



ปัญหาองค์กรที่มีอำนาจกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์

กรณีศึกษาเปรียบเทียบประเทศไทยกับประเทศอังกฤษ

ORGANIZATION PROBLEMS THE PRICE OF IMMOVABLE PROPERTY CASE STUDY COMPARISON THE LAW OF EXPROPRIATION IN THAILAND WITH LAW OF EXPROPRIATION IN ENGLAND

ปยุตติศา เนติกฤษฏา¹ และ ศิริยุญา ดุสิตนานนท์²

นักศึกษาระดับปริญญาโท กลุ่มวิชากฎหมายตลาดทุน การเงิน และภาษี บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย, N.Punnisa@gmail.com

อาจารย์ที่ปรึกษา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย, Law@utcc.ac.th

บทคัดย่อ

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้กำหนดให้คณะกรรมการที่ทำหน้าที่กำหนดราคาค่าทดแทนเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน มาจากผู้ดำรงตำแหน่งในหน่วยงาน ไม่ได้กำหนดให้มาจากผู้มีความรู้ ความสามารถ และความเชี่ยวชาญ และไม่มีการกำหนดขอบเขตการใช้ดุลยพินิจของคณะกรรมการในการกำหนดค่าทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ชัดเจน ที่ให้การทำงานของคณะกรรมการฯ ขาดประสิทธิภาพในการประเมินความเสียหายที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนควรจะได้รับตามความเป็นจริง จนเป็นสาเหตุให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจำเป็นต้องใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์เงินค่าทดแทนการเวนคืน และฟ้องร้องต่อศาลเป็นจำนวนมาก

จากการศึกษาพบว่า การใช้ดุลยพินิจในการกำหนดเงินค่าทดแทนในปัจจุบัน คณะกรรมการฯ ไม่สามารถใช้ดุลยพินิจกำหนดราคาที่จะทำให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ได้รับเงินค่าทดแทนที่เป็นธรรม เนื่องจากคณะกรรมการฯ ที่ได้รับการแต่งตั้งขาดความรู้ ความเชี่ยวชาญ และความเข้าใจในการประเมินความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ทั้งการทำงานของคณะกรรมการฯ ยังขาดหลักประกันความเป็นอิสระในการใช้ดุลยพินิจ คณะกรรมการฯ จึงมักจะกำหนดราคาค่าทดแทนให้ตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน ซึ่งเป็นราคาที่ใช้เป็นฐานในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ไม่อาจใช้เป็นราคาค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดจากการเวนคืนได้ จึงเป็นผลให้การพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนไม่มีมาตรฐานที่แน่นอน เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนอย่างแท้จริง

ผู้เขียนได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวควรแก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนใหม่ เพื่อให้เกิดความเหมาะสม และเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน และสังคม และควรยกเลิกคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ และให้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ทันที ทั้งนี้ เพื่อลดระยะเวลาของกระบวนการพิจารณา ทำให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับความเป็นธรรมและรวดเร็วยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: คณะกรรมการกำหนดราคาค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์, การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์



ABSTRACT

The Expropriation of Immovable Property Act B.E. 2530 consists of persons holding their positions in the government agencies instead of persons who have capacity and expertise; and also, it is not clear for the scope of their discretion in fixing the compensation for the damage of the property to be expropriated. This results in the inefficiency of the determination for the fair damage which the persons entitled to the amount of the compensation should actually received; this makes many people who are entitled to receive compensation have to use their rights to appeal to the minister Interior or to bring the cases to court.

This study found that presently, the committee has difficulty in using their discretion in fixing the fair compensation for the persons who are entitled to receive because the committee lacks capacity expertise and understanding of the determination of damages caused by the expropriation of immovable property. In addition, the committee do not have the guarantee in using their discretion freely; therefore, the committee always fix the compensation according to the appraisal value of the capital in order to collect fee for registration of right and juristic act under the Land Code which is the value used for the basis of collecting the transfer fee. It is not practice as the compensation for the damage resulted from the expropriation. Because of this, the fixing of the compensation by the committee is not standardized and actually fair to people who are entitled to the compensation.

