม้ยืนเป็นต้นมีอายุเกิน 3 ปี จึงต้องพิจารณาตามหลักพฤกษศาสตร์ว่า ต้นไม้ใดบ้างที่มีอายุเกิน 3 ปี

5) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้น ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 แต่ต้องไม่เป็นผู้ซึ่งจำต้องรื้อถอนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวไปเมื่อได้รับแจ้งจากเจ้าของที่ดิน เงินค่าทดแทนตามมาตรา (5) นี้ พึงกำหนดให้เฉพาะค่ารื้อถอน ค่าขนย้ายและค่าปลูกสร้างใหม่เท่านั้น เป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนได้ โดยเฉพาะค่ารื้อถอน ค่าขนย้าย และค่าปลูกสร้างใหม่เท่านั้น เพราะวัสดุที่รื้อถอนไปยังเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น อยู่เช่นเดิมไม่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าหน้าที่เวนคืนแต่อย่างใด ในทางปฏิบัติแล้ว มักจะตีความไปในทำนองที่ว่า โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่รื้อถอนได้คือ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่ไม่เป็นส่วนควบของที่ดินตามมาตรา 144 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างซึ่งได้ปลูกสร้างในที่ดินมีลักษณะเป็นการชั่วคราว เช่น เพิงไม้ ร้านขายของชั่วคราว และแผงลอย เป็นต้น

6) บุคคลผู้เสียสิทธิในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้าหรือสิ่งอื่น ซึ่งคล้ายคลึงกันผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นตามมาตรา 1349 หรือมาตรา 1352 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณีที่บุคคลเช่นว่านั้นได้จ่ายเงินค่าทดแทนในการใช้สิทธิดังกล่าวให้แก่เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนแล้ว เป็นการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้สูญเสียสิทธิในการใช้ทางจำเป็น หรือเสียสิทธิในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้าหรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายคลึงกันผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืน ซึ่งผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรานี้ จะต้องจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนมาแล้ว หากได้ใช้สิทธิโดยไม่จ่ายเงินค่าทดแทนก็จะไม่กำหนดเงินค่าทดแทนให้

ศาลฎีกาได้วางหลักเกี่ยวกับบุคคลที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทน<sup>78</sup> เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1119/2511 ตามมาตรา 18 (3) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 บัญญัติว่า “ผู้เช่าที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ในที่ดินที่ต้องเวนคืน แต่การเช่านั้นต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ ซึ่งได้ทำไว้ก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 หรือได้ทำขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ และการเช่านั้นยังมีได้ระงับไปในวันที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครองที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว แต่เงินค่าทดแทนในการเช่านี้พึงกำหนดให้เฉพาะที่ผู้เช่าได้เสียหายจริงโดยเหตุที่ต้องออกจากที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวก่อนสัญญาเช่าระงับ เมื่อระหว่างคดีที่โจทก์ฟ้องเจ้าหน้าที่เวนคืนเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนในการที่โจทก์จะต้องออกจากตึกที่เช่าก่อนสัญญาเช่าระงับ โจทก์ได้อยู่ในตึกที่โจทก์เช่าตลอดมาจนเกินกำหนดระยะเวลาที่เช่าตามสัญญาเช่าซึ่งโจทก์อ้างว่ามีผลใช้บังคับได้แล้ว โจทก์ย่อมหมดสิทธิที่จะได้รับเงินค่าทดแทนเพราะการเช่าได้ระงับไปเสียแล้ว

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2747/2537 แม้ศาลฎีกาจะมีคำพิพากษาให้จำเลยที่ 3 และที่ 4 ไปทำการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินพิพาทให้แก่โจทก์ หากจำเลยที่ 3 และที่ 4 ไม่ปฏิบัติตามให้ถือเอาคำพิพากษาแทนการแสดงเจตนาของจำเลยที่ 3 และที่ 4 คำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวเป็นเพียงคำพิพากษาที่บังคับให้จำเลยที่ 3 และที่ 4 ปฏิบัติตามสัญญาจะซื้อจะขาย หาใช่ทำให้โจทก์มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทไม่ กรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทยังเป็นของจำเลยที่ 3 และที่ 4 อยู่ โจทก์จะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทต่อเมื่อจำเลยที่ 3 และที่ 4 จดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทให้แก่โจทก์แต่เมื่อก่อนที่ศาลฎีกาจะมีคำพิพากษานั้น ที่ดินพิพาทถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กรณีจึงมีเหตุรอนสิทธิในที่ดินพิพาทเกิดขึ้นที่จำเลยที่ 3 และที่ 4 ไม่สามารถจดทะเบียนโอนที่ดินพิพาทให้โจทก์ได้ และตามพระราชบัญญัติว่าด้วย

<sup>78</sup> ปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีอุทธรณ์ค่าทดแทน (น.51-54), โดย ชไมพร อำไพจิตร, 2552, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 18 บัญญัติว่า เงินค่าทดแทนนั้นให้กำหนดแก่บุคคลดังต่อไปนี้ (1) เจ้าของทรัพย์สินผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งที่ดินที่ต้องเวนคืน ฯลฯ โจทก์ไม่ใช่ผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนดังกล่าว จึงไม่มีอำนาจฟ้องเรียกเงินค่าทดแทนจากจำเลยที่ 1 และที่ 2

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1260/2546 โจทก์ได้เช่าที่ดินซึ่งบางส่วนถูกเวนคืนโดยการเช่านั้นมีหลักฐานเป็นหนังสือและจดทะเบียนการเช่าไว้ก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาฯ และในวันที่เจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครองที่ดินที่ถูกเวนคืนดังกล่าวการเช่าที่ดินนั้นยังไม่ระงับ การที่ดินบางส่วนที่โจทก์เช่าถูกเวนคืนยอมทำให้โจทก์ขาดประโยชน์แห่งสิทธิการเช่าหรือเสียสิทธิที่จะได้ใช้ที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนนั้นหาประโยชน์อันพึงมีพึงได้โดยชอบนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่เข้าครอบครองที่ดินที่เช่าที่ถูกเวนคืนนั้นจนถึงวันครบกำหนดตามสัญญาเช่า ความเสียหายดังกล่าวเป็นความเสียหายจริงโดยเหตุที่ต้องออกจากที่ดินที่ถูกเวนคืน โจทก์ผู้เช่าจึงมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 18 (3) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6624/2541 โจทก์บรรยายฟ้องว่า โจทก์มอบอำนาจให้ ส. ฟ้องคดีแทนตามสำเนาหนังสือมอบอำนาจท้ายฟ้องซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของคำฟ้องมีข้อความชัดเจนว่า โจทก์ในฐานะผู้จัดการมรดกของช. มอบอำนาจให้ ส. มีอำนาจฟ้องและดำเนินคดีกับจำเลยทั้งสองในเรื่องเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนที่ดินที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้กำหนดค่าทดแทนให้คำฟ้องของโจทก์หาได้ฟ้องคดีในฐานะส่วนตัวไม่ ฟ้องของโจทก์จึงไม่เคลือบคลุมบุคคลผู้เสียสิทธิในการใช้ทางที่มีสิทธิได้รับเงินทดแทนตามมาตรา 18 (6) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นั้น หมายถึง บุคคลผู้เสียสิทธิในการใช้ทางผ่านที่ดินแปลงอื่นไปสู่ทางสาธารณะ เพราะที่ดินของบุคคลนั้นมีที่ดินแปลงอื่นล้อมอยู่จนไม่มีทางออกสู่ทางสาธารณะหรือที่เรียกว่าทางจำเป็น ตามมาตรา 1349 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเฉพาะกรณีที่บุคคลผู้เสียสิทธิการใช้ทางได้จ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินที่ล้อมอยู่ซึ่งได้ถูกเวนคืนเท่านั้นมิได้หมายความว่าบุคคลผู้เสียสิทธิในการใช้ทางภาระจำยอมตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 1387 ถึงมาตรา 1401 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่อย่างใดไม่ ดังนั้นแม้ที่ดินของ ช. จะถูกเวนคืนเป็นเหตุให้จำเลยทั้งสองเสียสิทธิในการใช้ทางภาระจำยอมในที่ดินดังกล่าวไม่ว่าจำเลยทั้งสองจะได้จ่ายค่าทดแทนในการใช้ทางภาระจำยอมนั้นหรือไม่ก็ตาม จำเลยทั้งสองก็ไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามบทกฎหมายดังกล่าวข้างต้น

ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักเกี่ยวกับการเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้จากการถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 589/2553 ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (การทางพิเศษแห่งประเทศไทย) เว้นคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (กรมที่ดิน) เป็นผู้ดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินเกินไปจากจำนวนที่มีการทำสัญญาซื้อขาย และค่าทดแทนทรัพย์สินที่จะถูกเวนคืนฯ จำนวน 25 ตารางวา เป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงได้มีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่ม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้มอบคืนการครอบครองและรังวัด แบ่งแยกจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนเปลี่ยนชื่อทางทะเบียนโดยการจดทะเบียนทางภาระจำยอม ในที่ดินพิพาทจำนวน 25 ตารางวาให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง หากไม่สามารถดำเนินการดังกล่าวได้ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดเชยค่าเสียหายพร้อมทั้งดอกเบี้ยแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง เห็นว่า การฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการฟ้องคดีที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.141/2553 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง (กรมชลประทานที่ 1 ผู้อำนวยการสำนักชลประทานที่ 13 ที่ 2) ดำเนินการก่อสร้างระบบชลประทานตามโครงการแม่กลองใหญ่ในบริเวณที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองอยู่ โดยไม่มีการจ่ายเงินค่าทดแทนทรัพย์สินและค่าขนย้ายตามมติคณะรัฐมนตรีและมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจ่ายเงิน ค่าขนย้ายและค่าทรัพย์สินรวมเป็นเงิน 2,175,910 บาท จึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งรับราชการเป็นวิศวกรโยธา 8 วช ดำรงตำแหน่งผู้จัดการโครงการก่อสร้าง 7 สำนักพัฒนาแหล่งน้ำ 3 กรมชลประทาน เป็นผู้รับผิดชอบโครงการก่อสร้างระบบชลประทานตามโครงการแม่กลองใหญ่ระยะที่ 3 ถูกคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง พบว่าผู้ฟ้องคดีได้บุกรุกถมดินรुकกล้า คลองสาธารณะลำพระเจดีย์ ซึ่งผู้ฟ้องคดีก็ยอมรับว่าที่ดินพิพาทที่อยู่นอก โฉนดที่ดินของตนเองที่ดินดังกล่าวเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ผู้ฟ้องคดีได้เข้าครอบครองก่อนที่จะมีการขุดลอกก่อสร้างคลองชลประทาน ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงกับโครงการดังกล่าวรู้ว่ามติดคณะรัฐมนตรีให้จ่ายค่าทดแทนทรัพย์สินและค่าขนย้ายให้แก่ผู้ครอบครองที่สาธารณประโยชน์ก่อนการก่อสร้างคลองชลประทานได้ จึงย่อมรู้ดีว่าการนำดินมาถมรुकกล้าลำคลองสาธารณะประโยชน์เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายและอาจจะเป็นสาเหตุให้ตนเองได้รับโทษทางอาญา หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพความเป็นข้าราชการของตนอย่างร้ายแรง รวมทั้งยังถูกผู้ใหญ่บ้านท้องที่และนายอำเภอคัดค้านการรังวัดสอบเขตที่ดินมาโดยตลอด จากพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีดังที่ได้กล่าวมาแล้วย่อมแสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีจงใจนำดินมาถมลำคลองสาธารณะเพื่อหวัง

ผลประโยชน์จากการที่จะได้รับค่าทดแทนทรัพย์สินหรือค่าขนย้ายตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะกรรมการหรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มิได้มีการพิจารณากำหนดหรือจ่ายค่าทดแทนทรัพย์สินหรือค่าขนย้ายสำหรับที่ดินสาธารณะประโยชน์ดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมติคณะรัฐมนตรี การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนไปยัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และหน่วยงานอื่นๆ หลายครั้ง รวมทั้งการยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาล ย่อมถือเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้เสียหายโดยนิตินัย และไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.214/2553 ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินจำนวนสี่แปลง (จังหวัดสมุทรปราการ) ซึ่งอยู่ติดเป็นผืนเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นที่อยู่อาศัย และให้เช่าเพื่อประกอบกิจการโรงงานทอผ้าและให้เช่าอาคารเพื่อเป็นอาคารสำนักงาน ถูกเวนคืนบางส่วนเพื่อสร้างทางหลวงพิเศษหมายเลข 37 สายถนนวงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร ตอนพระประแดงฯ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นมีมติให้กำหนดราคาค่าทดแทนตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ซึ่งเป็นราคาสูงสุด ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนเห็นว่า การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดค่าทดแทนตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมยังไม่สอดคล้องกับสภาพ ทำเล และที่ตั้งของที่ดิน อีกทั้งรูปแบบการก่อสร้างทำให้ผู้ถูกเวนคืนไม่ได้รับประโยชน์ โดยที่ดินทั้งสี่แปลงของผู้ฟ้องคดีเป็นที่ดินที่อยู่ติดทางสาธารณะ ภายหลังถูกเวนคืนที่ดินส่วนที่เหลือแยกออกเป็นสามส่วน แต่ส่วนที่เหลือยังสามารถใช้ประโยชน์ได้ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนจึงมีมติให้ปรับเพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินที่ติดซอยทางรถยนต์ผ่านเข้าออกได้ในระยะ 40 เมตร จากเดิมตารางวาละ 10,000 บาท เพิ่มเป็นตารางวาละ 20,000 บาท และที่ดินนอกระยะ 40 เมตร จากเดิมตารางวาละ 4,000 บาท เพิ่มเป็นตารางวาละ 8,000 บาท โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาแล้วจึงเห็นชอบกับความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทน แต่ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจเงินค่าทดแทนดังกล่าวจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล เห็นว่า กรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่าเงินค่าทดแทนความเสียหายอันเนื่องมาจากที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาลดลงนั้น เมื่อหนังสืออุทธรณ์เงินค่าทดแทนของผู้ฟ้องคดีที่มีต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้บรรยายถึงความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีในกรณีที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนถูกแยกออกเป็นสามส่วนแล้ว แม้ว่าจะมิได้ระบุจำนวนเงินค่าเสียหายไว้ในหนังสืออุทธรณ์ ก็ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา

คดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับมาตรา 26 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แล้ว อย่างไรก็ตาม แม้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีจะมีส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนถูกแบ่งออกเป็นสามส่วน และผู้ฟ้องคดีอาจใช้ประโยชน์ในที่ดินได้จำกัดลงจากเดิมบ้าง แต่ที่ดินส่วนที่เหลือก็ยังมีเนื้อที่มากพอที่จะใช้ประโยชน์ได้ตามสภาพความเหมาะสมของพื้นที่ต่อไป การเวนคืนจึงมิได้ทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาตกลงแต่อย่างใด เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (กรมทางหลวง) แจงให้ผู้ฟ้องคดีไปปรับเงินค่าทดแทนที่ดิน แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ยอมไปปรับเงินค่าทดแทน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงนำเงินค่าทดแทนที่ดินไปฝากไว้กับธนาคารออมสิน สาขาอ้อมใหญ่ ในชื่อบัญชีของผู้ฟ้องคดี เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2543 และวันที่ 16 มิถุนายน 2543 จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 วางเงินค่าทดแทนตามมาตรา 13 วรรคสอง ประกอบมาตรา 31 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินพร้อมด้วยดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสิน นับแต่วันวางเงินค่าทดแทนตามมาตรา 26 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

2.5.3 องค์การวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เป็นกฎหมายกลางที่เป็นหลักสำคัญในการให้อำนาจรัฐในการที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเพื่อประโยชน์แก่สาธารณะในปัจจุบัน และส่วนสำคัญที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง นั่นคือการกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ซึ่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้กำหนดองค์การวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนไว้ถึง 3 ระดับ ดังนี้

1) คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น จะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดเงินค่าทดแทนในระดับต้น คือ ในระดับเจ้าหน้าที่ ได้แก่ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น ซึ่งแยกได้เป็น 2 กรณี คือ

(1) คณะกรรมการตามมาตรา 9 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

มาตรา 9 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 บัญญัติว่า เมื่อได้ดำเนินการสำรวจที่ที่จะต้องเวนคืนเสร็จเป็นบางส่วนหรือแล้วเสร็จทั้งหมดให้เจ้าหน้าที่เสนอรฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่สำรวจแล้วเสร็จ ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน และจำนวนเงินค่าทดแทน

ที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา 18 จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการชุดนี้ จะได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน โดยให้มีการแต่งตั้งหลังจากที่ได้ดำเนินการสำรวจที่ที่จะต้องเวนคืนเสร็จเป็นบางส่วนหรือเสร็จทั้งหมดแล้ว ส่วนในการสำรวนนั้นกฎหมายบัญญัติให้ต้องทำการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนให้เสร็จภายใน 180 วัน แต่ถ้าเป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ทางรถไฟ ทางพิเศษ คลองชลประทาน ต้องสำรวจให้เสร็จภายใน 2 ปี นับแต่วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา โดยคณะกรรมการตามมาตรา 9 วรรคสอง ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่ 1 คน ผู้แทนกรมที่ดิน 1 คน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐ 1 คน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง (ถ้าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนผ่านท้องที่ใด ให้มีผู้แทนของสภาท้องถิ่นนั้นแห่งละ 1 คน เข้าร่วมเป็นกรรมการ) ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทน และให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการจะขอให้รัฐมนตรีขยายระยะเวลาออกไปอีกก็ได้ แต่ต้องไม่เกิน 120 วัน