The writer suggests solutions to these problems as follows:

1. The present committee who is responsible for the fixing of the initial price of the property to be expropriated should be revoked; and then establish the independent agency or improve the central government moreover, it will consist of persons who have plenty of knowledge, capacity and expertise relating to be expropriated in particular.
2. The provisions related to criteria of the compensation should be amended in such a way that they are suitable and fair to the expropriated as well as the society.
3. The committee appointed by the minister in charge in order to determine the appeal should be revoked; and entitle the persons entitled to receive the compensation to bring the case to the administrative court immediately, so as to shorten the proceeding time so that the persons entitled to receive the amount of the compensation can obtain the fairness faster.

Keywords: The committee compensate determination for the Expropriation of the Immovable Property,

The Expropriation of the immovable property

1. บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบันถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากที่สุด หากเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐมากขึ้น คำนี้ถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ โดยมีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่รับฟังความคิดเห็นของประชาชนร่วมร่างกฎหมาย



รัฐธรรมนูญขึ้นมา เจตนารมณ์มุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิของประชาชนถึงความมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และเสรีภาพของบุคคล การที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครองไปกระทบสิทธิของประชาชน ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจนั้นย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ

การบัญญัติหลักการเรื่องนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นการคุ้มครองและให้หลักประกันสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนชาวไทย โดยได้กำหนดหลักการใช้อำนาจรัฐในการเวนคืนทรัพย์สินของประชาชนอย่างจำกัดและกำหนดเงื่อนไขตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยหลักการที่สำคัญที่บัญญัติไว้ชัดเจนตามรัฐธรรมนูญฯ ก็คือ สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลย่อมได้รับการคุ้มครอง¹ ประชาชนย่อมมีสิทธิเสรีภาพในการอยู่อาศัย ครอบครองและใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินอย่างปกติสุข รัฐต้องเคารพสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน รัฐต้องไม่เข้าแทรกแซงการใช้สิทธิ เว้นแต่จะเป็นไปโดยบทบัญญัติของกฎหมาย

เนื่องจากการพิจารณาเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเป็นมาตรการทางด้านบริหารที่จะพิจารณาและกำหนดค่าทดแทนให้มีความเหมาะสมและเป็นธรรมยิ่งขึ้น เพื่อประโยชน์และความเป็นธรรมระหว่างฝ่ายรัฐและผู้ถูกเวนคืน เพื่อความรวดเร็วตามหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯ แต่ในการดำเนินการตามมาตรการนี้ยังมีปัญหาและอุปสรรคอยู่หลายประการที่มีผล ทำให้การดำเนินการตามมาตรการไม่บรรลุผลตามเป้าหมายหรือบรรลุผลแต่ขาดประสิทธิภาพ

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงหลักการและแนวคิดของกฎหมายเวนคืนที่ดินทั้งในอดีตจนถึงปัจจุบัน
2. เพื่อศึกษารูปแบบ โครงสร้าง ขั้นตอน คุณสมบัติคณะกรรมการกำหนดค่าทดแทน หลักเกณฑ์ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาค่าทดแทน การใช้สิทธิเรียกร้องค่าทดแทน
3. เพื่อศึกษาผลกระทบของผู้ถูกเวนคืนจากการเวนคืนที่ดินของรัฐ และปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดิน
4. เพื่อนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาการใช้ดุลยพินิจในการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แล้วนำมาปรับใช้ เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม

3. การดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยมีแหล่งที่มาจากราชราชบัญญัติ กฎ ประกาศ บทความ หนังสือ ตำราทางกฎหมาย วารสารที่เกี่ยวข้อง วิทยานิพนธ์ งานวิจัยต่างๆ และอินเทอร์เน็ต วิธีการรวบรวมโดยแยกหมวดหมู่ โดยผู้ศึกษาขอยืนยันว่าข้อมูลที่ได้รับมาเป็นข้อมูลที่จริงแท้โดยได้รับการสังเคราะห์และวิจัยอย่างถูกต้องตามระบบแบบแผน

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560



4. ประวัติความเป็นมาและแนวคิดเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในต่างประเทศ

4.1 เดิมในสมัยโบราณมนุษย์ไม่รู้จักกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เพราะมนุษย์ยังหาเลี้ยงชีพด้วยการล่าสัตว์และเก็บผลไม้ในป่าอยู่ จนกระทั่งมนุษย์รู้จักการเพาะปลูกจึงเกิดมีเจ้าของที่ดินขึ้น แต่กรรมสิทธิ์ในที่ดินสมัยนี้ยังไม่แยกออกจากการครอบครอง² กล่าวคือ เจ้าของต้องเป็นผู้ครอบครองอยู่หรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้น จึงจะมีสิทธิหวงห้ามในที่ดินนั้นได้ นี่เป็นจุดเริ่มต้นแห่งความก้าวหน้าที่ตามเศรษฐกิจของมนุษย์ในชุมชนบุพกาล

4.2 แนวคิดเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

4.2.1 หลักการบริการสาธารณะถือได้ว่าเป็นหลักการที่เป็นพื้นฐานสำคัญของการใช้อำนาจมหาชนของรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เนื่องจากรัฐมีภารกิจหลักในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะ ดังนั้น การดำเนินกิจกรรมบางอย่างของรัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้กำลังบังคับเอกชนส่วนน้อย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนส่วนใหญ่

4.2.2 เอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีฐานะเหนือเอกชน ซึ่งสภาพทางกฎหมายที่รัฐอยู่เหนือเอกชนนี้เรียกว่า เอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองกฎหมายมหาชน จึงยืนอยู่บนหลักความไม่เสมอภาค หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐและหน่วยงานของรัฐต้องอยู่เหนือเอกชน

4.2.3 การใช้อำนาจเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะต้องถือเป็นข้อยกเว้นของหลักที่ว่าสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลย่อมได้รับการคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญ ซึ่งในรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตย ส่วนใหญ่รวมทั้งประเทศไทยด้วย ต่างก็บัญญัติไว้ตรงกันว่า การเวนคืนทรัพย์สินของบุคคลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งก็ต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักการที่ว่าประโยชน์สาธารณะย่อมอยู่เหนือกว่าประโยชน์ของเอกชน

4.2.4 สิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นหน้าที่ของกฎหมายมหาชนที่จะรองรับ และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพนั้นๆ ของประชาชน และต้องกำหนดกฎเกณฑ์ทั้งหลายให้ใช้บังคับการกระทำของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐในกรณีที่จะต้องมีการจำกัดสิทธิเสรีภาพประชาชน ทั้งเมื่อมีการละเมิดกฎเกณฑ์เหล่านั้นขึ้นก็ต้องมีวิธีการให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบ

4.2.5 การรับรองอำนาจของภาครัฐตามรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ การเวนคืนนั้นจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อเพื่อการอันจำเป็นเพื่อผลประโยชน์ของมหาชนและรัฐจะต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ผู้ถูกเวนคืนด้วยราคาที่เป็นธรรม หลักการนี้เป็นหลักการสำคัญที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ทั่วโลก

4.2.6 การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของผู้ถูกเวนคืนคือ ความเป็นเจ้าของในวัตถุที่เรียกว่า ทรัพย์สินเนื้อหาของความเป็นเจ้าของก็คือสามารถใช้สอย จำหน่าย ดิดตาม ขอกิน หรือขัดขวางไม่ให้คนอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นเสียเองก็ได้ กล่าวกันว่า กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิที่บริบูรณ์ที่สุดในบรรดาสิทธิที่มีอยู่เหนือสิ่งใด

² ร. แลงกานต์ ประวัติศาสตร์กฎหมายไทยเล่ม 2 คำสอนชั้นปริญญาโท พ.ศ. 2483 (กรุงเทพฯ ไทยวัฒนาพานิช, 2526).



5. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กับกระบวนการขั้นตอนการกำหนดราคาค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์

5.1 การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย

กระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทยมีรูปแบบเป็นการใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยการออกคำสั่งบังคับซื้อ³ การใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยการออกคำสั่งบังคับซื้อ ที่เรียกว่า “compulsory Purchase order” เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย The Acquisition of Land Act 1981 โดยองค์กร Compulsory Purchase Order (CPO กรณีที่มีการโต้แย้งคัดค้านคำสั่งเวนคืน องค์กรผู้มีอำนาจยื่นยื่นคำสั่งเวนคืนจะต้องจัดให้มีการกระบวนการได้สวนสาธารณะ (Public Local Inquiry) โดยองค์กรผู้ได้รับแต่งตั้ง ผู้ดำเนินกระบวนการได้สวนสาธารณะ เรียกว่า “inspector” องค์กรผู้มีอำนาจเวนคืนจะตกลงเรื่อง ค่าทดแทน และจำนวนเงิน ค่าทดแทนสำหรับความเสียหายที่จะต้องได้รับเนื่องมาจากการดำเนินงานเวนคืน

5.2 กระบวนการขั้นตอนการกำหนดราคาค่าทดแทน

หลักเกณฑ์ทั่วไป การกำหนดค่าทดแทนทั่วไป สำหรับอสังหาริมทรัพย์ทุกชนิดของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นไปตามมาตรา 21⁴ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบางท้องที่ ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์โดยกำหนดค่าทดแทนแก่บุคคลที่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ค่าทดแทนจะกำหนดให้สำหรับกรณีตามกฎหมายกำหนด

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เริ่มต้นที่จัดให้มีแผนงานหรือ โครงการที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการสาธารณะประโยชน์ ขั้นตอนการออกพระราชกฤษฎีกา ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมให้มีการทำประชาพิจารณ์เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพื้นที่ที่จะทำการเวนคืนด้วย โดยมีขั้นตอนกระบวนการตราพระราชกฤษฎีกาเวนคืนฯ และขั้นตอนการพิจารณาอุทธรณ์ค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น

การแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 25 วรรคสอง กำหนดให้รัฐมนตรีผู้รักษาการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาอุทธรณ์ค่าทดแทนของผู้ถูกเวนคืน คณะกรรมการมีจำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายและผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์ทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีฯ ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ที่ได้รับแต่งตั้งแล้ว มีหน้าที่ตามกฎหมายที่ต้องพิจารณาอุทธรณ์แล้วเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีฯ แม้ว่าพระราชกฤษฎีกาเวนคืนฯ จะหมดอายุไปแล้วหรือกรณีที่มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนฯ ตามมาตรา 15 ก็ตาม ไม่มีผลทำให้อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์หมดไป

³ การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (น.98) เล่มเดิม

⁴ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 21



คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือกระทรวง
คมนาคม ตาม โครงการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยทั่วไป ทุกๆ โครงการจะยึดถือหลักเกณฑ์เป็นแนวทางเดียวกัน
เนื่องจากคณะบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

การพิจารณาอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะมีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เป็นผู้
พิจารณาเสนอความเห็นประกอบการพิจารณา ซึ่งการวินิจฉัยอุทธรณ์เวนคืนส่วนใหญ่ รัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงมหาดไทยจะมีคำวินิจฉัยตามความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ทั้งสิ้น การพิจารณาอุทธรณ์
คำทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มักจะเกี่ยวพันกับเรื่องการกำหนดราคาค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน
แทบทุกรายซึ่งถือได้ว่าเป็นเรื่องหลักและเป็นเรื่องสำคัญของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