(2) คณะกรรมการตามมาตรา 23 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

มาตรา 23 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 บัญญัติว่า ในกรณีที่มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 15 โดยมีได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 6 และพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นมิได้กำหนดเรื่องเงินค่าทดแทนไว้เป็นอย่างอื่น ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ภายในสามสิบวัน นับแต่วันใช้บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา 18 จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการชุดนี้ จะได้รับการแต่งตั้ง โดยรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเป็นกรณีที่มีการออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยมีได้มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนมาก่อน ทั้งนี้เนื่องจากทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนแล้ว นอกจากนี้ พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ออกมานี้ มิได้กำหนดเรื่องเงินค่าทดแทนไว้เป็นอย่างอื่นด้วย รัฐมนตรีผู้รักษาการก็จะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งภายใน 30 วัน นับแต่วันใช้บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าว

บทบัญญัติตามมาตรา 23 นี้ จะเห็นได้ว่า หากเป็นการออกพระราชบัญญัติเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ ภายหลังจากที่ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ ที่จะเวนคืนมาแล้ว กรณีนี้ไม่ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการใดๆ ขึ้นมาอีก ซึ่งก็แสดงให้เห็นว่า จำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติก็คือ จำนวนเดียวกับที่คณะกรรมการ ตามมาตรา 9 กำหนดไว้แล้วนั่นเอง ส่วนกรณีนี้ เหตุที่ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการ ตามมาตรา 23 ก็เนื่องจากยังไม่เคยมีคณะกรรมการชุดใดกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนไว้ อย่างไรก็ตาม หากพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ออกมาได้กำหนดเงินค่าทดแทนไว้แล้วก็ให้เป็นไป ตามที่กำหนดนั้น โดยคณะกรรมการตามมาตรา 23 ประกอบด้วย ผู้แทนของเจ้าหน้าที่ 1 คน ผู้แทน กรรมที่ดิน 1 คน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐ 1 คน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง (ถ้าพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ผ่านเขตท้องที่ใด ให้มีผู้แทนของสภาท้องถิ่นนั้น แห่งละ 1 คนเข้าร่วมเป็นกรรมการ) ซึ่งคณะกรรมการชุดดังกล่าวกฎหมายบัญญัติให้ทำหน้าที่ กำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทน ให้คณะกรรมการ ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง แต่ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นทำให้ ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน คณะกรรมการจะขอให้รัฐมนตรีขยายระยะเวลา ออกไปอีกได้ แต่ต้องไม่เกิน 120 วัน จะเห็นได้ว่า ในส่วนองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ในการ กำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนของคณะกรรมการชุดนี้ กฎหมายได้บัญญัติไว้เช่นเดียวกับคณะกรรมการตามมาตรา 9 ซึ่งก็มิได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่มา เป็นคณะกรรมการว่าจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถในการประเมินราคาทรัพย์สิน

2) รัฐมนตรีผู้รักษาการ (ตามพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดิน หรือพระราชบัญญัติเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ แล้วแต่กรณี) การอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีนั้นตามบทบัญญัติของกฎหมายมีได้ 2 กรณีคือ

1. กรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์ ที่คณะกรรมการตามมาตรา 9 กำหนด ซึ่งอยู่ในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในบริเวณที่ที่จะเวนคืน เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการจัดซื้อ และปรากฏว่า เจ้าของหรือผู้ครอบครอง อสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนตกลงขายอสังหาริมทรัพย์นั้น แต่ไม่ตกลงในเรื่องจำนวน เงินค่าทดแทน กรณีเช่นนี้ กฎหมายได้บัญญัติให้รับเงินค่าทดแทนตามราคาเบื้องต้นไปก่อน โดยสงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนั้นก็ได้

2. กรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการตามมาตรา 23 กำหนด ซึ่งเป็นกรณีที่บังคับใช้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยไม่มีการออกพระราชกฤษฎีกาฯ ก่อน กรณีเช่นนี้ถ้าผู้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ทั้งสองกรณีนี้ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจะต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว

สำหรับการพิจารณาอุทธรณ์นั้น กฎหมายได้บัญญัติให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ซึ่งในทางปฏิบัติจะเรียกว่า “คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์” โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะต้องประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้ที่มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์มีจำนวนทั้งหมดไม่น้อยกว่า 5 คน โดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์และเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี โดยที่รัฐมนตรีจะต้องมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์

### 3) ศาล

มาตรา 26 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 บัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตามมาตรา 25 หรือในกรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 25 วรรคสอง ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วแต่กรณี

เดิมผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนหากไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี หากประสงค์จะฟ้องขอเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น จะต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม แต่เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 การฟ้องขอเงินค่าทดแทนจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ดังนั้น ผู้ที่ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หากไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรี จะต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

มาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 บัญญัติให้ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 บัญญัติให้ ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

(4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

เมื่อพิจารณาตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว เห็นว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ อาจเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) (2) (3) หรือ (4) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ดังนี้

คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกประกาศว่าจะเข้าริ่ถอนโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดีที่ถูกเวนคืน หรือเป็นกรณีที่ฟ้องว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนตราขึ้นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด เช่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.47/2549 ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 307 ๗ พ.ศ. 2545 เนื่องจากเป็นการกำหนดแนวเวนคืนที่ไม่ชอบ เลือกปฏิบัติขัดต่อมาตรา 49 ของ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 จึงเป็นการฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกา อันอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

อย่างไรก็ดี หากเป็นการฟ้องคดีเพื่อขอให้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ถือไม่ได้ว่าเป็นคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง เนื่องจากการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนถือเป็นนโยบายของรัฐบาล จึงมิใช่กรณีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 131/2544 พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่เขตภาษีเจริญ เขตจอมทอง และเขตบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2537 เพื่อก่อสร้างถนนตามโครงการก่อสร้างถนนสาย แยกตากสิน – เพชรเกษม ไปถนนพระราม 2 แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ ประกอบกับการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน โดยทั่วไปไม่ผูกพันรัฐบาลให้ต้องดำเนินการต่อไป การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวต่อไปเป็นนโยบายรัฐบาล กรณีมิใช่เกิดจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะมิได้แจ้งข้อเท็จจริงและรายละเอียดในการที่ไม่อาจดำเนินการตามโครงการดังกล่าวให้แล้วเสร็จให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ก็มีใจเรื่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติอันเป็นคดีพิพาทที่ศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่ง ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ดังกล่าว ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามขั้นตอนต่าง ๆ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเสียหายก็ถือไม่ได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหาย ไม่อาจกำหนดค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่น กรณีฟ้องว่ารัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกากำหนด

เขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนหรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้วแต่กรณีไม่ได้วินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนของผู้ฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เช่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.331/2552 ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการสำรวจและจ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเพื่อขยายทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3 สายกรุงเทพฯ – ตราด ตอนอำเภอเกลง – จันทบุรี พ.ศ. 2536 แต่มิได้จ่ายค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 44 โดยอ้างว่าที่ดินดังกล่าวได้ถูกกันเป็นเขตทางหลวงไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างทางหลวงสายระยอง-จันทบุรี-ตราด พุทธศักราช 2489 และพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดินสายกรุงเทพฯ-ตราด ตอนระยอง-ตราด พ.ศ. 2507 ก่อนที่จะมีการตราพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ และเจ้าของที่ดินแต่ละรายได้ยินยอมอุทธรณ์ที่ดินส่วนที่เกินจากเขตทางหลวงข้างละ 20 เมตร จากศูนย์กลางทางเพิ่มอีก 10 เมตร รวมเป็น 30 เมตร ที่ดินดังกล่าวจึงตกเป็นสาธารณประโยชน์ไปแล้ว ไม่อาจจ่ายค่าทดแทนการเวนคืนได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 2 และผู้ฟ้องคดีที่ 7 ได้ยินยอมให้เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีกันเขตที่ดินส่วนพิพาทออกจากเอกสารสิทธิเดิมในช่วงเวลาก่อนที่จะมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน พ.ศ. 2536 จึงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีแต่ละรายรู้ว่าที่ดินส่วนพิพาทถูกกันเขตออกไปจากเอกสารสิทธิเดิมแล้ว แต่ไม่ได้โต้แย้งคัดค้านหรือฟ้องร้องขอเพิกถอนหรือแก้ไขเอกสารสิทธิของตนและยังยินยอมให้ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าไปปักหลักเขตทางหลวงในที่ดินส่วนพิพาท ถือว่าได้มีการสละการครอบครองที่ดินส่วนพิพาทให้เป็นสาธารณประโยชน์ก่อนที่จะมีการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวยังไม่มีคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่กำหนดให้การรับอุทธรณ์ที่ดินต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีหน้าที่ต้องกำหนดและจ่ายค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีดังกล่าว ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ยังคงครอบครองที่ดินส่วนพิพาท โดยปลูกพืชผล ถือได้ว่าเป็นการใช้ประโยชน์เป็นการชั่วคราวเท่านั้น และแม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้จ่ายค่าทดแทนพืชผลให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ก็เป็นการจ่ายค่าทดแทนแก่ทรัพย์สินของผู้ถูกเวนคืนที่มีอยู่ก่อนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวตามแนวทางปฏิบัติของผู้ถูกฟ้องคดี จึงไม่ทำให้ผู้ฟ้องคดีแต่ละรายมีสิทธิใด ๆ ในที่ดินส่วนพิพาทแต่อย่างใด และแม้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้เจ้าของที่ดินตามโฉนดที่ดินแปลงซึ่งแยกไปจากที่ดินแปลงพิพาท (ของผู้ฟ้องคดีที่ 2) ให้ได้รับค่าทดแทน และผู้ฟ้องคดีที่ 7 อ้างว่าที่ดินแปลงพิพาทกับที่ดินแปลงที่แยกไปดังกล่าว มีความเป็นมาในการออกใบจองและ น.ส. 3 เหมือนกัน แต่ข้อเท็จจริงในคดีดังกล่าวเกี่ยวกับการกันเขตที่ดินแตกต่างกับที่ดินแปลงพิพาทไม่อาจรับฟังข้อเท็จจริงเช่นเดียวกันได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่กำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 และผู้ฟ้องคดีที่ 7 จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแต่อย่างใด

คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีทั้งกรณีที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดและคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 574/2546 (ประชุมใหญ่) หลักกฎหมายในเรื่องสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลได้รับการรับรองและคุ้มครองจากรัฐ โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ตลอดจน การที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงจังหวัดในท้องที่ตำบลคลองเตยฯ พ.ศ. 2497 ซึ่งเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดเจนว่าเพื่อสร้างและขยายทางหลวงจังหวัด รัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติและย่อมไม่มีอำนาจที่จะนำที่ดินที่ไม่ได้ใช้หรือที่เหลือจากการใช้ไปใช้นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติข้างต้น โดยชอบที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในส่วนที่กล่าวนั้นให้แก่ผู้ถูกเวนคืนเมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยอมคืนที่ดินพิพาทซึ่งเหลือจากการใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามที่ผู้ฟ้องคดีขอคืน โดยอ้างว่าต้องสงวนไว้เพื่อสร้างสวนหย่อมสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดขึ้นตอนและวิธีการไว้เป็นอย่างอื่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 509/2549 มาตรา 33 วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 บัญญัติให้อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาด้วยการเวนคืนเพื่อการใด ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมายต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมิได้นำที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ถูกเวนคืนไปใช้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ 22 เมษายน 2540 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอคืนเงินค่าทดแทนที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับมาจากผู้ถูกฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่รับเงินค่าทดแทนที่ดินดังกล่าวคืนและไม่คืนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.148/2548 มาตรา 20 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มุ่งหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของเจ้าของที่ดิน

ที่ถูกเวนคืนบางส่วน และส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีสภาพหรือขนาดที่ไม่เหมาะสมที่จะใช้ประโยชน์ต่อไป หากเจ้าของที่ดินร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วย เจ้าหน้าที่ผู้เวนคืนจะต้องดำเนินการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วย แม้มาตรา 20 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จะบัญญัติเฉพาะจำนวนเนื้อที่ที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นน้อยกว่า 25 ตารางวา หรือด้านใดด้านหนึ่งน้อยกว่า 5 วา แต่ก็แปลความได้ว่าเป็นที่ดินที่มีขนาดเนื้อที่น้อย หรือมีด้านใดด้านหนึ่งแคบมากจนใช้ประโยชน์ตามปกติไม่ได้ ด้านของที่ดินตามบทกฎหมายดังกล่าวควรจะแปลว่าด้านกว้างหรือด้านยาวด้านใดด้านหนึ่งน้อยกว่า 5 วา เป็นหลัก จึงจะเกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน เมื่อพิจารณารูปแผนผังของที่ดินส่วนที่เหลือโดยตลอดแล้ว จะเห็นได้ว่า ความกว้างหรือความยาวของที่ดินส่วนที่เหลือจะต้องมีด้านใดด้านหนึ่งน้อยกว่า 5 วา ประกอบกับปริมาณเนื้อที่ส่วนที่เหลือเกินจากที่กฎหมายกำหนดไปเพียงเล็กน้อยและอีกประการหนึ่งที่ดินส่วนที่เหลืออยู่ได้ทางคว้นส่วนที่เป็นทางโค้งขึ้นลงด้วย เจ้าของที่ดินไม่อาจใช้ประโยชน์ตามปกติได้ เจ้าของที่ดินส่วนที่เหลือจึงมีสิทธิร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือซื้อที่ดินในส่วนที่เหลือตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 656/2548 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาซื้อขายที่ดินที่ถูกเวนคืนกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และได้ดำเนินการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ส่วนที่ตกลงซื้อขายไปเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตั้งแต่วันที่ 4 มิถุนายน 2542 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินค่าที่ดินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี พร้อมดอกเบี้ยตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2542 ขอรับเงินค่าทดแทนที่ดินโฉนดเลขที่ 1454 แต่เนื่องจากนายวิเชียรร้องขอแสดงกรรมสิทธิ์โดยการครอบครองปรปักษ์ที่ดินโฉนดเลขที่ 1454 คดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงนำเงินค่าเวนคืนที่ดินดังกล่าวไปฝากไว้ที่ธนาคารออมสิน ต่อมา ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาขึ้นตามคำพิพากษาศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ว่า ที่ดินโฉนดเลขที่ 1454 และที่ดินโฉนดเลขที่ 1758 เป็นกรรมสิทธิ์ของนายวิเชียรผู้ร้อง โดยการครอบครองปรปักษ์ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5205/2542 โดยได้อ่านคำพิพากษาศาลฎีกาเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2543 ต่อมา เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2543 ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ร่วมกันจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินโฉนดเลขที่ 1454 ทั้งแปลงให้แก่ นายวิเชียร และในวันที่ 4 ธันวาคม 2543 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้จ่ายเงินค่าเวนคืนที่ดินให้แก่ นายวิเชียร รวมทั้งดอกเบี้ยเป็นเงินทั้งสิ้น 633,965,367.80 บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือลงวันที่ 27 ธันวาคม 2543 แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ นายวิเชียร ซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินโฉนดเลขที่ 1454 ตามคำพิพากษาศาลฎีกา และเป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งก่อนที่ศาลฎีกาจะมีคำพิพากษานั้น ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต่อศาลแพ่ง

ขอให้จ่ายเงินค่าทดแทนค่าเวนคืนที่ดิน โฉนดเลขที่ 1454 เมื่อวันที่ 26 ตุลาคม 2542 ตามคดีหมายเลขคำที่ ปค. 280/2542 แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งฟ้องจึงมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความการที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองโดยผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนให้แก่นายวิเชียร ทั้งๆ ที่ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่พิพาทในขณะที่มีการเวนคืน และผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ร่วมกันจดทะเบียนโอนที่ดินที่พิพาทไปเป็นกรรมสิทธิ์ของนายวิเชียรตามคำพิพากษาของศาลฎีกา ทั้งๆ ที่ที่ดินบางส่วนตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไปแล้ว ขอให้จ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนพร้อมทั้งดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี และขอให้เพิกถอนรายการจดทะเบียนที่นายวิเชียรได้กรรมสิทธิ์ที่ดินที่พิพาท ซึ่งกรณีเป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 รับผิดชอบจ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินแก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กรณีที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ได้รับเนื่องจากผลการรังวัดเนื้อที่ดินในภายหลังได้จำนวนเนื้อที่น้อยกว่าที่ระบุในสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์และกำหนดเงินค่าทดแทนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนตามเงื่อนไขที่กำหนดในสัญญาดังกล่าว เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 111/2549 ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน โฉนดเลขที่ 7808 ตำบลดอนตะโก อำเภอเมืองราชบุรี จังหวัดราชบุรี เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2540 ได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลโลกหม้อ ตำบลพงสวาย ตำบลบ้านไร่ ตำบลหน้าเมือง และตำบลดอนตะโก อำเภอเมืองราชบุรี จังหวัดราชบุรี พ.ศ.2540 เพื่อสร้างถนนตามโครงการผังเมืองรวมเมืองราชบุรี ที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีถูกเวนคืนบางส่วนเนื้อที่ 3 งาน 22 ตารางวา กำหนดเงินค่าทดแทนตารางวาละ 8,000 บาท เป็นเงิน 2,576,000 บาท ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนงวดที่ 1 แล้วเมื่อวันที่ 13 มกราคม 2543 ส่วนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนส่วนที่เหลือ (งวดที่ 2) โยธาธิการจังหวัดราชบุรี ได้โอนเงินเข้าบัญชีธนาคารออมสินของผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2543 ต่อมา เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดราชบุรี ได้มีหนังสือ ลงวันที่ 3 กันยายน 2545 ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรี แจ้งผลการดำเนินการรังวัดที่ดินที่จะถูกเวนคืนให้ผู้ฟ้องคดีทราบเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2545