การฟ้องคดีต่อศาลกรณีไม่พอใจคำทดแทนการเวนคืน เริ่มต้นด้วยขั้นตอนการให้ความเป็นธรรม ความเป็น
ธรรมต่อผู้ถูกเวนคืนของฝ่ายบริหาร โดยให้ผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตาม
มาตรา 25 แล้ว กฎหมายเวนคืนยังกำหนดให้ผู้ถูกเวนคืนที่ได้ใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์คำทดแทนต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการ
ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งถือว่าเป็นการยื่นอุทธรณ์โดยชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล
ปกครองได้ การยื่นฟ้องคดีต่อศาลจะต้องฟ้องต่อศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี
ปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) เพราะถือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอย่างอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

6. วิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับขั้นตอนการกำหนดคำทดแทนในการเวนคืนที่ดินที่มีผลต่อผู้ถูกเวนคืน

1. กระบวนการขั้นตอนคณะกรรมการกำหนดราคาค่าเบื้องต้น

ขั้นตอนที่หนึ่ง ขั้นตอนการกำหนดราคาค่าทดแทนโดยคณะกรรมการกำหนดราคาค่าเบื้องต้นที่ถูกแต่งตั้งจาก
รัฐมนตรีตามมาตรา 9 วรรคสอง และมาตรา 23

ขั้นตอนที่สอง ผู้ถูกเวนคืนตามมาตรา 18 ไม่พอใจในราคาทีคณะกรรมการมาตรา 9 วรรคสอง และมาตรา
23 กำหนดราคาไม่เป็นธรรมต่ำเกินไปต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ ตามมาตรา 25

ขั้นตอนที่สาม เป็นขั้นตอนที่ผู้ถูกเวนคืนตามมาตรา 18 ใช้สิทธิฟ้องศาลปกครองอันเป็นกระบวนการพิจารณา
ทางศาล

1.1 การกำหนดคุณสมบัติคณะกรรมการกำหนดราคา

คณะกรรมการประกอบด้วย

1. ผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน
2. ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน
3. ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน
4. ผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องหนึ่งคน

สิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการในมาตรา 25 คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ ตามมาตรา 25 วรรคสองนี้ มี
คุณสมบัติประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายและผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์มีจำนวน
ทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่า 5 คน เพราะฉะนั้นเมื่อคณะกรรมการในแต่ละชั้นมีคุณสมบัติที่แตกต่างกันทำให้การ
พิจารณาการกำหนดคำทดแทน มีความแตกต่างกันและเป็นสาเหตุหนึ่งที่เป็นปัญหาสำคัญตั้งแต่ขั้นตอนเริ่มแรกการที่



คณะกรรมการมีคุณสมบัติแตกต่างกัน ทำให้การพิจารณาค่าทดแทนมีการพิจารณาซ้ำ จึงทำให้เสียเวลา ปัญหาดังกล่าว จึงเป็นปัญหาที่กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนดขั้นตอนมากเกินไป

1.2 หลักเกณฑ์การกำหนดคราคาเบื้องต้น

มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน โดยกรรมการในชั้นกำหนดค่าทดแทนเบื้องต้น ผู้แทนของ เจ้าหน้าที่คนหนึ่งนั้นจะเป็นข้าราชการในการตัดสินใจกำหนดคราคามีความลำบากใจที่จะกำหนดให้กับผู้ถูกเวนคืนใน ราคาที่ผู้ถูกเวนคืนเรียกร้องเพราะเป็นเงินที่เกี่ยวข้องกับเงินงบประมาณแผ่นดิน ไม่กล้าตัดสินใจกำหนดคราคาที่แตกต่างกัน

2. กระบวนการขั้นตอนการใช้สิทธิอุทธรณ์ค่าทดแทนต่อรัฐมนตรี

เมื่อผู้ถูกเวนคืนหรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 18 ไม่พอใจในราคาที่คณะกรรมการเบื้องต้น กำหนดก็มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาหรือตามพระราชบัญญัติได้ภายในกำหนด 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทน ซึ่งเมื่อมีการ อุทธรณ์ คณะกรรมการในชั้นตอนนี้ ตามมาตรา 25 วรรคสองเป็นคณะกรรมการที่รัฐมนตรีผู้รักษาการแต่งตั้งขึ้นซึ่งจะ มาทำหน้าที่พิจารณาค่าทดแทนอีกครั้งหนึ่งโดยคณะกรรมการดังกล่าวรวมไม่เกินห้าคนมาจากคุณสมบัติที่เป็น ผู้เชี่ยวชาญผู้ทรงคุณวุฒิด้านตราค่าอสังหาริมทรัพย์และทางด้านกฎหมายจึงเป็นคณะกรรมการที่มีมาตรฐานและ เชื่อถือที่ให้ความเป็นธรรมมีหลักเกณฑ์ว่าคณะกรรมการกำหนดคราคาเบื้องต้น ตามมาตรา 9 วรรคสองและมาตรา 23 ซึ่งหากผู้ได้รับเงินทดแทนไม่พอใจในราคาที่คณะกรรมการตามมาตรา 25 วรรคสองกำหนดก็สามารถใช้สิทธิพิเศษ ทางศาลปกครองได้ถือว่าเป็นขบวนการขั้นตอนสุดท้าย

7. บทสรุป

ปัญหาการกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์มีกระบวนการขั้นตอนที่มากเกินไป การตั้งคณะกรรมการ พิจารณาในเรื่องเดียวกันมีความซ้ำซ้อนกันกล่าวคือมาตรา 9 วรรคสองและมาตรา 23 มีขบวนการที่ซ้ำซ้อนกับ มาตรา 25 วรรคสองในเรื่องของกรรมการ สิ่งที่น่าจะปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในเรื่องของคณะกรรมการพิจารณา กำหนด ค่าทดแทนควรให้มีคณะกรรมการเดียวโดยกรรมการมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับมาตรา 25 วรรคสองและ เพิ่มเติมโดยกำหนดให้มีตัวแทนของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนหรือผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ 1 คนพร้อมกับ ทนายที่ปรึกษา ที่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนหรือผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อีก 1 คน เข้าเป็นคณะกรรมการ พิจารณาค่าทดแทนดังกล่าวโดยลดขั้นตอนการกำหนดค่าทดแทนเบื้องต้นออกไปหรือคงไว้โดยมีคณะกรรมการตาม มาตรา 25 วรรคสองและตัวแทนของผู้ถูกเวนคืนหรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนพร้อมทนายที่ปรึกษาและยกเลิก มาตรา 25 ออกไป เมื่อผู้ถูกเวนคืนหรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่พอใจในราคาที่สามารถใช้สิทธิยังศาลปกครอง ต่อไป

8. ข้อเสนอแนะ

8.1 ควรลดขั้นตอนการกำหนดค่าทดแทนลงโดยไม่ต้องมีการอุทธรณ์ตามมาตรา 25 และแก้ไขมาตรา 9 วรรคสองและมาตรา 23 และพระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ในเรื่องคุณสมบัติและเพิ่มเติม จำนวนของคณะกรรมการ กล่าวคือ ตามที่มาตรา 9 วรรคสองบัญญัติว่า “เมื่อได้ดำเนินการสำรวจที่จะต้องเวนคืน เสร็จเป็นบางส่วนหรือแล้วเสร็จทั้งหมด ให้เจ้าหน้าที่เสนอรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาแต่งตั้ง



คณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่สำรวจเสร็จ ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทำหน้าที่ กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน และจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา 18”

มาตรา 23 “ในกรณีที่มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 15 โดยมีได้มีการออก พระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 6 และพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นมิได้กำหนดเรื่องค่าทดแทนไว้เป็น อย่างอื่น ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะ หนึ่งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าวประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทน กรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทำหน้าที่กำหนด ราคาอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา 18”