ว่าที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีถูกเวนคืนจริงเพียง 1 งาน 78 ตารางวา เท่านั้น ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องคืนเงินค่าทดแทนที่ดินที่รับเกินไปจำนวน 463,861.75 บาท แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ ลงวันที่ 8 ตุลาคม 2542 ต่อมา วันที่ 9 ตุลาคม 2545 ได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 พ.ศ.2545 ซึ่งมาตรา 54 แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นผลให้งานเวนคืนซึ่งเดิมอยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบของกรมโยธาธิการตกเป็นของผู้ฟ้องคดี ต่อมา ผู้อำนวยการสำนักงานทางหลวงชนบท (เพชรบุรี) ในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้มีหนังสือ ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2547 แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินค่าทดแทนส่วนที่รับเกินไปดังกล่าวมาคืน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือฉบับดังกล่าวแล้วตั้งแต่วันที่ 3 พฤศจิกายน 2547 แต่ผู้ถูกฟ้องคดีกลับเพิกเฉยไม่คืนเงินจำนวนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินจำนวน 493,885.67 บาท แก่ผู้ฟ้องคดีและชำระดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปี ของต้นเงินจำนวน 463,861.75 บาท นับแต่วันถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ และคืนค่าฤชาธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์และกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทน ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลโคกหม้อ ตำบลพงสวาย ตำบลบ้านไร่ ตำบลหน้าเมือง และตำบลคอนตะโก อำเภอเมืองราชบุรี จังหวัดราชบุรี พ.ศ.2540 ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดี มีวัตถุประสงค์ของสัญญาเพื่อประโยชน์สาธารณะในการสร้างและขยายถนนตามโครงการก่อสร้างถนนตามผังเมืองรวม ถนนโครงการถนนสาย ค2 ผังเมืองรวมราชบุรี สัญญาดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อนำที่ดินดังกล่าวมาสร้างถนนตามโครงการผังเมืองรวมเมืองราชบุรีซึ่งเป็นสิ่งสาธารณูปโภคที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน สัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามคำนิยามในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

อย่างไรก็ดี หากคดีมีประเด็นที่ศาลจำเป็นต้องวินิจฉัยเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินก่อนที่จะวินิจฉัยในประเด็นความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้วินิจฉัยว่าคดีดังกล่าวอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของยุติธรรม เช่น

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 52/2547 ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ขอให้กำหนดเงินค่าทดแทนและชดเชยค่าทดแทนที่ดินจากการเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีเพื่อก่อสร้างทางพิเศษ สายบางซื่อ-หัวลำโพง-พระโขนง และสายลาดพร้าว-สาทร

ในท้องที่เขตห้วยขวาง กรุงเทพมหานคร จำนวน 5 แปลง ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 โดยผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวตลอดมา และไม่เคยยกที่ดินดังกล่าวให้เป็นที่ดินสาธารณะ รวมทั้งไม่เคยถูกเวนคืนแต่อย่างใด แต่ต่อมาภายหลัง เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาห้วยขวาง ได้ดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนให้มีชื่อผู้ฟ้องคดี เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินทั้ง 5 แปลง ตามมาตรา 16 และมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 โดยมีได้กำหนดค่าทดแทนและจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินในการเวนคืนที่ดินทั้ง 5 แปลงให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดค่าทดแทนและชดใช้ค่าทดแทนที่ดินทั้ง 5 แปลง ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีชื่อเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์มิได้สงวนสิทธิในที่ดินดังกล่าวจึงมีสภาพเป็นทางสาธารณะสำหรับประชาชน ใช้ร่วมกัน และแม้ผู้ฟ้องคดีจะยังมีชื่อถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินแต่ผู้ฟ้องคดีก็ห้ามสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินดังกล่าวแต่อย่างใดไม่ การที่จะพิจารณาว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งไม่กำหนดค่าทดแทนที่ดินและชดใช้เงินค่าทดแทนที่ดินจากการเวนคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินสาธารณะเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลจำต้องพิจารณาในปัญหาว่าที่ดินแปลงพิพาทเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีตามที่กล่าวอ้างหรือเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นสำคัญ จึงเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างคู่กรณี อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ดังนั้น คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 2/2548 ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าตนเป็นเจ้าของที่ดินโฉนดเลขที่ 16313 ตำบลวัดละมุด อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม เนื้อที่ 2 ไร่ 1 งาน 16 ตารางวา โดยซื้อมาจาก ผู้มีชื่อเมื่อปี พ.ศ. 2538 ต่อมา เมื่อผู้ฟ้องคดีขอรังวัดสอบเขตที่ดินแปลงดังกล่าวปรากฏว่าที่ดินด้านทิศเหนือ ซึ่งมีถนนนครชัยศรี — ห้วยพลู (ทางหลวงหมายเลข 3233) ตัดผ่าน ถูกเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กันแบ่งแนวเขตทางหลวงรुकล้าแนวเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีตลอดแนวเป็นเนื้อที่ 77 ตารางวา และแจ้งว่าจะไม่จ่ายค่าเวนคืนที่ดินให้ จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจ่ายค่าเวนคืนที่ดินที่ถูกันเป็นแนวเขตทางหลวงดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่า ที่ดินพิพาทอยู่ในเขตทางหลวงหมายเลข 3233 ซึ่งได้รับมอบมาจากจังหวัดนครปฐมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2514 โดยเมื่อมีการปักเสาโทรเลขตามแนวเขตทางหลวงเจ้าของที่ดินเดิมมิได้คัดค้าน เมื่อเสาโทรเลขไม่มีความจำเป็นในการใช้งานในบางช่วงจึงได้มีการถอดทำลาย และต่อมากลางไฟฟ้าส่วนภูมิภาคขออนุญาตปักเสาไฟฟ้าตามแนวเขตทางหลวงเจ้าของที่ดินเดิมก็ไม่คัดค้าน ถือได้ว่าเจ้าของที่ดินเดิมอุทิศให้เป็นทางสาธารณประโยชน์โดยปริยาย ที่ดินพิพาทจึงตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาตั้งแต่ก่อนที่ผู้ฟ้องคดี

จะมาซื้อที่ดินแปลงดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่ต้องจ่ายค่าเวนคืนที่ดิน เมื่อไม่ปรากฏว่า ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อเวนคืนที่ดินพิพาท ดังนั้น การที่จะพิจารณาว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต้องจ่ายค่าที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่นั้น ศาลจำเป็นต้องพิจารณา ในปัญหาว่าที่ดินพิพาทเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีตามที่กล่าวอ้างหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นสำคัญ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างคู่กรณี อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

#### 2.5.4 หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศไทย<sup>79</sup>

การกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนนั้น เป็นขั้นตอนและองค์ประกอบที่สำคัญของกระบวนการเวนคืน และเป็นปัญหาที่หลายประเทศให้ความสำคัญจึงได้พยายามวางหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่จะนำมาใช้ในการกำหนดเงินค่าทดแทนเพื่อให้ได้ราคาที่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน ทั้งนี้ เพราะการกำหนดราคาค่าทดแทนที่เป็นธรรม ถือเป็นสิทธิที่ประชาชนผู้ถูกเวนคืนจะต้องได้รับซึ่งสามารถจำแนกหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนได้ดังนี้

##### 1. หลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 42 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะกิจการของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนและประโยชน์ที่รัฐและผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าวต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

##### 2. หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

<sup>79</sup> คำอธิบายว่าด้วยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 (น.120-133). เล่มเดิม.

2.1 มาตรา 21 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 บัญญัติว่า เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 18 นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใด โดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยค่านึงถึง

1) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่ เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 ราคาซื้อขายกันตามปกติ ในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน จึงหมายถึง ราคาธรรมดาที่อาจซื้อขายกันตามปกติ ในท้องตลาดตามความเป็นจริงในวันทีพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับ โดยต้องพิจารณาที่ดิน ที่ถูกเวนคืนเป็นรายแปลง แม้ในวันทีพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับไม่มีหลักฐานการจดทะเบียนซื้อขาย อสังหาริมทรัพย์ที่สำนักงานที่ดินก็มีใช้ว่าจะต้องใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ในปีทีพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินในบริเวณทีที่จะเวนคืนใช้บังคับมาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทน เพราะเป็นคนละราคากัน

อย่างไรก็ดี ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนดจำนวนทุนทรัพย์ในการ จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน พ.ศ.2530 ได้ให้คำนิยามคำว่า “ราคาตลาด” ไว้ในข้อ 4 ว่า ราคาตลาด หมายความว่า<sup>80</sup>

- (1) เป็นราคาที่ทั้งผู้ซื้อและผู้ขายส่วนมากยินดีตกลงซื้อขายกัน
- (2) เป็นราคาที่ผู้ซื้อผู้ขายทั้งสองฝ่ายทราบข้อมูลในทรัพย์สินทีจะซื้อขายนั้น พอสมควร
- (3) เป็นราคาที่ผู้ซื้อหรือผู้ขายมิได้ถูกบังคับ หรือมีแรงจูงใจให้ซื้อขายกัน
- (4) เป็นราคาทีมิใช่ราคาขายทอดตลาดหรือราคาในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำเงินเฟ้อ และ
- (5) เป็นราคาของตลาดการค้าเสรีที่มีการแข่งขัน มิใช่ราคาตลาดผูกขาดโดยผู้ซื้อหรือผู้ขาย แต่การหาราคาทีแท้จริงทีผู้ซื้อและผู้ขายส่วนมากยินดีตกลงจะซื้อขายกันนั้นเป็นเรื่องที

ค่อนข้างทำได้ยาก เพราะในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินทีผ่านมา ในปัจจุบัน ผู้ซื้อผู้ขายมักแจ้งว่า มีการซื้อขายกันตามราคาประเมินมูลค่าที่ดินไม่ตรงความเป็นจริง เพื่อจะได้เสียภาษีและค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมต่ำกว่าความเป็นจริง นั้นเอง<sup>81</sup> เช่น

<sup>80</sup> คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดินพร้อมกฎกระทรวงและระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ (น.287-288), โดย ศิริ เกวลินสฤกษ์, 2531, กรุงเทพมหานคร: บริษัททบทวนการพิมพ์ จำกัด.

<sup>81</sup> การกำหนดเงินทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (น.59), โดย สุวรรณ มหิตเดชกุล.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด อ.134/2547 การกำหนดเงินค่าทดแทน ซึ่งตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดให้พิจารณาตามราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ และราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ต้องใช้ราคาในวันที่ 5 มิถุนายน 2541 ซึ่งเป็นวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข 360๗ และต้องพิจารณาสภาพและที่ตั้งของที่ดินที่ถูกเวนคืนเป็นรายแปลงรวมทั้งเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนด้วย ซึ่งราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน หมายถึง ราคาธรรมดาที่อาจซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดตามความเป็นจริงในวันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับ ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่ต้องพิจารณาที่ดินที่ถูกเวนคืนเป็นรายแปลง ทั้งนี้ มิได้หมายความว่าถ้าในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับไม่มีหลักฐานการจดทะเบียนซื้อขายอสังหาริมทรัพย์กันที่สำนักงานที่ดินแล้วก็ต้องใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ในปีที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับมาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทน เพราะเป็นคนละราคากัน สำหรับที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ 42407 ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างราคาซื้อขายนั้น เป็นที่ดินติดทางหลวงจังหวัดซึ่งเป็นถนนลาดยางสายหลัก เป็นที่ดินที่มีการถมที่ดินเพื่อสร้างเป็นที่อยู่อาศัย ใกล้ชุมชน มีสาธารณูปโภคพร้อม ส่วนที่ดินของผู้ฟ้องคดีแม้ติดทางสาธารณะแต่ก็เป็นถนนดินลูกรังและมิได้ติดทางหลวงจังหวัด อีกทั้งที่ดินทั้งสองแปลงอยู่ห่างกันประมาณ 650 เมตร ถือได้ว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่คนละถนนและอยู่ไกลจากที่ดินที่อ้างราคาซื้อขายจึงไม่อาจเปรียบเทียบราคากันได้ แม้ว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ถูกเวนคืนจะเป็นที่ดินแปลงเดียวกัน แต่มีลักษณะเป็นรูปสี่เหลี่ยมด้านไม่เท่า มีความยาวมากกว่าความกว้างหลายเท่าและมีหน้าที่ดินที่ติดทางสาธารณะแคบมาก อีกทั้ง หลังจากถูกเวนคืนก็ทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่เหลือจากการเวนคืนจำนวน 5 ไร่ 2 งาน 96 ตารางวา มีราคาสูงขึ้น อีกทั้ง เมื่อพิจารณามาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) ถึง (5) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ก็ไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดให้ การกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้นจะต้องกำหนดในอัตราเดียวกันทั้งแปลง เพราะหากที่ดินแปลงนั้นด้านที่ติดถนนแคบแต่ส่วนที่ลึกเข้าไปจากถนนลึกมาก ย่อมเป็นไปได้ว่าราคาที่ดินที่ติดถนนกับส่วนที่ลึกเข้าไปจะมีราคาซื้อขายหรือราคาตลาดในราคาเดียวกันทั้งแปลง ราคาที่ดินส่วนที่อยู่ติดหรือใกล้ถนนย่อมมีราคาสูงกว่าที่ดินที่อยู่ด้านในลึกเข้าไป ดังนั้นราคาค่าทดแทนที่ดินที่ถูกฟ้องคดีที่ 1 วินิจฉัยอุทธรณ์เพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยส่วนที่อยู่ติดซอยในระยะ 40 เมตร เพิ่มเป็นไร่ละ 187,500 บาท และส่วนที่ดินที่ลึกเกินระยะ 40 เมตร เพิ่มเป็นไร่ละ

93,750 บาท จึงเหมาะสมกับสภาพที่ตั้งหรือทำเลของที่ดิน และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.166/2547 การพิจารณากำหนดเงิน ค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ที่บัญญัติให้กำหนดโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ ในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้ เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษี บำรุงท้องที่ และราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมนั้น ราคาดังกล่าวต้องเป็นราคาที่ซื้อขายในวันที่ใช้บังคับ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด ของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน หมายถึง ราคาธรรมดาที่อาจซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด ตามความเป็นจริงในวันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับ ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่ต้องพิจารณาที่ดิน ที่ถูกเวนคืนเป็นรายแปลง ซึ่งไม่ได้หมายความว่าถ้าในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับไม่มีหลักฐาน การจดทะเบียนซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่สำนักงานที่ดินแล้วจะต้องใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ในปีที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับมาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทน แม้ราคาซื้อขายที่ดิน ที่ตั้งสำนักงานสาขาของธนาคารแห่งหนึ่งซึ่งผู้ฟ้องคดี นำมาอ้างอิงว่ามีราคาสูงกว่าราคาประเมิน ทุนทรัพย์ฯ มาก แต่ที่ดินดังกล่าวตั้งอยู่ต่างถนนซึ่งห่างไกลกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีและไม่ได้อยู่ใน แนวเวนคืนจึงไม่สามารถนำมาเปรียบเทียบกับราคาที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้ก็ตาม แต่โดยที่ที่ดิน ของผู้ฟ้องคดีมีราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ สูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ของที่ดินดังกล่าว อีกทั้ง การเวนคืนที่ดินโครงการรถไฟฟ้ามหานครมีลักษณะเป็นการดำเนินธุรกิจโดยการเก็บค่าตอบแทนด้วย ซึ่งแตกต่างจากการเวนคืนเพื่อสร้างทางสาธารณะที่ประชาชนได้ประโยชน์โดยรัฐไม่มีรายได้ กลับคืนมา ดังนั้น การกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนจึงอาจมากกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ได้

2) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์ในการเสียภาษีบำรุงท้องที่โดย จำนวนภาษีที่ต้องเสียจะมากน้อยเท่าใดย่อมแล้วแต่ว่าที่ดินนั้นมีราคาเท่าใด ยังมีราคาสูงก็ยังคงเสีย ภาษีมาก ราคาที่ดินที่จะนำมาเป็นฐานในการเสียภาษีนั้น ได้แก่ ราคาปานกลาง ที่คณะกรรมการตีราคาปานกลางกำหนดขึ้น โดยทุกๆ 4 ปี คณะกรรมการจะตีราคาครั้งหนึ่ง เมื่อทราบราคาปานกลางแล้ว ก็จะนำไปปัดภาษีตามอัตราภาษีที่กำหนดไว้ในบัญชีอัตราภาษีบำรุง ท้องที่<sup>82</sup>

โดยส่วนใหญ่แล้ว ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์ในการเสียภาษี บำรุงท้องที่มักมีราคาต่ำกว่าราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดและราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อ

<sup>82</sup> คำอธิบายกฎหมายที่ดิน (น.473-476), โดย ภาสกร ชุณหอุไร.

เรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม จึงไม่ค่อยนำราคาดังกล่าวมาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์

3) ราคาค่าประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

ในการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ผู้ขอจะต้องเสียค่าธรรมเนียมด้วย ทั้งนี้ เพื่อเก็บเป็นรายได้ของแผ่นดิน การจัดเก็บค่าธรรมเนียมที่ดินนี้จะกำหนดอัตราเรียกเก็บ โดยให้คำนวณราคาประเมินของที่ดิน ซึ่งที่มาของบัญชีประเมินทุนทรัพย์นั้นมาจากการประเมินราคาที่ดินปานกลางที่มีการประเมินทุกๆ 4 ปี<sup>83</sup>

แนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในการกำหนดราคาค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินเท่ากับราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ เช่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.302/2551 มาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2535 มีเจตนารมณ์เช่นเดียวกับมาตรา 21 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กล่าวคือ ต่างก็มุ่งประสงค์ที่จะให้มีการจ่ายเงินค่าทดแทนให้เป็นกรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นที่ได้รับความเสียหายจากการเดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้าและประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าเพื่อประโยชน์ในการส่งและจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าหรือจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้วแต่กรณี เมื่อมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2535 บัญญัติไว้กว้างๆ ว่า ให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนตามความเป็นธรรมให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นที่ได้รับความเสียหายจากการดำเนินการดังกล่าว โดยมีได้กำหนดรายละเอียดของหลักเกณฑ์หรือวิธีการที่จะให้นำมาใช้ในการกำหนดและจ่ายเงินค่าทดแทนที่เป็นกรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไว้เหมือนอย่างมาตรา 21 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ดังนั้น การที่จะกำหนดและจ่ายเงินค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นที่ได้รับความเสียหายจากการเดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้า และประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าเพื่อประโยชน์ในการส่งและจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า ผู้ถูกฟ้องคดีจึงชอบที่จะนำหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดและจ่ายเงินค่าทดแทนที่เป็นกรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นที่ได้รับ

<sup>83</sup> การกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (น.62-66). เล่มเดิม.

ความเสียหายจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาใช้บังคับโดยอนุโลม เมื่อคณะกรรมการกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินจังหวัดนนทบุรีได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 1/2540 เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2540 กำหนดเงินค่าทดแทนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องจ่ายให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งเสาส่งไฟฟ้าโครงเหล็ก (ถาวร) ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินไม่สามารถใช้ที่ดินทำประโยชน์ต่อไปได้เท่าราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ประกาศใช้ระหว่างปี พ.ศ. 2539 ถึงปี พ.ศ. 2542 และเพิ่มให้อีกร้อยละ 50 ของทุกหน่วยราคากรณีจึงถือได้ว่าเป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนโดยคำนึงถึงราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ใช้อยู่ในวันประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า และในวันที่กำหนดเงินค่าทดแทนแล้ว และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งเสาส่งไฟฟ้าโครงเหล็ก (ถาวร) เป็นที่ดินที่อยู่ในเขตเดินสายไฟฟ้าเดิมขนาด 230 กิโลโวลต์ พระนครเหนือ – รังสิต ที่ได้มีการประกาศกำหนดไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2507 ซึ่งถูกจำกัดการใช้ประโยชน์อยู่แล้ว การที่กำหนดเงินค่าทดแทนโดยเพิ่มให้อีกร้อยละ 50 ของราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมก็ถือได้ว่าได้คำนึงถึงราคาที่ซื้อขายกันตามปกติ ในท้องตลาดของที่ดิน และสภาพและที่ตั้งของที่ดินแล้วเช่นกัน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.346/2551 การกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน จะต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์มาตรา 49 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เมื่อที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินบริเวณที่ที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข 3 สายกรุงเทพมหานคร – ตรารด ตอนทางเลี่ยงเมืองแกลง พ.ศ. 2541 ซึ่งวันที่ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว วันที่ 7 พฤศจิกายน 2541 ขณะนั้นมีการซื้อขายที่ดิน โฉนดเลขที่ 26475 ในราคา 3,000,000 บาท หรือ ไร่ละ 118,730 บาท (ตารางวาละ 297 บาท) และโดยที่บัญชีกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ปี พ.ศ. 2539 ถึง พ.ศ. 2542 ซึ่งยังมีผลบังคับใช้ในขณะนั้น ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองอยู่ในโซน 09 บล็อก C แยกเป็นหน่วยที่ 1 ที่ดินติดถนนสุขุมวิท ระยะ 40 เมตร ไร่ละ 2,200,000 บาท (ตารางวาละ 5,500 บาท) และหน่วยที่ 4 ที่ดินนอกเหนือจากหน่วยที่ 1 ไร่ละ 200,000 บาท (ตารางวาละ 500 บาท) และโซน 09 บล็อก D แยกเป็นหน่วยที่ 1 ที่ดินติดถนนสุขุมวิทระยะ 40 เมตร ไร่ละ 1,800,000 บาท (ตารางวาละ 4,500 บาท) และหน่วยที่ 3 ที่ดินนอกจากหน่วยที่ 1 ไร่ละ 200,000 บาท (ตารางวาละ 500 บาท) จากข้อเท็จจริงดังกล่าว จะเห็นได้ว่าบัญชีกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียน

สิทธิและนิติกรรม ปี พ.ศ. 2543 ถึง พ.ศ. 2546 จะมีราคาที่สูงกว่าบัญชีกำหนดราคาทุนทรัพย์ เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ปี พ.ศ. 2539 ถึง พ.ศ. 2542 การที่คณะกรรมการกำหนดราคาค่าทดแทนเบื้องต้นได้กำหนดค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ตามบัญชีกำหนดราคาทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ปี พ.ศ. 2543 ถึง ปี พ.ศ. 2546 ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้เพิ่มจากเดิม 2,200,000 บาท เป็นไร่ละ 3,300,000 บาท จากเดิมไร่ละ 240,000 บาท เป็นไร่ละ 360,000 บาท และจากเดิม ไร่ละ 600,000 บาท เป็นไร่ละ 900,000 บาท เป็นราคาที่เหมาะสมและเป็นธรรมแล้ว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.447/2551 แม้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 4 ขณะถูกเวนคืนจะ ไม่มีการซื้อขายที่ดินกันตามปกติในวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในบริเวณที่จะเวนคืนใช้บังคับ อีกทั้งราคาซื้อขายในโซนหรือบล็อกอื่นก็ไม่อาจนำมาพิจารณา เป็นราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนได้ เนื่องจากบริเวณ ที่ดินดังกล่าวมีสภาพและทำเลที่ตั้งไม่อยู่ติดทางสาธารณประโยชน์และถนนสุรินทรภักดี แต่ที่ดิน บริเวณที่พิพาทนี้สามารถเทียบเคียงกับราคาที่ดินที่ธนาคารซึ่งเป็นสถาบันการเงินของเอกชนได้ประเมิน ราคาที่ดินเพื่อใช้ในการจำนองกับธนาคารได้ ซึ่งที่ดินส่วนใหญ่ที่ธนาคารจะตีราคาให้ผู้จำนอง ต่ำกว่าราคาประเมินที่ดินที่ธนาคารประเมินประมาณร้อยละ 80 เพื่อสามารถบังคับจำนองได้คุ้ม กับเงินจำนอง จึงเห็นควรนำราคาประเมินของธนาคารที่มีอัตราสูงสุด ปานกลาง และต่ำสุด มาหาค่าเฉลี่ยโดยหารด้วยสามได้แก่ราคาประเมินของธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) และธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) จะได้ค่าเฉลี่ยราคา ประเมินที่ดินบริเวณที่พิพาท คือ  $(32,500 + 10,000 + 7,000 = 59,500) \ 59,500 / 3 = 16,500$  บาท สูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ เป็นเงิน 6,500 บาท หรือ 65 เปอร์เซ็นต์ และยังสูงกว่าราคา ที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนกำหนด 2,500 บาท จึงเป็นราคาที่เป็นธรรมและ ถูกต้อง ส่วนที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ 5 ตั้งอยู่ติดถนน 3 สาย คือ ถนนเทศบาล 1 ถนนสุรินทรภักดี และถนนหมอกวน โดยที่ดินที่ติดกับถนนเทศบาล 1 มีราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บ ค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมสูงสุด คือ ตารางวาละ 25,000 บาท จึงควร กำหนดค่าทดแทนให้เท่ากับราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียน สิทธิและนิติกรรมของสำนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์ที่ติดถนนเทศบาล 1 ซึ่งเป็นราคาสูงสุด ที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ ผู้ฟ้องคดีที่ 5 โดยการนำราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ที่ติดถนนทั้ง 3 สายมาหาค่าเฉลี่ยนั้น ทำให้ ผู้ฟ้องคดีที่ 5 ได้รับเงินค่าทดแทนน้อยกว่าที่ดินแปลงที่ติดถนนเทศบาล 1 เพียงด้านเดียว จึงไม่เป็นธรรม แก่ผู้ฟ้องคดีที่ 5 อีกทั้งที่ดินยังถูกเวนคืนเกิน 80 เปอร์เซ็นต์ ที่ดินส่วนที่เหลือมีเนื้อที่ 38 ตารางวา

รูปที่ดินจะเป็นสามเหลี่ยม ไม่สวยงาม นำไปใช้ประโยชน์ได้น้อย จึงเห็นสมควรเพิ่มค่าทดแทนให้อีก 30 เปอร์เซ็นต์ของราคาประเมินทุนทรัพย์ เป็นเพิ่มขึ้นอีก 7,500 บาท

ดังนั้น การกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินต่ำกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ที่ใช้อยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนใช้บังคับ โดยไม่มีเหตุอันอาจอ้างได้ตามกฎหมาย ย่อมเป็นการกำหนดโดยไม่ชอบ

#### 4) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น

“สภาพ” หมายถึง ความเป็นอยู่หรือลักษณะของอสังหาริมทรัพย์นั้น เช่น เป็นที่นา ที่สวน ที่ค้าขาย ที่อยู่อาศัย ที่ลุ่มที่ดอน ซึ่งมีผลต่อการกำหนดเงินค่าทดแทนอย่างมาก เช่น ที่ดินที่เป็นที่อยู่อาศัยย่อมมีราคาสูงกว่าที่ดินที่เป็นที่นาที่สวน และที่ดินที่เหมาะสมกับการพาณิชย์ก็ย่อมจะมีราคาสูงกว่าที่ดินที่อยู่อาศัย

“ที่ตั้ง” หมายถึง ทำเล ระยะใกล้ไกลจากถนนหรือเส้นทางคมนาคม ถ้าเป็นถนนหลักในย่านการค้าย่อมมีราคาสูงกว่าถนนที่ไม่ได้อยู่ในย่านการค้า แม้จะเป็นที่ดินติดถนนเดียวกัน ถ้าอยู่ในซอยไม่ติดถนนใหญ่ก็ย่อมมีราคาต่างกัน

ในการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนที่เหมาะสม ศาลอาจใช้วิธีการเปรียบเทียบราคาเงินค่าทดแทนที่ดินแปลงพิพาทกับค่าทดแทนที่มีการกำหนดให้กับที่ดินแปลงอื่น โดยหากศาลฟังข้อเท็จจริงได้ว่าที่ดินแปลงพิพาทมีสภาพและที่ตั้งดีกว่าที่ดินแปลงที่ถูกนำมาพิจารณาเปรียบเทียบ แต่ปรากฏว่าที่ดินแปลงพิพาทได้รับการกำหนดเงินค่าทดแทนเป็นจำนวนที่น้อยกว่า เช่นนี้อาจเป็นเหตุให้ศาลวินิจฉัยว่า การกำหนดเงินค่าทดแทนให้กับที่ดินแปลงพิพาทนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายและกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่พิพาทให้ใหม่ในราคาไม่ต่ำกว่าที่ดินแปลงที่ถูกนำมาเปรียบเทียบได้ เนื่องจากการกำหนดเงินดังที่ได้กล่าวข้างต้นมีลักษณะเป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนที่เลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินแปลงพิพาทดังตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลดังต่อไปนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.271/2551 สภาพที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองแปลงมีเนื้อที่ดินติดต่อกัน เป็นที่ตั้งของอาคารพาณิชย์ อยู่ติดถนนพระราม 3 ซึ่งเป็นย่านธุรกิจที่เจริญแล้ว การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นปรับราคาค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นร้อยละ 25 จากราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ เพื่อไม่ให้ค่าทดแทนแตกต่างกับที่ดินแปลงข้างเคียงมาก แสดงว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ไม่สามารถสะท้อนมูลค่าที่แท้จริงของที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้ เมื่อพิจารณาสภาพและทำเลที่ตั้งของที่ดิน ซึ่งเป็นพื้นที่ที่กรุงเทพมหานครกำหนดให้เป็นพื้นที่พัฒนาพิเศษเขตเศรษฐกิจใหม่พระราม 3 ที่ดินของผู้ฟ้องคดีจึงอยู่ในทำเลที่มีศักยภาพในการพัฒนาสูงมาก ประกอบกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นที่ดินแปลงเล็กที่มีสภาพเป็นอาคารพาณิชย์ แม้ถูกเวนคืนเพียง

เล็กน้อยแต่ได้รับความเสียหายมาก แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะได้รับค่าทดแทนที่ดินในส่วนที่เหลือที่มีราคาลดลงและค่าทดแทนความเดือดร้อนในการออกจากอสังหาริมทรัพย์ แต่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่ในทำเลที่ดีอยู่แล้วก่อนการเวนคืน ที่ดินส่วนที่เหลือจึงมิได้รับประโยชน์จากการเวนคืนเพิ่มขึ้นที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยให้เพิ่มค่าทดแทนให้ตามความเสียหายอีกร้อยละ 20 จึงชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรมแล้ว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.351/2551 ที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ถูกเวนคืนบางส่วนคือ ส่วนหนึ่งในที่ดินแปลงที่อยู่ติดถนน รพช. ซึ่งหากมีการซื้อขายที่ดินแปลงดังกล่าว ราคาซื้อขายก็ย่อมเป็นราคาที่ดินที่ติดถนน รพช. ทั้งแปลงหาใช่เป็นการกำหนดราคาตามระยะใกล้หรือไกลจากถนน รพช. ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยพิจารณาว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่ห่างจากถนน รพช. ระหว่าง 80 - 120 เมตร หรือเกินกว่า 120 เมตร และกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นไร่ละ 65,000 บาทนั้น จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มิได้นำข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพและที่ตั้งของที่ดินทั้งแปลงของผู้ฟ้องคดีมาพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทน การกำหนดค่าทดแทนที่ดินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงไม่เหมาะสมและเป็นธรรม

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.386/2551 เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 กำหนดค่าทดแทนที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ 20738 โฉนดที่ดินเลขที่ 20739 และโฉนดที่ดินเลขที่ 20740 ที่อยู่ฝั่งตรงข้ามกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี ตารางวาละ 18,000 บาท ที่ดินของผู้ฟ้องคดีแม้จะติดถนนส่วนบุคคล แต่ก็ใช่ออกสู่ถนนสาธารณะได้เช่นเดียวกัน เมื่อพิจารณาในภาพรวมที่ดินของผู้ฟ้องคดีกับที่ดินทั้งสามแปลงดังกล่าวโดยตลอดแล้วเห็นว่า ที่ดินพิพาทของผู้ฟ้องคดีน่าจะมีศักยภาพในการใช้สอยรวมถึงราคาที่จะซื้อขายกันได้ตามปกติในท้องตลาดไม่ต่ำกว่าที่ดินทั้งสามแปลงดังกล่าวจะแตกต่างกันบ้างในส่วนที่มีการพัฒนาและใช้ประโยชน์แล้วเท่านั้น จึงควรจะได้เงินค่าทดแทนไม่ต่ำกว่าที่ดินทั้งสามแปลงดังกล่าว เมื่อพิจารณาสภาพลักษณะและที่ตั้งที่ดิน ณ วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนใช้บังคับแล้ว เห็นว่า ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ 235702 เป็นที่ดินไม่ติดทางสาธารณะ สภาพลักษณะและที่ตั้งที่ดินด้อยกว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดี เพียงแต่เป็นที่ดินที่มีการพัฒนาและมีการใช้ประโยชน์ในที่ดินแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 กำหนดค่าทดแทนที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ 235702 ตารางวาละ 18,000 บาท เมื่อที่ดินพิพาทของผู้ฟ้องคดีมีสภาพและทำเลที่ตั้งใกล้เคียงกับที่ดินทั้งสี่แปลงดังกล่าวซึ่งอยู่ในแนวเขตเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาฉบับเดียวกัน และได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินตารางวาละ 18,000 บาท ในอัตราเดียวกันตลอดทั้งแปลง เพื่อความเหมาะสมและเป็นธรรม ที่ดินพิพาทของผู้ฟ้องคดีจึงควรจะได้รับเงินค่าทดแทนเท่ากับที่ดินทั้งสี่แปลงดังกล่าวในอัตราตารางวาละ 18,000 บาท

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 408/2551 เมื่อพิจารณาสภาพและทำเลที่ตั้งของที่ดินแปลงพิพาทแล้วเห็นว่าที่ดินแปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่บริเวณจุดตัดถนนสายเชื่อมระหว่างถนนเพชรบุรี - ถนนพระราม 9 และถนนทางเข้าวัดอุทัยธารามมีสภาพเป็นที่ดินว่างเปล่าอยู่ได้บริเวณทางด่วนพิเศษสภาพที่ดินไม่เหมาะสมที่จะพัฒนาใช้ปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ มีการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยให้ผู้อื่นเช่าติดตั้งป้ายโฆษณาก่อนมีการสร้างทางด่วนพิเศษ และถึงแม้บริเวณที่ดินแปลงพิพาทได้เคยถูกรถทางพิเศษแห่งประเทศไทยทำบัญชีกำหนดค่าทดแทนที่ดินในการที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางด่วนพิเศษซึ่งมีฐานราคาประมาณตารางวาละ 100,000 บาท แต่เมื่อมีการสร้างทางด่วนพิเศษแล้วที่ดินแปลงพิพาทซึ่งอยู่บริเวณใต้ทางด่วนพิเศษย่อมมีราคาตกลงตามศักยภาพแห่งการใช้ประโยชน์ของที่ดิน นอกจากนั้นข้อเท็จจริงยังได้ความเพิ่มเติมต่อไปอีกว่าที่ดินแปลงพิพาทไม่สามารถออกสู่ถนนสาธารณะได้ โดยผู้ฟ้องคดีเคยขออนุญาตเช่าที่ดินของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยเพื่อออกสู่ทางสาธารณะแต่ปรากฏว่าการทางพิเศษแห่งประเทศไทยมิได้อนุญาต ดังนั้น ที่ดินแปลงพิพาทย่อมมีราคาตกลงดังวินิจฉัย ฉะนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์อ้างว่า ที่ดินแปลงพิพาทควรมีราคาตารางวาละ 100,000 บาท จึงฟังไม่ขึ้น ส่วนปัญหาว่าที่ดินแปลงพิพาทควรจะเป็นราคาเท่าใดนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนได้พิจารณาเรื่องเงินค่าทดแทนที่ดินแปลงพิพาทแล้วกรณีถือว่าเป็นที่ว่างเปล่าจึงกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ที่ดินแปลงพิพาทตารางวาละ 60,000 บาท ซึ่งลดลงจากก่อนก่อสร้างทางด่วนพิเศษร้อยละ 40 น่าจะเป็นการกำหนดราคาที่ลดลงมากเกินไปสมควร เมื่อพิเคราะห์ถึงราคาค่าทดแทนที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยกำหนดสำหรับที่ดินบริเวณดังกล่าวประกอบราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตลอดถึงทำเลที่ตั้งตลอดจนวัตถุประสงค์ของการเวนคืนที่ดินแปลงพิพาทแล้ว ราคาที่ดินแปลงพิพาทที่สมควรน่าจะลดลงไม่เกินร้อยละ 30 เมื่อศาลกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินแปลงพิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มเป็นตารางวาละ 70,000 บาท จึงเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีและสังคมแล้ว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.536/2551 ที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีลักษณะเป็นที่ดินที่ใช้สำหรับเป็นที่อยู่อาศัย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้กำหนดค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นที่ดินเพื่อการเกษตรโดยอ้างว่าคณะกรรมการกำหนดราคาค่าทดแทนเบื้องต้นได้กำหนดเป็นที่ดินเพื่อการเกษตร แม้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีจะอยู่ติดกับที่ดินของนายสมเกียรติ และนางสาวสิริพรแต่ก็มีลักษณะไม่เหมือนกัน โดยไม่ได้ให้เหตุผลว่าไม่เหมือนกันอย่างไรและลักษณะที่เป็นที่ดินที่ใช้สำหรับเป็นที่อยู่อาศัยมีลักษณะอย่างไร ทั้ง ๆ ที่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้มีการสร้างที่อยู่อาศัยมานานและจำนวนเนื้อที่เพียงไร่เศษ อีกทั้งอยู่ในโซนเดียวกันและอยู่ติดกันที่ดินของนายสมเกียรติและ

นางสาวสิริพร การกำหนดค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นที่ดินเพื่อการเกษตร จึงเป็นการมิได้พิจารณาถึงสภาพของที่ดินที่เป็นอยู่ การกำหนดค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจึงไม่เป็นธรรม เนื่องจากที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนจะมีราคาสูงขึ้นหรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพทำเลที่ตั้งของที่ดินเป็นสำคัญ ประกอบกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีเนื้อที่ไม่มากจึงไม่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับประโยชน์จากการเวนคืนดังที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กล่าวอ้าง อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ฟังไม่ขึ้น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.51/2552 เมื่อการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่อยู่ในแนวเขตที่ดินที่จะต้องเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. 2541 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนไว้เป็นพิเศษ การกำหนดเงินค่าทดแทนจึงต้องกำหนดโดยใช้หลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เมื่อไม่ปรากฏว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดในวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตพื้นที่ที่จะเวนคืนใช้บังคับ ศาลจึงมีอำนาจกำหนดเงินค่าทดแทนให้เหมาะสม โดยอาศัยหลักเกณฑ์ต่างๆ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) ถึง (5) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีและสังคม เมื่อที่ดินที่ถูกเวนคืนทั้ง 2 แปลง มีเนื้อที่ติดกัน ด้านทิศเหนือติดลำเหมืองสาธารณะประโยชน์ ส่วนด้านทิศใต้ของที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ 21593 ติดลำเหมืองสาธารณะประโยชน์เช่นกัน และมีทางสาธารณะประโยชน์เชื่อมถนนบ้านใหญ่เลียบลำเหมือง สามารถออกไปบรรจบกับทางหลวงได้ ผู้ฟ้องคดีสามารถพัฒนาที่ดินให้เชื่อมกับถนนบ้านใหญ่ได้ จากสภาพความเป็นจริงและที่ตั้งของที่ดิน ยังฟังไม่ได้ว่าที่ดินที่ถูกเวนคืนถูกล้อมรอบจากที่ดินแปลงอื่นจนไม่มีทางออก จึงถือว่ามีสภาพทำเลและที่ตั้งดีกว่าที่ดินในบริเวณเดียวกันซึ่งไม่มีทางออกสู่ทางสาธารณะประโยชน์ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีในราคาเท่ากับราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้กำหนดไว้ให้กับที่ดินที่มีสภาพไม่ติดถนน ซอย ทาง คลองชลประทาน จึงเป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนโดยมิได้คำนึงถึงสภาพและที่ตั้งของที่ดินที่ถูกเวนคืน ซึ่งไม่เป็นธรรมและไม่เหมาะสมแก่ผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

##### 5) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.322/2551 เมื่อพิจารณาเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แล้วเห็นว่า หมายเหตุท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. 2541 ได้ระบุเหตุผลในการตราพระราชกฤษฎีกาไว้ว่า เป็นไปเพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาลเพื่ออำนวยความสะดวกและความรวดเร็วแก่การจราจรและการขนส่งอันเป็นกิจการสาธารณูปโภค จึงเป็นการ

ดำเนินการที่มีลักษณะเป็นการให้เปล่าที่รัฐมิได้รับผลประโยชน์ตอบแทนเป็นพิเศษจะเป็นเหตุให้มีการเพิ่มเงินค่าทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ถูกเขตเวนคืนทั้งห้าแปลงในราคาตารางวาละ 78,000 บาท ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย และการปรับเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มในลักษณะนี้ย่อมมีส่วนหนึ่งที่เชื่อมโยงถึงลักษณะของการใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขายอยู่ด้วย ซึ่งเมื่อได้วินิจฉัยให้กำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าแปลงเพิ่มขึ้นเป็นตารางวาละ 78,000 บาท อันเป็นการปรับเพิ่มให้อีกร้อยละ 30 ของราคาฐาน จึงเท่ากับว่าผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนในส่วนนี้เป็นจำนวนเงิน 918,000 บาท ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่เหมาะสมและสมควรแก่เหตุแล้ว

2.2 มาตรา 21 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530<sup>84</sup> บัญญัติว่า ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่ทำไปในการเวนคืน ได้กระทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน แต่ไม่ให้ถือว่าราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ทวีขึ้นนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทนเพื่อจะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายกลับต้องใช้เงินให้อีก มาตราดังกล่าวนี้เป็นการนำหลักเกณฑ์มาใช้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับสังคม เพราะถ้าได้รับประโยชน์เนื่องจากอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาสูงขึ้นกว่าก่อนที่จะถูกเวนคืน เช่น การเวนคืนที่ดินมาสร้างทางหลวง ก็ต้องเอาราคาที่ดินที่เพิ่มขึ้นทั้งหมดมาหักออกจากเงินค่าทดแทนที่จะได้รับ เหลืออยู่เท่าใดก็มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไปเท่านั้น แต่ถ้าราคาที่ดินสูงขึ้นมากจนท่วมเงินค่าทดแทน เจ้าหน้าที่เวนคืนก็ไม่ต้องจ่ายเงินค่าทดแทนให้ ขณะเดียวกันผู้ถูกเวนคืนก็ไม่ต้องจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าหน้าที่เวนคืน

2.3 มาตรา 21 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 บัญญัติว่า ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลงให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย กรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่มีการเวนคืนแล้วเป็นเหตุให้อสังหาริมทรัพย์ คือ ที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นมีราคาลดลง จะต้องมีการกำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับส่วนที่ไม่ได้ถูกเวนคืนแต่ราคาลดลงไปด้วย กรณีนี้เป็นกรณีที่เกิดขึ้นเป็นปกติ เพราะที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเวนคืนบางส่วนส่วนที่เหลือปกติแล้วราคาจะลดลง ยกเว้นที่ดินที่ถูกทางหลวงตัดผ่าน ถ้าส่วนที่เหลือติดถนนมีจำนวนมากพอที่จะพัฒนาได้ ก็จะมีราคาสูงขึ้น แต่บางกรณีมักจะทำให้ราคาลดลง เช่น สร้างทางด่วน

<sup>84</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

มาตรา 21 วรรคสอง ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่ทำไปในการเวนคืน ได้กระทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน แต่ไม่ให้ถือว่าราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ทวีขึ้นนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทนเพื่อจะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายกลับต้องใช้เงินให้อีก.

ยกระดับ สร้างท่าอากาศยาน สร้างบ่อบำบัดน้ำเสีย สร้างที่ทิ้งขยะหรือสารพิษ เป็นต้น กรณีที่ราคาลดลงก็จะมีการกำหนดเงินค่าทดแทนให้เช่นกัน เว้นแต่ผู้ถูกเวนคืนจะขอให้เวนคืนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือซึ่งใช้การไม่ได้แล้วตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว<sup>85</sup> หรือขอให้ซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน<sup>86</sup> ก็ไม่ต้องคิดเงินค่าทดแทนส่วนที่ลดลงให้ตามมาตรา นี้ เช่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.430/2551 การกำหนดหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ให้เพิ่มค่าทดแทนที่ดินแปลงเล็กติดถนนซึ่งถูกเวนคืนบางส่วนและส่วนที่เหลือจากการเวนคืนใช้ประโยชน์ได้จำกัดเท่ากับราคาค่าทดแทนที่กำหนดเพิ่มให้แก่ที่ดินติดถนนเดียวกันนั้น ซึ่งเป็นที่ดินแปลงเล็กและถูกเวนคืนทั้งแปลง ถือได้ว่าเป็นการกำหนดค่าทดแทนให้แก่ที่ดินที่มีสภาพความเสียหายจากการเวนคืนแตกต่างกัน ในราคาที่เหมาะสม จึงเป็นการกำหนดค่าทดแทนที่ไม่เหมาะสมและเป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนบางส่วนและมีที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนใช้ประโยชน์ได้จำกัด โดยที่ค่าทดแทนที่ดินในส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอันมีราคาลดลงตามมาตรา 21 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เป็นคนละส่วนกับค่าทดแทนที่ดินในส่วนที่ถูกเวนคืนตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น การกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอันมีราคาลดลงมาน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับจำนวนเนื้อที่ของที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 วินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนซึ่งใช้ประโยชน์ได้จำกัด โดยเพิ่มค่าทดแทนให้แก่ที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืน ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์กำหนด จึงฟังได้เพียงว่าเป็นการกำหนดค่าทดแทนเพิ่มตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ

<sup>85</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

มาตรา 19 ในกรณีที่ต้องเวนคืนโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นแต่เพียงบางส่วน เจ้าของจะร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนส่วนที่เหลืออยู่ซึ่งใช้การไม่ได้แล้วด้วยก็ได้

ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่ยอมเวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของ เจ้าของมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้น ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ มิฉะนั้นให้ถือว่ารัฐมนตรีวินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่เวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของ

คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

ในการดำเนินการตามวรรคสอง ให้นำมาตรา 10 มาตรา 11 และมาตรา 33 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

<sup>86</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

มาตรา 20 ในกรณีที่ต้องเวนคืนที่ดินแปลงใดแต่เพียงบางส่วนถ้าเนื้อที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นน้อยกว่าสี่สิบห้าตารางวา หรือด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่าห้าวา และที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมิได้ติดต่อกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน หากเจ้าของร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วย

ในกรณีที่มีการจัดซื้อที่ดินให้นำมาตรา 10 มาตรา 11 และมาตรา 33 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ดังกล่าวเท่านั้น เมื่อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนของผู้ฟ้องคดีมีเนื้อที่ 29 ตารางวา ซึ่งมีราคา ลดลงตารางวาละ 40,000 บาท ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนเพิ่มสำหรับที่ดินส่วนที่เหลือ อันมีราคาลดลงเป็นเงิน 1,160,000 บาท

ดังนั้น การกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะต้องคำนึงถึง หลักเกณฑ์ต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วด้วย เพื่อให้การกำหนดเงินค่าทดแทนชอบด้วยกฎหมาย เหมาะสม และเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี สำหรับหลักเกณฑ์การกำหนดเงิน ค่าทดแทนในกรณีที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้วทำให้อสังหาริมทรัพย์มีราคาสูงขึ้นหรือลดลงนั้น ตามมาตรา 21 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 บัญญัติว่า การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นตามวรรคสอง หรือราคาลดลงตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

3. หลักเกณฑ์ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคา ที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. 2537 ขึ้น เพื่อให้การกำหนดเงิน ค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์สอดคล้องกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 จึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ขึ้นโดยให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 26 มีนาคม 2537 เป็นต้นไป พระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวมีสาระสำคัญสรุปได้ว่า

(1) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนที่สูงขึ้นหรือลดลงเนื่องจากการ เวนคืนจากการหรือจากการงานหรือกิจการที่ทำไปในการเวนคืนซึ่งจะต้องนำมาหักออกจากค่า ทดแทนตามมาตรา 21 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 หรือซึ่งจะต้องกำหนดค่าทดแทนให้เฉพาะส่วนที่เหลืออันมีราคาลดลงตามมาตรา 21 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นั้น ให้คำนวณจากราคาอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนของเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วย กฎหมายเท่านั้น

ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่สูงขึ้นหรือลดลง ได้แก่ ผลต่างของราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ เหลือจากการเวนคืนซึ่งเป็นราคาก่อนที่จะได้รับผลกระทบจากการเวนคืนหรือจากการงานหรือ กิจการที่ทำไปในการเวนคืนกับราคาหลังจากที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวแล้ว ทั้งนี้ ให้คำนวณราคา ในวันที่ได้มีการกำหนดราคาเบื้องต้นในกรณีที่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินใน บริเวณที่ที่จะเวนคืนหรือในวันที่ได้มีการกำหนดค่าทดแทนในกรณีที่มีการตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเป็นเกณฑ์

(2) การคำนวณราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่สูงขึ้นหรือลดลงให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการ คำนวณ ดังต่อไปนี้

ก. ราคาของอสังหาริมทรัพย์ก่อนที่จะได้รับผลกระทบจากการเวนคืน หรือจากการงานหรือกิจการที่เข้าไปในการเวนคืน ให้คำนวณโดยใช้ราคาซื้อขายตามราคาตลาดของอสังหาริมทรัพย์อื่นที่มีลักษณะ รูปร่าง หรือขนาดคล้ายคลึงกัน และมีทำเลที่ตั้งใกล้เคียงกับอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน และผลกระทบจากการเวนคืนหรือจากการงานหรือกิจการที่เข้าไปในการเวนคืนแผ่ไปไม่ถึง

ข. ราคาของอสังหาริมทรัพย์หลังจากที่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนหรือจากการงานหรือกิจการที่เข้าไปในการเวนคืน ให้คำนวณโดยใช้ราคาซื้อขายตามราคาตลาดของอสังหาริมทรัพย์อื่นที่ถูกเวนคืนบางส่วนที่ตั้งอยู่ใกล้เคียงกับอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน และเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่มีลักษณะ รูปร่าง หรือคล้ายคลึงกัน และมีทำเลที่ตั้งใกล้เคียงกับอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนในกรณีที่ไม่มียอสังหาริมทรัพย์ในลักษณะดังกล่าว ให้คำนวณโดยใช้ราคาซื้อขายตามราคาตลาดของอสังหาริมทรัพย์อื่นที่มีลักษณะ รูปร่าง หรือขนาดคล้ายคลึงกัน และมีทำเลที่ตั้งใกล้เคียงกันอย่างยิ่ง

ค. ในกรณีอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนติดต่อกันกับอสังหาริมทรัพย์อื่นของเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายคนเดียวกันกับอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ดินที่จะเวนคืน หรือในวันที่มีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในกรณีที่ไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไว้บังคับ ไม่ว่าจะอสังหาริมทรัพย์นั้นจะได้มีการจำหน่ายโอนเป็นประการอื่นในภายหลังไปแล้วหรือไม่ก็ตาม ให้นำมารวมคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงเพื่อหักออกจากค่าทดแทน หรือเพิ่มเติมแล้ว แต่กรณีด้วย

ง. การคำนวณราคาอสังหาริมทรัพย์ที่สูงขึ้นหรือลดลงตามกรณีข้างต้นให้คำนึงถึงกฎหมายว่าด้วยผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และกฎหมายอื่นที่มีผลกระทบต่อราคาอสังหาริมทรัพย์ที่มีอยู่ในวันที่ได้กำหนดราคาเบื้องต้นในกรณีที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ดินที่จะเวนคืนด้วย

(3) หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาสูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกานี้ ไม่ใช้บังคับแก่การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ดินที่จะเวนคืน หรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในกรณีที่ไม่มีพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไว้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ

ต่อมา หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. 2537 ได้ไม่นานก็ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. 2537 พ.ศ. 2538 ขึ้น

ให้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. 2537 โดยให้มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2538 โดยให้เหตุผลประกอบการออกพระราชกฤษฎีกายกเลิกว่า เนื่องจากหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. 2537 ไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกเวนคืน เพราะทำให้ผู้ถูกเวนคืนบางรายได้รับเงินค่าทดแทนน้อยลงหรือไม่ได้รับเงินค่าทดแทนเลย และบางรายนอกจากจะไม่ได้รับเงินค่าทดแทนแล้วยังต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรื้อย้ายสิ่งปลูกสร้างและปลูกพืชผลใหม่ เป็นเหตุให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับความเดือดร้อน และทำให้เกิดความล่าช้าและเป็นอุปสรรคในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ สมควรที่จะยกเลิกพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้ เพื่อประกอบความเข้าใจ ผู้เขียนขอแสดงตัวอย่างประกอบดังนี้

1. กรณีเวนคืนในเขตชนบท ที่ดินจะมีราคาสูงขึ้นหลังจากการเวนคืนประมาณ 1 เท่า  
ตัวอย่างที่ 1

1. แปลงที่ดินก่อนการเวนคืนมีเนื้อที่	100 ตารางวา
2. ส่วนที่ถูกเวนคืนมีเนื้อที่	50 ตารางวา (50% ของข้อ 1)
3. ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีเนื้อที่	50 ตารางวา
4. สมมติให้ค่าทดแทนตารางวาละ	10 บาท
5. ค่าทดแทนที่ดินหลังจากการเวนคืนสูงขึ้นตารางวาละ	10 บาท (1 เท่าของข้อ 4)