ควรแก้ไขมาตรา 9 วรรคสองเป็นว่า “เมื่อได้ดำเนินการสำรวจที่ที่จะต้องเวนคืนเสร็จเป็นบางส่วนหรือแล้ว เสร็จทั้งหมด ให้เจ้าหน้าที่เสนอรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งภายใน สามสิบวันนับแต่วันที่สำรวจเสร็จประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายหนึ่งคน ผู้มีความรู้ความสามารถในการตี ราคาสังหาริมทรัพย์หนึ่งคน ผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่ง คน ผู้แทนของสภาท้องถิ่นในเขตที่มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หนึ่งคน ผู้แทนของผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนหนึ่งคน ทนายความที่ปรึกษาของผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้มีสิทธิได้รับเงิน ค่า ทดแทนหนึ่งคน เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่ จะให้แก่บุคคลตามมาตรา 18”

ควรแก้ไขมาตรา 23 เป็นว่า “ในกรณีที่มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 15 โดยมีได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 6 และพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นมิได้กำหนด เรื่องเงินค่าทดแทนไว้เป็นอย่างอื่น ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นแต่งตั้ง คณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าวประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ ทางกฎหมายหนึ่งคน ผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาสังหาริมทรัพย์หนึ่งคน ผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน ผู้แทนของสภาท้องถิ่นในเขตที่มีการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์หนึ่งคน ผู้แทนของผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนหนึ่งคน ทนายความ ที่ปรึกษาของผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนหนึ่งคน เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้น ของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา 18” และควรยกเลิก มาตรา 25 ทั้งหมด

เหตุผลในการแก้ไขดังกล่าวข้างต้นเพื่อให้มีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ หมวด 3 พ.ศ. 2560 สิทธิและ เสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 37 ในเรื่องของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืน และต้องกำหนดให้อย่าง เป็นธรรมโดยคำนึงราคาซื้อขายกันตามปกติการ ได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของ ผู้ถูกเวนคืน

8.2 ควรออกกฎหมายรองรับในความเป็นอิสระและเอกภาพในการตัดสินใจของคณะกรรมการที่กำหนด มา จากข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมาทำหน้าที่กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ทั้งนี้เพื่อที่กรรมการดังกล่าว



จะได้มีความกล้าตัดสินใจ เพราะเมื่อคณะกรรมการกำหนดราคา มีความเป็นอิสระในการใช้ดุลยพินิจแล้ว ย่อมทำให้คณะกรรมการกำหนดราคา ทำหน้าที่กำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนได้อย่างมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดความรู้สึกที่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน ภายในระยะเวลาอันสมควร โดยที่ผู้ถูกเวนคืนไม่จำเป็นต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี หรือฟ้องศาล ซึ่งมีผลทำให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับความเดือดร้อนยิ่งขึ้นอีกต่อไป

8.3 ควรแก้ไขและเพิ่มเติมมาตรา 21 ที่กำหนดกรอบให้กรรมการกำหนดค่าทดแทนพิจารณาโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน ที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชบัญญัติตามมาตรา 6 คำนึงถึงราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ คำนึงถึงราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม คำนึงถึงสภาพที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์รวมทั้งวัตถุประสงค์ของการเวนคืนนั้นและการประเมินนั้นต้องทำการประเมินทุกปีเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจของโลก และประเทศไทยเองมีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงโดยตลอดการประเมินทุก 4 ปี แต่เดิมไม่สอดคล้องไม่สนองตอบให้ทันต่อเหตุการณ์มูลค่าของที่ดินที่สูงขึ้นตลอดเวลา

โดยในกรณีราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดนั้นให้คำนึงการซื้อขายกันจริงซึ่งได้มีการสำรวจสอบถามจากเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ใกล้เคียงกับผู้ถูกเวนคืนนั้นและควรเพิ่มเติมให้มีการชดเชยค่าเสียหายในอนาคตด้วย เนื่องจากผู้ถูกเวนคืนบางรายประกอบอาชีพธุรกิจค้าขายซึ่งพื้นที่ที่ถูกเวนคืนเป็นทำเลที่ดีและเหมาะสมกิจการมีกำไรเสมอ เมื่อถูกเวนคืนต้องไปหาทำเลแห่งใหม่ ซึ่งอาจจะไม่ได้หรือดีเหมือนเดิมซึ่งเป็นความเสียหายในอนาคต และบางรายประกอบอาชีพทำไร่สวน ซึ่งได้ผลผลิตดีแต่เมื่อถูกเวนคืนทำให้สูญเสียผลผลิตในอนาคตและไม่สามารถหาที่ดินผืนใหม่ได้ และอาจมีราคาสูงกว่าเดิม สิ่งเหล่านี้ควรแก้ไขกฎหมายดังกล่าวเพื่อความเป็นธรรมต่อผู้ถูกเวนคืน

8.4 ในกระบวนการกำหนดค่าทดแทนดังกล่าวมีมากมายหลายขั้นตอนทำให้ผู้ถูกเวนคืน ไม่เข้าใจและสับสน การพิจารณาแต่ละขั้นตอนมีมากจนเกิดความล่าช้าและส่งผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน

8.4.1 ขั้นตอนการกำหนดค่าทดแทนของคณะกรรมการกำหนดค่าทดแทนเบื้องต้น

8.4.2 ขั้นตอนการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ที่ผู้ถูกเวนคืนใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีเนื่องจากไม่พอใจการกำหนดราคาของคณะกรรมการเบื้องต้นตามข้อ 1

8.4.3 ขั้นตอนการใช้สิทธิทางศาล กรณีที่ผู้ถูกเวนคืน ไม่พอใจในการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

เนื่องจากขั้นตอนการใช้สิทธิทางศาลเป็นกระบวนการขั้นตอนสุดท้ายที่ผู้ถูกเวนคืนได้ใช้สิทธิ อันเริ่มจากการกำหนดราคาค่าทดแทนที่เป็นขั้นตอนแรก ควรแก้ไขกฎหมายดังกล่าวรวมขั้นตอนที่ 1 และที่ 2 ให้เป็นขั้นตอนเดียวกันโดยกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการเหมือนกับคณะกรรมการชั้นพิจารณาอุทธรณ์ หากผู้ถูกเวนคืนไม่พอใจก็สามารถใช้สิทธิทางศาลได้เลย ทั้งนี้เพื่อเป็นการลดขั้นตอนดังกล่าวลงเพื่อสร้างความรวดเร็วและสะดวกต่อเอกชนผู้ถูกเวนคืน

เอกสารอ้างอิง

กมล ศรีภูริปริชานนท์, จรัส กาญจนขจิต, ชุณ ทงมณี และ นกสูล สวัสดิ์เวทิน. (2539). *กฎหมายการเวนคืน*

อสังหาริมทรัพย์ ว่าด้วยการอุทธรณ์เงินค่าทดแทน. กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด
การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (น.98) เล่มเดิม



ปาน แดงประเสริฐ. (2537). ปัญหาค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ศึกษากรณีเฉพาะการอุทธรณ์เกี่ยวกับ
เงินทดแทน. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง).

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และแก้ไขเพิ่มเติม

ขึ้นหัด ใจสมุทร. (2544). คำอธิบาย พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติ
ธรรม (พิมพ์ครั้งที่ 2)

ร. แลงกานต์. (2526). ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2 คำสอนชั้นปริญญาโท พ.ศ. 2548. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.

ร้อยเอกนรินทร์ ทองประไพ. (2545). ปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ศึกษาเฉพาะกรณีการกำหนดค่าทดแทนของ
อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง).

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

Kith Davies. (1984). *Law of Compulsory Purchase and Compensation*. (pp. 5-7).