ส่วนที่ถูกเวนคืนมีเนื้อที่ 50 ตารางวา ตารางวาละ 10 บาท เป็นเงินค่าทดแทน 500 บาท ที่ดินส่วนที่เหลือมีเนื้อที่เท่ากับ 50 ตารางวา สูงขึ้นตารางวาละ 10 บาท ดังนั้น ราคาที่ดินส่วนที่เหลืออยู่มีราคาสูงขึ้นเป็นเงิน 500 บาท

จากตัวอย่างที่ 1 เมื่อพิจารณาจากความในมาตรา 21 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งมีสาระสำคัญว่า ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่ทำไปในการเวนคืนได้กระทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่นั้น มีราคาสูงขึ้นให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน ดังนั้น ในกรณีตามตัวอย่างนี้ เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนจะไม่ได้รับเงินค่าทดแทนเลย เนื่องจากราคาค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนมีมูลค่าเท่ากับที่ดินที่เหลืออยู่ซึ่งมีราคาสูงขึ้น

2. กรณีเวนคืนในเขตชานเมือง ที่ดินจะมีราคาสูงขึ้นหลังจากการเวนคืนประมาณ 2 เท่า  
ตัวอย่างที่ 2

1. แปลงที่ดินก่อนการเวนคืนมีเนื้อที่	100 ตารางวา
--------------------------------------	-------------

2. ส่วนที่ถูกเวนคืนมีเนื้อที่	50 ตารางวา (50% ของข้อ 1)
3. ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีเนื้อที่เท่ากับ	50 ตารางวา
4. สมมติให้ค่าทดแทนที่ดินตารางวาละ	10 บาท
5. ค่าทดแทนที่ดินหลังจากการเวนคืนสูงขึ้นตารางวาละ	20 บาท (2 เท่าของข้อ 4)

ส่วนที่ถูกเวนคืนมีเนื้อที่ 50 ตารางวา ตารางวาละ 10 บาท เป็นเงินค่าทดแทน 500 บาท ที่ดินส่วนที่เหลือมีเนื้อที่เท่ากับ 50 ตารางวา สูงขึ้นตารางวาละ 20 บาท ดังนั้น ราคาที่ดินที่เหลืออยู่ มีราคาสูงขึ้นเป็นเงิน 1000 บาท

จากตัวอย่างที่ 2 เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนจะไม่ได้รับเงินค่าทดแทนเช่นกัน เนื่องจาก มาตรา 21 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดว่า ให้เอาราคาที่สูงขึ้นหักออกจากเงินค่าทดแทน แต่ไม่ให้ถือว่า ราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ทิวสูงขึ้นนั้น สูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทนเพื่อจะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายกลับต้อง ใช้จ่ายเงินอีก

## 2.6 แนวคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดในประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทน ในกรณีที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีมูลค่าเพิ่มขึ้นหรือลดลงอันเนื่องมาจากงานหรือกิจการ ที่ทำไปในการเวนคืน

กรณีดังกล่าว สามารถแยกพิจารณาได้เป็นประเด็นดังต่อไปนี้

2.6.1 การพิจารณาถึงราคาที่ดินที่ลดลงนั้น มีข้อพิจารณาว่าจะต้องเป็นผลโดยตรงจากการ เวนคืนเท่านั้น โดยผลกระทบที่เปลี่ยนแปลงไปอันเนื่องจากการเวนคืน โดยพิจารณาถึงรูปร่าง ลักษณะ ขนาดที่เปลี่ยนแปลงไปของที่ดิน รวมถึงข้อจำกัดการใช้ประโยชน์ เช่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.29/2549 ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองถูกเวนคืนจำนวน เนื้อที่ 1 ใน 2 ส่วนแต่ยังไม่เกินจำนวน 3 ใน 4 ส่วน ทั้งที่ดินส่วนที่เหลือยังใช้ประโยชน์ได้ และผู้ฟ้องคดีทั้งสองยังสามารถนำที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนไปแบ่งแยกเป็นที่ดินแปลงย่อย ได้ถึงหกแปลง จำนวนเงินค่าทดแทนสำหรับความเสียหายที่เจ้าของที่ดินผู้ถูกเวนคืนจึงสมควร ลดหลั่นกันลงมาตามสัดส่วนของค่าแห่งความเสียหายที่ได้รับ ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้น พิพากษากำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองในส่วนที่ถูกเวนคืนในราคา ตารางวาละ 6,000 บาท นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย แต่ในส่วนที่ศาลปกครองชั้นต้น วินิจฉัยกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนในอัตราตารางวาละ 1,500 บาท นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย เนื่องจากเมื่อเวนคืนแล้วที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนยังคง อยู่ติดทางหลวงและยังสามารถใช้สัญจรไปมาได้สะดวก และจากการที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยังสามารถ

นำที่ดินส่วนนี้ไปทำการแบ่งแยกเป็นแปลงย่อยได้จำนวนหกแปลง ดังนั้น ที่ดินส่วนที่เหลืออยู่จากการเวนคืนจึงมิได้มีราคาสูงขึ้นหรือลดลงแต่อย่างใด จึงไม่จำเป็นต้องกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองในส่วนที่เหลือจากการเวนคืน ศาลจึงพิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นเงินจำนวน 2,177,550 บาท เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นเงินจำนวน 1,432,200 บาท นอกจากนี้แก้ให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

2.6.2 กรณีที่เห็นว่า ที่ดินส่วนที่เหลือมีราคาเพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากการเวนคืนหรือกิจการที่ทำไปในการเวนคืน

กรณีการเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างถนนหรือสร้างทางหลวงที่ทำให้ที่ดินมีสภาพเปลี่ยนแปลงไป เช่น เดิมเป็นที่ดินไม่ติดถนน (ที่ดินตาบอด) ภายหลังการเวนคืนทำให้ที่ดินกลายเป็นที่ดินติดถนน สามารถใช้ประโยชน์ได้ดีกว่าเดิม ที่ดินจึงมีสภาพความเจริญดีขึ้น ดังแนวคำวินิจฉัยของศาลดังต่อไปนี้

คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.13/2545 การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดค่าทดแทนที่ดินตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมซึ่งใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 ถึง พ.ศ. 2542 ถือว่าเป็นคุณแก่ผู้ฟ้องคดีเพราะเป็นปีแรกที่เริ่มใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ ถือได้ว่าเป็นราคาใกล้เคียงราคาตลาดในการซื้อขายที่ดิน และหลังจากถูกเวนคืนแล้วยังคงเหลือที่ดินเป็นแปลงใหญ่และอยู่ติดทางหลวงแผ่นดินทำให้ที่ดินมีราคาสูงขึ้น โดย คณะกรรมการมิได้นำมาหักจากเงินค่าทดแทน นอกจากนี้ เมื่อเทียบเคียงกับราคาซื้อขายที่ดินแปลงใกล้เคียงซึ่งซื้อขายในช่วงเวลาใกล้เคียงก่อนพระราชกฤษฎีกาออกใช้บังคับ เงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการฯ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 กำหนดให้ก็สูงกว่า สำหรับการกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเขตสายไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยและทอถ้ำธรรมชาติของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยพาดผ่านนั้น ไม่ใช่ราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาดที่เป็นอยู่ในวันบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาฯ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่ง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และไม่ได้อาศัยหลักเกณฑ์หรือข้อมูลการซื้อขายที่ดินใด ทั้งวัตถุประสงค์ในการดำเนินการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยและการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย เป็นการประกอบธุรกิจเพื่อหากำไร ต่างจากการเวนคืนที่ดินซึ่งดำเนินการเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค ส่วนราคาซื้อขายที่ดินในหมู่บ้านใกล้เคียง ที่ดินมีสภาพเป็นการจัดสรรเพื่ออยู่อาศัยซึ่งแตกต่างจากสภาพที่ดินของผู้ฟ้องคดี และเป็นราคาซื้อขายที่ดินภายหลังพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ ถือไม่ได้ว่าเป็นราคาท้องตลาดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ดังนั้น การกำหนดราคาเบื้องต้นของคณะกรรมการ

พิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดินโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) ถึง (5) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 จึงขอด้วยกฎหมายและเป็นธรรม คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่เห็นควรยื่นราคาค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนของผู้ฟ้องคดี จึงขอด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.49/2546 เมื่อปรากฏว่าคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นและคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนได้กำหนดเงินค่าทดแทนโดยพิจารณาหลักเกณฑ์ต่างๆ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) ถึง (5) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แล้ว ประกอบกับการที่คณะกรรมการดังกล่าวใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน กรมที่ดิน กำหนดเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่จะประกาศใช้ในปี พ.ศ.2539 ถึงปี พ.ศ. 2542 ซึ่งใกล้เคียงกับราคาซื้อขายที่ดินในท้องตลาดในวันที่พระราชกฤษฎีกาเวนคืนมีผลใช้บังคับ แทนที่จะใช้ราคาประเมินเดิม ถือได้ว่าเป็นคุณแก่ผู้ฟ้องคดี นอกจากนั้น ยังปรากฏว่าเมื่อมีการเวนคืนแล้ว ผู้ฟ้องคดียังคงเหลือที่ดินเป็นแปลงใหญ่ติดกับทางหลวงแผ่นดินอันทำให้ได้รับความสะดวกในการคมนาคม ซึ่งย่อมมีราคาสูงกว่าก่อนการเวนคืน ตลอดจนปรากฏว่าที่ดินแปลงข้างเคียงที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าได้รับการกำหนดค่าทดแทนสูงกว่าของผู้ฟ้องคดี มีที่ตั้งแตกต่างจากที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยไม่อาจนำมาเปรียบเทียบเพื่อกำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ ดังนั้น การที่รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เพิ่มเงินค่าทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีตามอัตราที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนเสนอ และผู้ถูกฟ้องคดีได้จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ขอด้วยกฎหมายและเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 161/2547 การกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นพิจารณากำหนดค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดี โดยมีได้พิจารณาว่าหากที่ดินถูกเวนคืนบางส่วนแล้ว ส่วนที่เหลือจากการเวนคืนนั้น มีราคาสูงขึ้นหรือลดลงหรือไม่ ตามมาตรา 21 วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ไม่ขอด้วยกฎหมาย การที่เจ้าของที่ดินคนก่อนได้ซื้อที่ดินแปลงพิพาทมาจากชาวบ้านในช่วงระยะเวลาใกล้เคียงกับที่มีการทำสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน อันมีลักษณะเป็นการซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรจากแนวทางหลวงแผ่นดินที่จะตัดผ่าน และเมื่อผู้ฟ้องคดียอมซื้อที่ดินมาในราคาที่อยู่บนพื้นฐานของการเก็งกำไรจากราคาที่ดินที่จะเพิ่มขึ้นจากการที่มีทางหลวงแผ่นดินตัดผ่านอันเป็นความยินยอมสมัครใจของผู้ฟ้องคดีราคาดังกล่าวจึงมิใช่ราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดที่จะนำมาพิจารณาประกอบการกำหนด

เงินค่าทดแทนได้ เมื่อที่ดินก่อนมีการก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินมีสภาพและที่ตั้งเป็นที่นาติดทางสาธารณะประโยชน์ ภายหลังถูกเวนคืนและมีการก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินแล้ว ที่ดินที่เหลือจากการถูกเวนคืนถูกแบ่งแยกเป็นสองแปลงอยู่ติดกับทางหลวงแผ่นดินดังกล่าวมีเนื้อที่ 3 ไร่ 56 ตารางวา และ 50 ตารางวา ซึ่งที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนเดิมมีราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ไร่ละ 30,000 บาท ภายหลังถูกเวนคืนมีราคาเพิ่มขึ้นเป็นไร่ละ 200,000 บาท จึงเป็นการได้รับประโยชน์จากการเวนคืนพอสมควร

จากแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวสอดคล้องกับหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนของประเทศฝรั่งเศสในมาตรา L.12-13 แห่งประมวลกฎหมายเวนคืนที่กำหนดหลักเกณฑ์การเรียกประโยชน์ตอบแทนจากการที่อสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาเพิ่มขึ้น โดยให้หักลบราคาที่เพิ่มขึ้นกับค่าทดแทนส่วนที่ต้องจ่ายสำหรับที่ดินที่ถูกเวนคืน ในส่วนของประเทศอังกฤษก็มีหลักเกณฑ์ให้มีการหักมูลค่าที่เพิ่มขึ้นจากที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ออกจากค่าทดแทนที่ถูกเวนคืน (set off) ซึ่งโดยมากเป็นกรณีที่ดินราชการใช้อำนาจเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินเพียงบางส่วนเพื่อจัดทำโครงการอย่างหนึ่งอย่างใดในที่ดินนั้น โดยที่ผู้ใช้อำนาจเวนคืนที่ดินมีสิทธิที่จะหักมูลค่าที่เพิ่มขึ้นเพราะเหตุแห่งการพัฒนาที่ดินหรือจัดทำโครงการในที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนออกจากมูลค่าของค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนได้ นอกจากนี้หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนของประเทศเยอรมันก็กำหนดว่า การเวนคืนกรณีใดทำให้ทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนมีราคาสูงขึ้น จะต้องนำราคาที่สูงขึ้นดังกล่าวมาพิจารณาประกอบการกำหนดจำนวนค่าทดแทนด้วย

2.6.3 กรณีที่เห็นว่าที่ดินส่วนที่เหลือไม่มีราคาเพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากงานหรือกิจการที่ทำไปในการเวนคืน เช่น กรณีเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงพิเศษ แม้จะทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือมีสภาพเป็นที่ดินติดทาง แต่เป็นทางยกระดับและทำให้ต้องรื้อถอนอาคารที่ใช้เป็นที่ประกอบกิจการยกตัวอย่างเช่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 3/2547 ในการกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนนั้น ถ้ามิได้มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ ต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เช่น ต้องคำนึงถึงสภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงบางส่วนและส่วนที่เหลือนั้นมีราคาลดลงให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (4) และมาตรา 21 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อปรากฏว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสามแปลงตามสภาพเป็นที่ดินที่อยู่ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันและใช้ประโยชน์ต่อเนื่องกัน โดยมีโรงงานตั้งอยู่บนที่ดินทั้งสามแปลง รวมทั้งได้ถูกเวนคืนในคราว

เดียวกัน ซึ่งโดยปกติหากมีการซื้อขายที่ดินแปลงดังกล่าวพร้อมโรงงานจะต้องใช้ราคาเดียวกันตลอดทั้งแปลง มิใช่แยกขายเป็นสามแปลงต่างราคากัน ประกอบกับที่ตั้งอยู่ห่างจากถนนสายหลักประมาณ 50 เมตร ซึ่งราคาประเมินของที่ดินที่อยู่ติดถนนสายหลักในระยะ 20 เมตร ราคาตารางวาละ 40,000 บาท ถึง 45,000 บาท และราคาซื้อขายที่ดินในบริเวณใกล้เคียงในช่วงเวลาที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนประกาศใช้บังคับมีราคา 44,000 บาท ถึง 47,000 บาท ที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามสภาพและที่ตั้งดังกล่าวจึงไม่ควรต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของราคาประเมินที่ดินที่อยู่ติดถนนสายหลักระยะ 20 เมตร คือ ตารางวาละ 22,000 บาท นอกจากนี้ ภายหลังถูกเวนคืนแล้ว ตามสภาพและที่ตั้งของที่ดินไม่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับประโยชน์จากการเวนคืนที่ดินแต่อย่างใด ดังนั้น ในการเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงสมควรจ่ายค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสามแปลงในอัตราเดียวโดยถือว่าเป็นที่ดินแปลงเดียวกันในอัตราตารางวาละ 22,000 บาท แต่ไม่เกินค่าขอตามที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์ไว้

2.6.4 กรณีที่เห็นว่า ที่ดินส่วนที่เหลือมีราคาลดลงอันเนื่องมาจากงานหรือกิจการที่ทำไปในการเวนคืน เช่น ที่ดินส่วนที่เหลือมีเนื้อที่เหลือเพียงเล็กน้อยหรือรูปแปลงที่ดินเปลี่ยนแปลงไป ทำให้ใช้ประโยชน์ได้จำกัด การเวนคืนทำให้ที่ดินไม่ติดทางสาธารณะ หรือสภาพทำเล ที่ตั้ง ทิศนะวิสัย หรือสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไปในทางที่เลวลง ดังตัวอย่างต่อไปนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.24-25/2546 ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 10 ฟังได้ว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 10 ก่อนถูกเวนคืนมีรูปแปลงเป็นรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้า มีด้านหน้าติดถนนแจ้งวัฒนะ กว้าง 25 เมตรอยู่แล้ว หลังถูกเวนคืนที่ดินมีสภาพเป็นที่ดินติดทางแยก ทำให้มีปัญหาเรื่องทางเข้าออกสู่แปลงที่ดิน ดังนั้น สภาพการใช้ประโยชน์ของที่ดินส่วนที่เหลือย่อมลดลงด้วย คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้พิจารณาสภาพ ทำเล ที่ตั้งของที่ดิน ราคาที่ดินบริเวณใกล้เคียง และสภาพที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนแล้วจึงกำหนดค่าทดแทนให้ใหม่เท่ากับราคาค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาค่าทดแทนเบื้องต้นกำหนดให้แก่ผู้เวนคืนรายอื่นที่อยู่ในบริเวณเดียวกัน เป็นตารางวาละ 120,000 บาท เช่นนี้ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ข้อพิพาทในคดีนี้เป็นกรณีตามมาตรา 21 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ที่บัญญัติว่า ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่งและส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลงให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย ดังนั้น การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เดิม) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้ยื่นราคาค่าทดแทนที่ดินแก่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 10 ในราคาตารางวาละ 100,000 บาท ตามที่คณะกรรมการกำหนดราคาค่าทดแทนเบื้องต้นกำหนดให้ตามมาตรา 21

โดยไม่คำนึงถึงมาตรา 21 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ประกอบด้วย จึงไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 63/2547 การพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องเป็นไปตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 โดยคำนึงถึงองค์ประกอบต่างๆ ประกอบกันเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน และสังคม เมื่อในชั้นการกำหนดราคาค่าทดแทนเบื้องต้นได้ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ เพียงอย่างเดียวมาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี การกำหนดราคาค่าทดแทนเบื้องต้นให้ผู้ฟ้องคดีในอัตราตารางวาละ 8,000 บาท จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบที่ดินของผู้ฟ้องคดีกับที่ดินแปลงอื่นๆ ในบริเวณเดียวกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีแล้วปรากฏว่า ที่ดิน โฉนดที่ดินเลขที่ 1132 ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 นำมาพิจารณาเพื่อกำหนดเพิ่มค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีเป็นตารางวาละ 9,000 บาท นั้น เห็นว่า ที่ดินดังกล่าวได้รับผลกระทบจากการถูกเวนคืนน้อยกว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดี การนำที่ดินดังกล่าวมาใช้เปรียบเทียบเพื่อพิจารณากำหนดค่าทดแทนเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ค่าทดแทนเท่ากัน จึงเป็นการไม่ชอบด้วยเหตุผล และเมื่อปรากฏว่ามีที่ดินอีกสามแปลง ซึ่งอยู่ติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีด้านทิศใต้เรียงไล่กันลงไปตามลำดับ มีลักษณะรูปแปลงของที่ดินคล้ายคลึงกับของผู้ฟ้องคดีและมีลักษณะการถูกเวนคืนเหมือนกันทุกประการ ค่าทดแทนที่ดินที่กำหนดให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงควรใกล้เคียงกับที่ดินทั้งสามแปลงดังกล่าว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 พิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนให้แก่ที่ดินแปลงใกล้เคียงสองแปลงเป็นตารางวาละ 10,000 บาท และอีกแปลงหนึ่งเพิ่มเป็นตารางวาละ 12,000 บาท ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีได้รับการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนในราคาตารางวาละ 9,000 บาท โดยใช้แนวทางการกำหนดค่าทดแทนต่างกัน จึงเป็นการไม่ชอบด้วยเหตุผลและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และแม้ที่ดินส่วนที่เหลือของที่ดินทั้งสามแปลงดังกล่าวจะเหลือน้อยกว่าที่ดินส่วนที่เหลือของผู้ฟ้องคดีก็ไม่ใช่สาระสำคัญถึงขนาดทำให้การกำหนดค่าทดแทนมีอัตราที่แตกต่างกันตามที่ปรากฏ ทั้งยังเห็นได้ว่า ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนของที่ดินทั้งสามแปลงนั้นและที่ดินส่วนที่เหลือของผู้ฟ้องคดีถูกจำกัดการใช้ประโยชน์เหมือนกัน หากจะแตกต่างกันก็คงมีอยู่หนึ่งแปลงที่มีที่ดินเหลือน้อยและมีรูปแปลงเป็นสามเหลี่ยมทั้งหมด

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีที่ดินจำนวนสี่แปลงมีการซื้อขายกันเมื่อปี พ.ศ. 2539 ถึงปี พ.ศ. 2540 ซึ่งใกล้เคียงกับวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ ใช้บังคับ โดยที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ 20179 มีราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ตารางวาละ 8,000 บาท เท่ากับที่ดินของผู้ฟ้องคดี แต่ทำเลที่ตั้งดีกว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดี มีการซื้อขายกันในราคาตารางวาละ 10,384 บาท ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ 7973 และเลขที่ 20228 มีการซื้อขายกันในราคาตารางวาละ

10,000 บาท และ 10,101 บาท ตามลำดับ ทำเลที่ตั้งของที่ดินทั้งสองแปลงนี้อยู่ติดกันกับที่ดิน โฉนดที่ดินเลขที่ 20179 และมีได้อยู่ติดกับซอยศักดิ์มงคลชัยเหมือนกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี ส่วนที่ดิน โฉนดที่ดินเลขที่ 55481 ซึ่งมีทำเลที่ตั้งอยู่ด้านทิศใต้ของที่ดินของผู้ฟ้องคดีห่างออกไปประมาณ 870 เมตร และอยู่ห่างจากถนนพระรามที่ 2 มากกว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดี อยู่ติดซอยศักดิ์มงคลชัย เช่นกัน มีราคาประเมินตารางวาละ 7,000 บาท มีการซื้อขายกันในปี พ.ศ. 2539 ราคาตารางวาละ 10,000 บาท และเมื่อพิจารณาค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนในบริเวณเดียวกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี ปรากฏว่า ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ 32129 และที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ 32128 ซึ่งอยู่ติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีด้านทิศใต้ตามลำดับมีรูปแปลงที่ดินและขนาดเนื้อที่คล้ายคลึงกันถูกเวนคืน มีผลทำให้ ที่ดินส่วนที่เหลือถูกแบ่งออกเป็นสองด้านเหมือนกัน เดิมเป็นที่ดินมีทางเข้าออก ติดถนนลาดยาง ซอยศักดิ์มงคลชัยเหมือนกัน ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดค่าทดแทนให้ราคาตารางวาละ 10,000 บาท ที่ดิน โฉนดที่ดินเลขที่ 32127 อยู่ถัดลงมาด้านทิศใต้ มีที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนเป็นสองด้าน เหมือนกัน และที่ดินส่วนที่เหลือถูกจำกัดการใช้ประโยชน์ เนื่องจากรูปแปลงที่ดินส่วนที่เหลือ เป็นรูปสามเหลี่ยม ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดค่าทดแทนให้ราคาตารางวาละ 12,000 บาท ดังนั้น เมื่อคำนึงถึงสภาพ ทำเลที่ตั้งที่ดินของผู้ฟ้องคดี ราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด พร้อมทั้ง ราคาที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาลดลง เนื่องจากการถูกจำกัดการใช้ประโยชน์ ประกอบ กับการกำหนดค่าทดแทนที่ดินข้างเคียงกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีดังได้กล่าวมาแล้ว การที่ศาลปกครองชั้นต้น พิพากษากำหนดค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีในราคาตารางวาละ 12,000 บาท นั้น จึงเหมาะสม และชอบด้วยเหตุผลแห่งการวินิจฉัยแล้ว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 52/2549 เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกเวนคืนบางส่วนทำให้ที่ดินที่เหลือถูกแบ่งเป็นสองส่วน คณะกรรมการกำหนดราคา เบื้องต้นได้พิจารณากำหนดราคาค่าทดแทนที่ดิน โดยคำนึงถึงสภาพและทำเลที่ดินที่เวนคืน และได้ตรวจสอบราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด ปรากฏว่าราคาซื้อขายที่ดินสูงกว่าราคาประเมิน ทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมมีเพียงแปลงเดียว จึงได้มี มติให้ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและ นิติกรรมปี พ.ศ. 2539 ถึง พ.ศ. 2542 เป็นเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทนที่ดิน เนื่องจากเป็นราคา ที่สูงกว่าราคาปานกลางเพื่อเสียภาษีบำรุงท้องที่และเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคมโดยรวม มากกว่าราคาซื้อขายซึ่งปรากฏเพียงรายเดียว ต่อมา คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทน ได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี โดยได้นำราคาซื้อขายที่ดินกันตามปกติในท้องตลาดก่อนวันที่ ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฯ มาประกอบการพิจารณาและเห็นว่าราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการ กำหนดราคาเบื้องต้นกำหนด ยังไม่สอดคล้องกับสภาพและที่ตั้งของที่ดิน ประกอบกับเมื่อได้พิจารณา

ถึงรูปแบบการก่อสร้างทางหลวงพิเศษหมายเลข 37 ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืน จึงกำหนดค่าทดแทนเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นตารางวาละ 25,000 บาท ซึ่งเป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว สำหรับที่ดินพิพาทในส่วนที่เหลือจะมีราคาลดลงหรือไม่ เพียงใดนั้น เมื่อปรากฏว่าการเวนคืนที่ดินดังกล่าวทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือแยกออกจากกันเป็นสองส่วนไม่ติดต่อกัน เป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถประกอบกิจการงานได้ตามปกติเหมือนเดิม ประกอบกับที่ดินเหลือจากการเวนคืนและอยู่ด้านในนั้นมีทางยกระดับบังหน้าที่ดินตลอดแนว ย่อมทำให้ทำเลที่ตั้ง ทัศนวิสัยและสภาพแวดล้อมมีสภาพด้อยลง และแม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จะมีโครงการสร้างทางคู่ขนานซึ่งอยู่ติดกับที่ดินพิพาทเพื่อออกสู่ถนนสุขสวัสดิ์ได้ ก็เป็นเพียงการอำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าของที่ดินในส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมิได้ทำให้ราคาที่ดินพิพาทสูงขึ้นหรือทำให้ผู้ฟ้องคดีได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินได้เหมือนเดิมแต่อย่างใด จากเหตุดังกล่าวที่ดินพิพาทย่อมมีราคาลดลง ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีได้ยอมรับว่าที่ดินส่วนที่เหลือมีราคาลดลง การที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนโดยคำนึงถึงจำนวนเนื้อที่ สภาพที่ตั้งและการใช้ประโยชน์ของที่ดินส่วนที่เหลือแล้ว โดยเห็นว่ามีราคาลดลงหนึ่งในห้าของราคาซื้อขายตารางวาละ 25,000 บาท จึงมีราคาลดลงตารางวาละ 5,000 บาท ซึ่งประเด็นจำนวนราคาที่ลดลงนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 มิได้อุทธรณ์โดยยกข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายขึ้นโต้แย้งอย่างชัดเจนว่าที่ดินพิพาทในส่วนที่เหลือจากการเวนคืนควรมีราคาตารางวาละเท่าใด จึงไม่มีประเด็นที่ศาลปกครองสูงสุดจะต้องพิจารณาวินิจฉัย อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง จึงฟังไม่ขึ้น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 124/2549 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 เวนคืนที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ 2977 ของผู้ฟ้องคดี เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 122 ซึ่งเป็นการเวนคืนเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค โดยอาศัยจำนวนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 122 พ.ศ. 2541 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็น 2 ราคา คือ ไร่ละ 50,000 บาท และไร่ละ 30,000 บาท โดยใช้หลักเกณฑ์ตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แม้ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จะได้นำเอาสภาพทำเลที่ตั้งของที่ดินและที่ดินส่วนที่เหลือไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ มาประกอบการพิจารณาแล้วเพิ่มเงินค่าทดแทนเป็นไร่ละ 150,000 บาท และไร่ละ 75,000 บาท ตามลำดับ แต่ก็เป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ต่ำกว่าราคาเงินค่าทดแทนที่จ่ายให้กับที่ดิน ส.ค.1 ของนาย ม. และนาง ท. ซึ่งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นๆ เห็นควร

จ่ายเงินค่าทดแทนความเสียหายพิเศษให้ไร่ละ 427,500 บาท เมื่อที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่ติดกับที่ดิน ส.ค. 1 ดังกล่าวและสภาพทำเลที่ตั้งของที่ดินก็มีลักษณะเช่นเดียวกันก็ควรกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีในอัตราเดียวกัน นอกจากนี้ ยังเป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนโดยมิได้พิจารณาถึงการได้มาของอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 49 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มาโดยการซื้อที่ดินซึ่งแปลงในราคา 6,000,000 บาท หรือไร่ละ 376,885 บาท เมื่อปี พ.ศ. 2539 อีกทั้งในวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. 2541 มีผลใช้บังคับ ก็ได้มีการจดทะเบียนซื้อขายที่ดิน โฉนดเลขที่ 70854 เนื้อที่ 1 ไร่ ในราคา 606,000 บาท ระหว่างเอกชนผู้ขายกับองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ผู้ซื้อ จึงถือได้ว่าราคาที่ดินของผู้ฟ้องคดีและราคาที่ดินองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยซื้อมาเป็นราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาดในขณะนั้น จึงเป็นการมิได้นำหลักเกณฑ์ในมาตรา 21 และมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาประกอบในการพิจารณากำหนดค่าทดแทน จึงสมควรกำหนดเงินค่าทดแทนในราคาไร่ละ 376,885 บาท ทั้งแปลง แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจ่ายเงินค่าทดแทนเพียงไร่ละ 300,000 บาท จึงกำหนดเงินค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีตามคำขอ เมื่อที่ดินผู้ฟ้องคดีถูกเวนคืน 11 ไร่ 39 7/10 ตารางวา คิดเป็นเงินผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนไปแล้ว 468,742.50 บาท และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้วินิจฉัยอุทธรณ์เพิ่มเงินค่าทดแทนจำนวนเงิน 872,820 บาท รวมดอกเบี้ยรวมเป็นเงิน 928,070.69 บาท คงเหลือเงินค่าทดแทนที่จะต้องจ่ายอีก 1,988,212.50 บาท และโดยที่ศาลวินิจฉัยให้ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ผู้ฟ้องคดีตกลงทำสัญญาซื้อขายเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2542 และได้ไปรับเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2543 จึงถือว่าเจ้าหน้าที่ได้จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันทำสัญญาซื้อขาย ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น 1,988,212.50 บาท ผู้ฟ้องคดีย่อมได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสิน ในจำนวนดังกล่าว นับแต่วันที่ 12 มกราคม 2543 ซึ่งเป็นวันที่มีการจ่ายเงินค่าทดแทนเป็นต้นไป ตามมาตรา 26 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แต่โดยที่ผู้ฟ้องคดีขอคิดดอกเบี้ยจนถึงวันฟ้องเพียง 168,742.50 บาท ดังนั้น เมื่อคำนวณแล้วดอกเบี้ยจนถึงวันฟ้องต้องไม่เกินตามที่ขอและให้คิดดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินจากจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้น นับตั้งแต่วันฟ้องคดี ไปจนกว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะได้มีการชำระเงินค่าทดแทนเสร็จสิ้น ทั้งนี้ผู้มีหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนคือผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง ที่ดำเนินการเวนคืนและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.151-157/2549 ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ด ถูกเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงพิเศษ สายถนนวงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร ตอนพระประแดง – บางขุนเทียน พ.ศ. 2539 ทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือใช้ประโยชน์ได้จำกัด เนื่องจากตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ที่ใช้บังคับของกฎกระทรวงให้ใช้ผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ. 2544 ซึ่งกำหนดให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นที่ดินประเภทอุตสาหกรรม และคลังสินค้า ทำให้ที่ดินมีราคาตกลง ซึ่งในการอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 นั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดได้กล่าวอ้างไว้ในอุทธรณ์เงินค่าทดแทนถึงที่ดินส่วนที่เหลือที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ด้วย และเมื่อไม่ปรากฏหลักฐานว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ได้วินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนส่วนที่เหลือจากการเวนคืนเพื่อประกอบการกำหนดเงินค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ด การวินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 จึงไม่เป็นธรรมและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนที่ดินแปลงเล็กใช้ประโยชน์ได้จำกัด ไม่อาจปลูกสร้างอาคารบนที่ดินดังกล่าวเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือสถานประกอบการได้ จึงมีราคาตกลง ซึ่งจะต้องกำหนดค่าทดแทนสำหรับความเสียหายในส่วนนี้ตามมาตรา 21 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ประกอบกับ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า การเวนคืนเป็นเหตุให้ต้องรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยและประกอบการงานออกทั้งหมด และไม่อาจปลูกสร้างใหม่ดังกล่าวแล้วข้างต้น ซึ่งจะต้องกำหนดค่าทดแทนสำหรับความเสียหายที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 21 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 วินิจฉัยอุทธรณ์กำหนดเงินค่าทดแทนในอัตราตารางละ 50,000 บาท ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (2) (3) (4) และ (5) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 โดยมีได้พิจารณาถึงความเสียหายกรณีใช้ประโยชน์ในที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน และความเสียหายที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามมาตรา 21 วรรคสาม และวรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันด้วย จึงไม่เหมาะสมเป็นธรรมและไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ร่วมกันชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ด พร้อมดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสิน โดยค่าทดแทนของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ผู้ฟ้องคดีที่ 3 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 7 ให้ชำระดอกเบี้ยนับตั้งแต่วันที่ 29 ธันวาคม 2543 และค่าทดแทนของผู้ฟ้องคดีที่ 2 ให้ชำระดอกเบี้ยนับตั้งแต่วันที่ 28 ธันวาคม 2543 เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น จึงชอบแล้ว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.335/2549 การกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่จะต้องเวนคืนต้องพิจารณาในอัตราที่เหมาะสม ที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีเนื้อที่ 2 ไร่ 2 งาน 22 ตารางวา อยู่ติดถนนสุขสวัสดิ์ อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ จึงจัดได้ว่าเป็นที่ดิน

แปลงใหญ่ ไม่อาจกำหนดค่าทดแทนเป็นราคาเดียวกันตลอดทั้งแปลงได้ แม้ว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีจะเป็นที่ดินแปลงเดียวกัน และมีการใช้ประโยชน์เต็มทั้งแปลงก็ตาม แต่โดยสภาพที่ตั้งของที่ดินแล้ว ที่ดินที่อยู่ติดทางสาธารณะย่อมมีศักยภาพสูงกว่า มาตรา 21 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้เวนคืน ที่จะต้องกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนซึ่งมีราคาลดลง แม้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาโดยตรงก็ตาม ซึ่งตามหนังสืออุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีปรากฏข้อเท็จจริงว่า ที่ดินส่วนที่เหลือมีความกว้างเพียง 1.50 เมตร เป็นแนวทางไม่สามารถปลูกสร้างอะไรได้ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้พิจารณาค่าอุทธรณ์ในส่วนนี้ด้วย ย่อมถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.50/2553 ผู้ฟ้องคดีถูกเวนคืนที่ดิน น.ส.3 ก. เลขที่ 1169 ตำบลท่ายาง อำเภอเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร เพื่อก่อสร้างโครงการคลองผันน้ำบ้านดอนทรายแก้วและคลองผันน้ำท่านางสังข์-บ้างบางต๋ม ตามโครงการบรรเทาอุทกภัยจังหวัดชุมพร จำนวน 1 ไร่ 80 ตารางวา ที่ดินของผู้ฟ้องคดีก่อนถูกเวนคืนติดถนนสายบ้านอู่ตะเภา-บ้านดอนทรายแก้ว และได้ใช้ประโยชน์เพื่อการปลูกไม้ผลยืนต้นประเภทต่างๆ ภายหลังที่ดินถูกเวนคืนแล้วเป็นเหตุให้ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนเพียง 20 ตารางวา เป็นรูปสามเหลี่ยมและไม่อยู่ติดถนน การจะใช้ที่ดินดังกล่าวประกอบกิจกรรมทางการเกษตรคงเป็นไปได้น้อย ถือได้ว่าที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนของผู้ฟ้องคดีลดมูลค่าลงอย่างมาก จึงเป็นความเสียหายของผู้ฟ้องคดีซึ่งควรได้รับการชดเชยเงินค่าทดแทน เมื่อข้อเท็จจริงรับกันว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยังมีได้กำหนดเงินค่าทดแทนส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อที่ดินของผู้ฟ้องคดีก่อนถูกเวนคืนเป็นที่ดินรูปสี่เหลี่ยม ด้านที่ติดกับถนนยาวกว่าด้านความลึก ตามสภาพจึงควรจะมีราคาเท่ากันตลอดทั้งแปลง และเมื่อที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกเวนคืนจนใช้ประโยชน์ต่อไปไม่ได้ ผู้ฟ้องคดีควรได้รับเงินค่าเสียหายดังกล่าวเพิ่มจากที่สมควรได้อีกประมาณร้อยละสามสิบ

2.6.5 กรณีที่เห็นว่า ที่ดินส่วนที่เหลือไม่มีราคาตกลงอันเนื่องมาจากงานหรือกิจการที่ทำไปในการเวนคืน เช่น เมื่อเวนคืนแล้วที่ดินส่วนที่เหลือยังคงติดทางสาธารณะสามารถสัญจรได้สะดวกเหมือนเดิม รูปแปลงที่ดินไม่เปลี่ยนแปลงไป จำนวนที่ดินลดลงเล็กน้อย การใช้ประโยชน์ทำได้ไม่ต่างจากเดิม หรือแม้จะมีเนื้อที่น้อยลง แต่ที่ดินส่วนที่เหลือได้ประโยชน์จากงานหรือกิจการที่ทำไปในการเวนคืน เช่น ทำให้การสัญจรสะดวกยิ่งขึ้น เช่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.51/2548 ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสามแปลงอยู่ติดซอยทอผ้าซึ่งเป็นถนนซอยส่วนบุคคลมีขนาดกว้าง 8 เมตร สามารถเดินทางเข้าออกสู่ถนนสาธารณะสายหลักคือ ถนนสุขสวัสดิ์ได้โดยสะดวก ซึ่งมีระยะทางห่างจากถนนสุขสวัสดิ์ประมาณ

200 เมตร และตามบันทึกของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ลงวันที่ 18 พฤษภาคม 2544 เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ที่ดินติดถนนสุขสวัสดิ์ระยะ 20 เมตร มีราคาประเมินตารางวาละ 40,000 บาท ถึง 45,000 บาท และมีราคาซื้อขายในช่วงปี พ.ศ. 2537 ถึง พ.ศ. 2539 ตารางวาละ 44,000 บาท ถึง 47,000 บาท ดังนั้น ที่ดินที่อยู่ติดซอยทอผ้าและอยู่ลึกเข้ามาจากถนนสุขสวัสดิ์ตามซอยทอผ้า ระยะทางประมาณ 200 เมตร ราคาซื้อขายควรมีราคาตารางวาละ 22,000 บาท หรือประมาณครึ่งหนึ่งของราคาประเมินที่ดินที่อยู่ติดถนนสุขสวัสดิ์ ด้วยเหตุนี้ ค่าทดแทนซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ กำหนดให้แก่ผู้ถูกเวนคืนซึ่งมีที่ดินติดซอยทอผ้าระยะ 0-40 เมตร ตารางวาละไม่เกิน 22,000 บาท จึงมีความเหมาะสมและเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีที่ถูกเวนคืน อย่างไรก็ตาม เมื่อได้พิจารณาจากลักษณะรูปแปลงที่ดินประกอบกับจำนวนเนื้อที่ของที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสามแปลง ตามที่ปรากฏในแผนผังแสดงขอบเขตที่ดินแล้ว เห็นว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีส่วนที่ติดกับซอยทอผ้า มีระยะประมาณ 40 เมตร คือ ที่ดิน โฉนดที่ดินเลขที่ 7374 ซึ่งมีเนื้อที่ 1 ไร่ 3 งาน 80 ตารางวา มีลักษณะเป็นรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้า แต่มิได้ถูกเวนคืน ส่วนที่อยู่ลึกถัดเข้าไปจากซอยทอผ้ามีระยะ ไม่น้อยกว่า 80 เมตร เป็นที่ดิน โฉนดที่ดินเลขที่ 2619 และที่ดิน โฉนดที่ดินเลขที่ 16544 ที่ถูกเวนคืน บางส่วน โดยมีเนื้อที่รวมกัน 12 ไร่ 61 ตารางวา มีลักษณะเป็นรูปหลายเหลี่ยม ที่ดินทั้งสามแปลง ดังกล่าวเป็นที่ดินแปลงใหญ่มีเนื้อที่รวมกันประมาณ 14 ไร่ 41 ตารางวา และพื้นที่ส่วนใหญ่ อยู่ลึกไม่ติดซอยทอผ้า หากมีการซื้อขายกันเองก็ไม่อาจนำเอาราคาที่ดินส่วนที่ติดซอยทอผ้า มาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดเป็นราคาซื้อขายเฉลี่ยทั้งแปลงได้ ดังนั้น ราคาซื้อขายเฉลี่ยที่ดินแปลงนี้ ย่อมต้องมีราคาลดหลั่นลงไป โดยเมื่อนำไปเปรียบเทียบกับราคาค่าทดแทนซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ กำหนดไว้ในข้อ 2.2 คือ ส่วนที่พื้นระยะ 40 เมตร ตารางวาละไม่เกิน 16,000 บาท แล้วเห็นว่า ราคาตามหลักเกณฑ์ ข้อ 2.2 ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ มีความเหมาะสม และเป็นธรรม สามารถนำมาใช้กำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้ แต่การกำหนด ค่าทดแทนของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ที่กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินตารางวาละ 11,000 บาท จึงเป็นเงินค่าทดแทนที่ต่ำเกินไปเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราขั้นสูงสุดตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ กำหนดไว้ ค่าทดแทนที่เหมาะสมควรมีราคาต่ำกว่าอัตราขั้นสูงสุดตาม หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ไม่มากนัก จึงเห็นว่าเงินค่าทดแทนที่เหมาะสมและเป็นธรรมควรเป็น ตารางวาละ 15,000 บาท การที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดเงินค่าทดแทนตารางวาละ 15,000 บาท ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 29/2549 ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองถูกเวนคืน จำนวนเนื้อที่ 1 ใน 2 ส่วนแต่ยังไม่เกินจำนวน 3 ใน 4 ส่วน ทั้งที่ดินส่วนที่เหลือยังใช้ประโยชน์ได้ และผู้ฟ้องคดีทั้งสองยังสามารถนำที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนไปแบ่งแยกเป็นที่ดินแปลงย่อย

ได้ถึงหกแปลง จำนวนเงินค่าทดแทนสำหรับความเสียหายที่เจ้าของที่ดินผู้ถูกเวนคืนจึงสมควรลดหลั่นกันลงมาตามสัดส่วนของค่าแห่งความเสียหายที่ได้รับ ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษากำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองในส่วนที่ถูกเวนคืนในราคาตารางวาละ 6,000 บาทนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย ในส่วนที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนในอัตราตารางวาละ 1,500 บาทนั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย เนื่องจากเมื่อเวนคืนแล้วที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนยังคงอยู่ติดทางหลวงและยังสามารถใช้สัญจรไปมาได้สะดวก และจากการที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยังสามารถนำที่ดินส่วนนี้ไปทำการแบ่งแยกเป็นแปลงย่อยได้จำนวนหกแปลง ดังนั้น ที่ดินส่วนที่เหลืออยู่จากการเวนคืนจึงมิได้มีราคาสูงขึ้นหรือลดลงแต่อย่างใด จึงไม่จำเป็นต้องกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองในส่วนที่เหลือจากการเวนคืน จึงพิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นเงินจำนวน 2,177,550 บาท เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นเงินจำนวน 1,432,200 บาท นอกจากที่แก้ไขเป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

คำพิพากษาศาลปกครองที่ อ.159/2549 เมื่อที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ถูกเวนคืนอยู่ในซอยรามคำแหง 46 ซึ่งเป็นแหล่งที่พักอาศัยจึงไม่อาจนำที่ดินที่ถูกเวนคืนที่อยู่ในซอยรามคำแหง 24 ซึ่งเป็นแหล่งธุรกิจการค้าที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนได้กำหนดค่าทดแทนที่ดินให้ตารางวาละ 275,000 บาท มาเปรียบเทียบกับเพื่อกำหนดค่าทดแทนที่ดินให้แก่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีให้มีราคาใกล้เคียงได้ อีกทั้งผู้ฟ้องคดีก็ไม่สามารถแสดงพยานหลักฐานได้ว่าที่ดินบริเวณเดียวกันกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดตารางวาละ 200,000 บาท ดังนั้น การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้กำหนดค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีราคาตารางวาละ 55,000 บาท จึงเป็นการกำหนดค่าทดแทนที่ชอบด้วยกฎหมาย เหมาะสมและเป็นธรรมแล้ว ส่วนที่ดินส่วนที่เหลือนั้นกลายเป็นที่ดินที่ติดถนนสองด้าน คือ ถนนซอยรามคำแหง 46 และถนนที่สร้างใหม่ ผู้ฟ้องคดีจึงได้รับประโยชน์จากการเวนคืน ทั้งไม่ปรากฏว่ามีข้อบัญญัติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างในระยะ 15 เมตรจากแนวถนนที่สร้างใหม่ ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนของผู้ฟ้องคดีจึงมิได้มีราคาลดลงแต่อย่างใด สำหรับกรณีค่าทดแทนโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง และค่าทดแทนต้นไม้้น คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้กำหนดหลักเกณฑ์การสำรวจวิเคราะห์ราคาที่มีมาตรฐานมีที่มาที่ไปที่ชัดเจน น่าเชื่อว่าเป็นค่าทดแทนที่สอดคล้องกับราคาในท้องตลาด จึงชอบด้วยกฎหมาย เหมาะสมและเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว โดยไม่อาจนำการกำหนดค่าทดแทนของผู้ถูกเวนคืนรายอื่นที่มีรายละเอียดของวัสดุที่แตกต่างกันมาเปรียบเทียบได้ ส่วนค่าทดแทนความเสียหาย เนื่องจากที่ต้องออกจาก

อสังหาริมทรัพย์นั้น บริษัทจำกัดของผู้ฟ้องคดีมีสถานะเป็นนิติบุคคลแตกต่างหากจากผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีไม่อาจอ้างความเสียหายที่เกิดกับบริษัทจำกัด เพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จ่ายเงินค่าทดแทน ให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ ประกอบกับ ผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์กรณีนี้ต่อรัฐมนตรี จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติ ตามเงื่อนไขของการฟ้องคดี ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องในส่วนนี้ การที่ศาลปกครองชั้นต้น มีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มกรณีค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือมีราคา ลดลง ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.319/2549 มาตรา 21 แห่ง พระราชบัญญัติว่าด้วยการ เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนการเวนคืน โดยคำนึงถึงราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาด ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้ เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ ราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ สภาพและที่ตั้งของ อสังหาริมทรัพย์นั้น และเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน จึงมีอาจพิจารณาแต่เพียง ราคาที่ดินในท้องตลาดเพียงอย่างเดียว และไม่อาจนำราคาที่ดินแปลงอื่นที่มีสภาพและที่ตั้ง แตกต่างกันมากำหนดเป็นค่าทดแทนได้ เมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้กำหนดค่าทดแทนเพิ่มเติมให้แก่ ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 21 จึงชอบแล้ว และการที่ศาลปกครองชั้นต้น พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ก็เป็นไปตามมาตรา 26 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่อ้างว่าเป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องไต่สวนค้นหา ข้อเท็จจริงให้ได้มากที่สุดให้เพียงพอต่อการพิจารณาพิพากษาคดีนั้น เห็นว่า แม้พระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะบัญญัติไว้เช่นนั้น แต่กับบัญญัติไว้ด้วยว่า คู่กรณีจะต้องแสดงพยานหลักฐานของฝ่ายตนเพื่อยืนยันข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ตนกล่าวอ้าง หรือเพื่อหักล้างข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งกล่าวอ้าง การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ เพียงอ้างราคาซื้อขายที่ดินใกล้เคียงขึ้นมาลอยๆ ศาลจึงมิได้วินิจฉัยกำหนดค่าทดแทนให้ตามราคา ดังกล่าว สำหรับค่าทดแทนความเสียหายที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์และขอให้ชดเชย ความเสียหายจากการที่รายได้ลดลงนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ยังมีที่ดินอีกหลายแปลง จึงยังคงประกอบ ธุรกิจต่อไปได้ ไม่ต้องออกไปจากที่ดินผืนใหญ่ที่ใช้ประกอบธุรกิจและไม่จำเป็นต้องหยุด การประกอบธุรกิจ จึงไม่อาจกำหนดเป็นค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.214/2553 เมื่อหนังสืออุทธรณ์เงินค่าทดแทนของ ผู้ฟ้องคดีที่มีต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้บรรยายถึงความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี ในกรณีที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนถูกแยกออกเป็นสามส่วนแล้ว แม้ว่าจะมิได้ระบุจำนวนเงินไว้ ในหนังสืออุทธรณ์ก็ถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนด

สำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ประกอบกับมาตรา 26 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 แล้ว อย่งไรก็ตาม แม้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีจะมีส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนแบ่งออกเป็นสามส่วน และผู้ฟ้องคดีอาจใช้ประโยชน์ในที่ดินได้จำกัดลงจากเดิมบ้าง แต่ที่ดินส่วนที่เหลือก็ยังมีเนื้อที่มากพอที่จะใช้ประโยชน์ได้ตามสภาพความเหมาะสมของพื้นที่ต่อไป การเวนคืนจึงมิได้ทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาตกลงแต่อย่างใด

ในส่วนของค่าทดแทนอันเนื่องมาจากทรัพย์สินที่เหลือจากการเวนคืนมีมูลค่าลดลงนั้น ประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้นำมูลค่าที่ลดลงโดยผลของการเวนคืนจะต้องนำมาพิจารณาคำหนดเป็นเงินค่าทดแทนด้วย อย่งไรก็ดี ในประเทศอังกฤษได้มีการกำหนดเงินค่าทดแทนความเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลงอันเนื่องมาจากการรบกวนสิทธิ (depreciation and actionable nuisance) โดยถือเป็นค่าทดแทนความเสียหายที่บุคคลได้รับ โดยตรงอันสืบเนื่องมาจากการเวนคืนที่ดินที่เรียกว่า “injurious affection” โดยจะกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินข้างเคียงที่มีได้ถูกเวนคืน แต่ต้องถูกรบกวนสิทธิในการใช้อสังหาริมทรัพย์ เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกาที่กำหนดว่า กรณีการดำเนินบริการสาธารณะตามปกติของรัฐซึ่งมีผลเป็นการรบกวนสิทธิในการใช้สอยทรัพย์สินของเอกชน และความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นไม่จำกัดเฉพาะความเสียหายทางกายภาพที่เกิดขึ้นกับตัวทรัพย์สินเท่านั้น แม้ความเสียหายนั้นเป็นเพียงทำให้มูลค่าของทรัพย์สินนั้นต้องลดน้อยถอยลงก็ถือเป็นกรณีที่ต้องจ่ายค่าทดแทนเช่นกัน เช่น ความเสียหายที่เกิดแก่ที่ดินข้างเคียงซึ่งมีสาเหตุมาจากควัน เสียงดัง และความสั่นสะเทือน ฯลฯ โดยถือเป็นความเสียหายที่รบกวนการอยู่อาศัยโดยปกติของเจ้าของทรัพย์สินเป็นกรณีที่เจ้าของที่ดินมีสิทธิได้รับค่าทดแทน ซึ่งมีผลทำให้ที่ดินนั้นไม่เหมาะสมแก่การอยู่อาศัยอีกต่อไป หรือก่อให้เกิดอันตรายแก่การอยู่อาศัยในที่ดินนั้น และเป็นที่ยอมรับในหลายคดีว่า การบริการสาธารณะที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของที่ดิน เช่นนี้มีลักษณะที่ใกล้เคียงกับการใช้อำนาจเวนคืน ซึ่งถือเป็นความรับผิดชอบอย่างหนึ่งตามระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ โดยหลักการดังกล่าวมีขึ้นเพื่อยกเว้นความผิดให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งได้กระทำการตามบทบัญญัติของกฎหมายนั่นเอง แต่รัฐยังคงต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย ดังนั้น การฟ้องร้องในกรณีดังกล่าวนี้ตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกาอยู่ภายใต้หลักการตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้จ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมเพื่อการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มิใช่การฟ้องร้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนกรณีละเมิดแต่อย่างใด ซึ่งกรณีดังกล่าวแตกต่างจากประเทศไทยที่ไม่มี การกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินข้างเคียงอันเป็นผลมาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้วทำให้ที่ดินข้างเคียงเสื่อมค่าหรือมีมูลค่าลดลง หากแต่ถ้าเจ้าของที่ดินข้างเคียงได้รับผลกระทบจากการ

เวนคืนดังกล่าวต้องนำคดีไปฟ้องเป็นคดีละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย