วารสารราชพฤกษ์
Rajapark Journal (ISSN: 1905-2243)
ปีที่ 17 ฉบับที่ 53 กรกฎาคม – สิงหาคม 2566 – TCI กลุ่มที่ 1 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ปี 2564–2567

ปัญหาการกำหนดค่าทดแทนอสังริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

The Legal Problems in Real–Estate Compensation Determination According to Expropriation and Acquisition of Immovable Property Act, B.E. 2562 (2019)

อิศรพงษ์ ทองพนัง

Issarapong Thongpanang

คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Faculty of Law, National Institute of Development Administration (NIDA)

Email: Issarapong0709@gmail.com

Received December 23, 2022; **Revised** January 12, 2023; **Accepted** March 19, 2023

Abstract

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

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

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางการกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ได้แก่ การกำหนดค่าทดแทนที่ดิน การกำหนดค่าทดแทนต้นไม้ยืนต้นและผลผลิต และการกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ได้รับผลกระทบจากการถูกเวนคืนแต่มิได้ถูกเวนคืน โดยวิธีการศึกษาใช้รูปแบบการวิจัยเอกสาร โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ และศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนในต่างประเทศ กับบทกฎหมายในปัจจุบันที่ยังมีเนื้อหาไม่ครอบคลุมความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเวนคืน ซึ่งผลการวิจัยพบว่า การกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการเวนคืนที่เหมาะสมนั้น รัฐจำเป็นต้องทำการชดใช้ค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนอย่างเป็นธรรม กล่าวคือ ต้องกำหนดกำหนดค่าทดแทนให้เหมาะสม และเพียงพอต่อความเสียหายที่รัฐได้ก่อขึ้นเพื่อให้ผู้ถูกเวนคืนมีสถานะที่ไม่ด้อยไปกว่าเดิมก่อนที่ทรัพย์สินจะถูกเวนคืนไป อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า การกำหนดค่าทดแทนของประเทศไทย หน่วยงานต่าง ๆ ยังไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการกำหนดค่าทดแทน ทั้งในส่วนของค่าทดแทนที่ดิน ทรัพย์สินอื่นนอกจากที่ดิน ตลอดจนสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่อาจสูญเสียไปจากการเวนคืนได้อย่างครบถ้วนและเหมาะสม นำมาซึ่งปัญหาการกำหนดค่าทดแทนที่ไม่เป็นธรรมเป็นจำนวนมากในปัจจุบัน

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

บทนำ

จากการที่ประเทศไทยได้จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เมื่อปี พ.ศ. 2504 เป็นแม่แบบในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จนปัจจุบันก้าวเข้าสู่ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566 – 2570) ระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยได้เจริญเติบโตขึ้นเป็นลำดับ เพื่อที่จะรองรับระบบเศรษฐกิจและสังคมที่จะเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องสร้างสาธารณูปโภคต่าง ๆ เพื่อเป็นปัจจัยพื้นฐานในการพัฒนาประเทศ เช่น การสร้างระบบคมนาคมขนส่งต่าง ๆ เพื่อเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อบ้าน การสร้างท่าเรือและพื้นที่การค้าชายแดน เพื่อสนับสนุนพื้นที่เศรษฐกิจชายแดน การสร้างระบบชลประทานต่าง ๆ เพื่อความยั่งยืนของภาคการเกษตร เป็นต้น ซึ่งการก่อสร้างต่าง ๆ นี้หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะเข้าไปกระทบสิทธิของเอกชนทางใดทางหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเข้าไปกระทบสิทธิในที่ดินของเอกชน หรือการเข้าไปกระทบสิทธิเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนทางใดทางหนึ่ง

ในการจัดทำบริการสาธารณะที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนนั้น หากรัฐสามารถเจรจาซื้อขายตามกฎหมายแพ่งกันได้ ภาครัฐจะเข้าเจรจาซื้อขายกับเอกชนก่อน เพราะมีขั้นตอนที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อน และสามารถนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ได้ในทันที แต่หากไม่สามารถตกลงเจรจาซื้อขายกันได้ หากรัฐมีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินเพื่อจัดทำบริการสาธารณะแล้ว การใช้บังคับกฎหมายเวนคืนที่ดินจะเป็นเครื่องมืออีกชิ้นหนึ่งที่รัฐจะสามารถใช้เอกสิทธิ์บังคับเอาที่ดินกับเอกชนได้ (Sansira, 2011) โดยการกระทำของรัฐต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ที่กำหนดให้รัฐจะต้องจ่ายค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะได้บัญญัติรับรองสิทธิของผู้ที่ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ ทั้งในระดับรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่การบังคับใช้กฎหมายเวนคืนที่ผ่านมา โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ที่ถูกใช้บังคับมาเป็นเวลานาน กลับพบปัญหาความไม่เป็นธรรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการกำหนดค่าทดแทนที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งเกิดจากบทบัญญัติบางมาตราที่ไม่เหมาะสม เป็นอุปสรรคในการกำหนดและจ่ายเงินค่าทดแทนของเจ้าหน้าที่ ทำให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับค่าทดแทนที่ไม่เป็นธรรม (Suriyachotichayangkul & Unahakate, 2019) เป็นเหตุให้การมีการแก้ไขและปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้มีความสอดคล้องกับมาตรา 37 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 เพื่อแก้ปัญหาการกำหนดค่าชดเชยที่ไม่เป็นธรรม โดยเฉพาะในประเด็นการเวนคืนเพื่อนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน และการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มิได้ใช้ประโยชน์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

อย่างไรก็ตาม แม้ต่อมาจะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 แต่กลับพบปัญหาการกำหนดค่าทดแทนที่ไม่เป็นธรรมเกิดขึ้น โดยเฉพาะการกำหนดค่าทดแทนดังต่อไปนี้

การกำหนดค่าทดแทนที่ดิน ที่ถูกโต้แย้งว่ามีการกำหนดราคาที่ต่ำกว่ามูลค่าที่แท้จริงของที่ดิน และไม่สอดคล้องกับราคาท้องตลาด ทำให้ผู้ถูกเวนคืนไม่สามารถหาซื้อที่ดินในลักษณะที่มีสภาพ ทำเล ที่ตั้ง ใกล้เคียงกับที่ดินที่ถูกเวนคืนได้

การกำหนดราคาค่าทดแทนไม้ยืนต้นและผลผลิต ที่แต่ละหน่วยงานกำหนดราคาค่าทดแทนแตกต่างกัน และการจ่ายชดเชยผลผลิตที่ไม่เป็นธรรม ไม่สอดคล้องกับมูลค่าที่แท้จริงของผลผลิตแก่เจ้าของผลผลิต

การได้รับผลกระทบข้างเคียงจากการเวนคืนแม้ที่ดินจะไม่ถูกเวนคืน ซึ่งไม่มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน ทำให้ผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกเวนคืน เช่น ที่ดินราคาลดต่ำลงจากการเวนคืน ที่ดินที่ได้รับผลกระทบจากการถูกเวนคืน ไม่ได้รับค่าชดเชยใด ๆ อันเป็นการเยียวยาผลกระทบจากการถูกเวนคืนเลย

จากปัญหาการไม่สามารถกำหนดราคาค่าทดแทนทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนได้อย่างครบถ้วนและเป็นธรรมได้นั้น ส่งผลให้ผู้ถูกเวนคืนไม่ได้รับค่าชดเชยจากการถูกเวนคืนที่เหมาะสม ผู้ถูกเวนคืนหลายรายไม่สามารถซื้อทรัพย์สินหรือที่อยู่อาศัยใหม่ที่มีลักษณะใกล้เคียงกับที่ดินเดิมได้ บางรายสูญเสียโอกาสจากการเก็บเกี่ยวผลผลิตแต่ไม่ได้รับค่าชดเชย บางรายได้รับผลกระทบจากการเวนคืนแต่มิได้รับค่าชดเชยใด ๆ ส่งผลให้เกิดการอุทธรณ์ในประเด็นค่าทดแทนต่อศาลปกครองเป็นจำนวนมาก

ทั้งนี้ เพื่อให้การกำหนดค่าทดแทนเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งรัฐ ที่มุ่งให้ผู้ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรม จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมการกำหนดค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ให้มีความครบถ้วนและยุติธรรมมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นการเยียวยาแก่ถูกเวนคืน ให้สามารถกลับสู่สถานะที่ใกล้เคียงกับสถานะเดิมได้มากที่สุด

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการกำหนดค่าทดแทนที่ดิน ค่าทดแทนต้นไม้ยืนต้นและผลผลิต และค่าทดแทนที่ดินที่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืน แต่มิได้ถูกเวนคืน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

2. เพื่อเสนอแนะแนวทางการกำหนดค่าทดแทนที่ดิน ค่าทดแทนต้นไม้ยืนต้นและผลผลิต ค่าทดแทนที่ดินที่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืน แต่มิได้ถูกเวนคืน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้ทำการศึกษาหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยศึกษาเนื้อหาของกฎหมายภายในประเทศ อันได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530, พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 และกฎหมายลำดับรอง ได้แก่ กฎกระทรวงประกอบพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยมุ่งเน้นถึงปัญหาด้านการกำหนดค่าทดแทนเป็นหลัก พร้อมทั้งศึกษาเนื้อหาของกฎหมายต่างประเทศ โดยจะศึกษาเฉพาะกฎหมายบางประเทศที่ ได้แก่ ประเทศเยอรมนี และประเทศอังกฤษ ซึ่งการศึกษาวิจัยนี้จะศึกษาเฉพาะประเภทและหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนเท่านั้น โดยศึกษาในเชิงหลักการอย่างกว้าง เพื่อนำมาเป็นข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์และเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศไทย มิได้ศึกษาถึงรายละเอียดเชิงลึกในเชิงประวัติศาสตร์หรือที่มาของการกำหนดค่าทดแทนแต่อย่างใด

ทบทวนวรรณกรรม

แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาข้อกฎหมายสำหรับการศึกษาวิจัยนี้ ได้แก่ประเด็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การประเมินมูลค่าอสังหาริมทรัพย์ และแนวคิดในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ดังนี้

แนวคิดว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สิน เป็นถ้อยคำที่มักถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายทุกประเทศ ในทางระหว่างประเทศได้พิจารณาสิทธิในทรัพย์สินว่าเป็นสิทธิมนุษยชน โดยเป็นสิทธิที่ดำรงอยู่เพื่อเป็นประโยชน์แก่ทรัพย์สินเอกชน อย่างไรก็ตามสิทธิในทรัพย์สินมิได้ถือเป็นสิทธิเด็ดขาด รัฐจึงสามารถจำกัดสิทธินี้ได้ในบางกรณี (Mamout, 2017)

สิทธิในทรัพย์สินปรากฏให้เห็นในเอกสารสำคัญในทางระหว่างประเทศของสหประชาชาติคือ ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 17 ซึ่งได้รับรองสิทธิในทรัพย์สินไว้ว่า

1) ทุกคนมีสิทธิที่จะเป็นเจ้าของทรัพย์สินโดยตนเอง และโดยร่วมกับผู้อื่น

2) บุคคลใดจะถูกเอาทรัพย์สินไปจากตนตามอำเภอใจไม่ได้

ในปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนซึ่งประเทศไทยได้ลงนาม ปรากฏการรับรองสิทธิในทรัพย์สินไว้ในลักษณะเดียวกันในข้อ 17 ความว่า “บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะเป็นเจ้าของ ใช้ สละและให้สิ่งที่บุคคลนั้นได้มาครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งที่เป็นการครอบครองโดยตนเองหรือร่วมกับบุคคลอื่น บุคคลใดจะถูกพรากทรัพย์สินเหล่านั้นไปจากตนโดยอำเภอใจมิได้”

สำหรับประเทศไทย สิทธิในทรัพย์สินมีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยกฎหมายมุ่งรับรองคุ้มครองแก่บุคคลโดยรายละเอียดเนื้อหาแห่งสิทธิ ขอบเขตแห่งสิทธิ และข้อจำกัดสิทธิ จะขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์ที่กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติกำหนดไว้

แนวคิดว่าด้วยการจัดทำบริการสาธารณะ

การจัดทำบริการสาธารณะนั้น ในทางทฤษฎีไม่ปรากฏว่ามีหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะทุกประเภท อย่างไรก็ตามมีหลักเกณฑ์บางประการที่อาจถือได้ว่าเป็นหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะที่แม้จะมีลักษณะแตกต่างกัน แต่ปรากฏว่ามีหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้แทรกอยู่อันได้แก่ หลักของ Rolland ซึ่งได้ให้ลักษณะสำคัญของบริการสาธารณะไว้ 3 ประการ คือ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (Boramanand, 2017)

อย่างไรก็ตาม การจัดทำบริการสาธารณะเป็นหน้าที่สำคัญประการหนึ่งที่รัฐต้องจัดให้มีขึ้นอย่างทั่วถึง และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน แต่การจัดทำบริการสาธารณะในบางกรณีอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลหรือประชาชนบางกลุ่มได้ ดังนั้น การใช้ดุลพินิจที่จะจัดให้มีการจัดทำบริการสาธารณะหรือไม่ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาชั่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบหรือความเสียหายของผู้ได้รับผลกระทบกับผลประโยชน์ของสาธารณะที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนเป็นสำคัญ โดยหลักการสำคัญที่กฎหมายเปิดช่องให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐ ใช้อำนาจดุลพินิจได้นั้นเกิดจากความพยายามที่ต้องการให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายสามารถพิจารณาทางเลือกในการใช้อำนาจได้ตามความเหมาะสมได้ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่บุคคลในกรณีเฉพาะต่าง ๆ ได้ฝ่ายนิติบัญญัติจึงเปิดช่องให้ฝ่ายปกครอง มีดุลพินิจในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อลดทอนความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากความแข็งกระด้างและไม่ยืดหยุ่นของกฎหมายดังกล่าว (Wisarutphit, 1989) และเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้อยู่ใกล้ชิดกับสถานการณ์เฉพาะที่เกิดขึ้นสามารถใช้ความรู้ ความสามารถและวิจารณญาณของตน พิจารณาดำเนินการใด ๆ โดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมาย (Pakeerat, 2011) ทั้งนี้ เมื่อฝ่ายปกครองต้องการก่อตั้งบริการสาธารณะขึ้น เครื่องมือที่ฝ่ายปกครองจะสามารถได้มาซึ่งทรัพย์สินของเอกชนเพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น สามารถทำได้สองวิธีคือ การได้มาซึ่งทรัพย์สินตามกฎหมายเอกชน และการได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยวิธีพิเศษซึ่งได้แก่ การออกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

แนวคิดว่าด้วยการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

การเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้นจะทำได้ต่อเมื่อการเวนคืนนั้นมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ และเอกชนผู้ได้รับผลกระทบจะต้องได้รับค่าทดแทนที่ยุติธรรม โดยการกำหนดค่าทดแทนที่ยุติธรรมนอกจากการคิดค่าทดแทนทรัพย์สิน และค่าชดเชยความเสียหายต้องสามารถคืนสถานะที่ใกล้เคียงกับสถานะเดิมแก่เอกชนผู้ถูกเวนคืนให้ได้มากที่สุด กล่าวคือผู้เสียหายมีความพึงพอใจเท่าเดิม เมื่อเปรียบเทียบกับกรณียังไม่มีการเวนคืนที่ดิน จึงจะถือว่าเป็นการกำหนดค่าทดแทนที่ยุติธรรม

หลักเกณฑ์การประเมินค่าทดแทนที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปคือ การกำหนดค่าทดแทนต้องยุติธรรมและชอบด้วยเหตุผล (Fair and Reasonable) ไม่ว่าจะเป็นการประเมินโดยฝ่ายรัฐหรือเอกชน โดยจะเห็นว่าค่าทดแทนที่ยุติธรรมนี้คือ จำนวนเงินที่เทียบเท่าที่จะจ่ายสำหรับทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน ซึ่งจะทำให้เอกชนผู้เป็นเจ้าของคงสถานะทางการเงินเกี่ยวกับทรัพย์สินไว้ได้เท่าเดิม (Boramanand, 2017)

อย่างไรก็ตาม หลักการประเมินราคาเพื่อการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะแตกต่างจากการประเมินราคาซื้อขายทั่วไป โดยการตกลงซื้อขายทั่วไปนั้นจะทำการซื้อขายในลักษณะตลาดเปิด (Willing Buyer–Willing Seller) ซึ่งเป็นการตกลงร่วมกันของฝ่ายซื้อและฝ่ายขาย อันจะทำให้ราคาที่ตกลงกันได้เป็นราคาตลาด (Market Value) แต่สำหรับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เจ้าของที่ดินมิได้มีเจตนาในการขายอสังหาริมทรัพย์นั้น แต่ถูกบังคับซื้อจากภาครัฐเพื่อใช้ประโยชน์สาธารณะ ทำให้การกำหนดค่าทดแทนนั้นมีความแตกต่างจากการซื้อขายโดยสมัครใจ ทั้งนี้ ในกรณี

ที่มีการเวนคืนที่ดินทั้งแปลงการกำหนดค่าทดแทนที่เป็นธรรมสามารถกำหนดได้โดยใช้ราคาตลาด มาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทนได้ โดยใช้เทคนิคเดียวกันกับการประเมินของเอกชน ได้แก่ การประเมินมูลค่าทรัพย์สินโดยวิธีเปรียบเทียบข้อมูลตลาด (Market Data Approach) การประเมินมูลค่าทรัพย์สินโดยวิธีต้นทุน (Cost Approach) และการประเมินมูลค่าทรัพย์สินโดยวิธีรายได้ (Income Capitalization Approach) วิธีใดวิธีหนึ่งเพื่อหามูลค่าตลาดที่ยุติธรรมได้ (Seungsil, 1995)

จากแนวคิดและหลักการต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่า การจะออกกฎหมายเพื่อเวนคืนทรัพย์สินของเอกชนนั้น มีเงื่อนไขที่สำคัญหลายประการที่รัฐต้องพิจารณาให้รอบคอบ เนื่องจากการพรากกรรมสิทธิ์ไปจากที่ดินนั้นเป็นการละเมิดสิทธิในทรัพย์สิน ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการคุ้มครองไว้ในกฎหมายทุกระดับ การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินไม่ว่าจะเป็นในระดับรัฐธรรมนูญ หรือในระดับกฎหมายเอกชน จะกำหนดให้กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิอันมิอาจก้าวล่วงได้และเป็นสิทธิอันศักดิ์สิทธิ์ บุคคลอื่นจะพรากเอาไปมิได้ อย่างไรก็ตาม กรณีที่รัฐมีความจำเป็นต้องได้มาซึ่งทรัพย์สินของเอกชน รัฐสามารถออกกฎหมายเพื่อจำกัดหรือตัดกรรมสิทธิ์ของเอกชนได้ แต่ต้องเป็นการออกกฎหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ และกระทำภายใต้หลักเกณฑ์การจัดทำบริการสาธารณะเท่านั้น

การจัดทำบริการสาธารณะมีหลักการสำคัญที่ต้องพิจารณาด้วยกัน 2 หลัก ได้แก่ หลักเกณฑ์พื้นฐานของการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งประกอบด้วยหลักความเสมอภาค หลักความต่อเนื่อง และหลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง และหลักการใช้ดุลพินิจในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งทั้งสองหลักการจะเป็นกรอบให้รัฐต้องใช้ความระมัดระวังในกระทำใด ๆ อันเป็นการกระทบสิทธิต่อเอกชน กล่าวคือเป็นการสร้างดุลยภาพให้เกิดขึ้นระหว่างประโยชน์ของรัฐกับประโยชน์ของเอกชน โดยเครื่องมือสำคัญในการได้มาซึ่งที่ดินของรัฐได้แก่ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งจะสามารถบังคับให้เอกชนมอบทรัพย์สิน อย่างไรก็ตามการจะเวนคืนทรัพย์สินของประชาชนนั้นมิใช่สิ่งที่รัฐจะใช้ได้ตามอำเภอใจ เนื่องจากการเวนคืนเป็นการกระทำที่กระทบสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญของแทบทุกประเทศ ทำให้การจะใช้อำนาจเวนคืนเพื่อเพิกถอนสิทธิแต่ละครั้ง รัฐจำเป็นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เบื้องต้นอันเป็น เงื่อนไขสำคัญในการจะใช้กฎหมายเวนคืน ซึ่งหลักสำคัญที่รัฐต้องกระทำเมื่อมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่กระทบสิทธิของเอกชนคือ การชดเชยความเสียหายแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการเวนคืน

ในกระบวนการเยียวยาความเสียหายนั้นแม้แต่ละประเทศจะมีกระบวนการแตกต่างกัน แต่หลักการสำคัญประการหนึ่งในการกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สิน รัฐต้องกำหนดค่าทดแทนให้เกิดความยุติธรรมต่อทั้งภาครัฐและเอกชนผู้ถูกกระทบสิทธิ เพื่อให้ประเทศสามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้ในงบประมาณที่เหมาะสม และเอกชนสามารถคืนสถานะที่ใกล้เคียงกับสถานะเดิมมากที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับกรณียังไม่มีการเวนคืนที่ดิน อันจะถือว่าเป็นการกำหนดค่าทดแทนที่ยุติธรรม โดยกระบวนการประเมินความเสียหายในอสังหาริมทรัพย์จะทำให้การกำหนดค่าทดแทนมีความยุติธรรมมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การประเมินราคาเพื่อการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะแตกต่างจากการ

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาใช้รูปแบบการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ อันได้แก่ ตำราทางวิชาการ หนังสือ รายงาน วิจัย บทความทางกฎหมาย วิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง ตัวบทกฎหมาย เอกสารการประชุม รายงานการประชุม และเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืน

อสังหาริมทรัพย์ รวมถึงข้อมูลจากเว็บไซต์ต่าง ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งเอกสารหลักฐานดังกล่าวเป็นเอกสารที่มีคุณภาพอันมีความน่าเชื่อถือเนื่องจากเป็นเอกสารที่ได้รับการตีพิมพ์ โดยผู้มีความรู้ ความสามารถและน่าเชื่อถือ นอกจากนี้แหล่งอ้างอิงตามเว็บไซต์ที่ได้กล่าวอ้างเป็นเว็บไซต์ที่มีอยู่จริง น่าเชื่อถือเนื่องจากผู้เขียน ข้อมูลมีประวัติความรู้ ความสามารถเกี่ยวกับเรื่องที่ทำการศึกษา พร้อมทั้งนำข้อมูลที่ได้มาศึกษาหลักเกณฑ์ หลักปฏิบัติ และแนวคิดทฤษฎีต่าง ๆ มาวิเคราะห์ข้อมูล (Data analysis) อันได้แก่ การประสานความคิด การตั้งคำถาม การเก็บข้อมูล อันนำไปสู่การตอบคำถามและสรุปผลการวิจัยในประเด็นปัญหาที่ตั้งไว้

ผลการวิจัย

จากการศึกษาในเรื่องการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ผู้ศึกษาขอนำเสนอผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

1. วิเคราะห์กำหนดค่าทดแทนที่ดิน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

จากการวิเคราะห์รูปแบบการกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินของประเทศไทย เปรียบเทียบกับการกำหนดค่าทดแทนที่ดินในต่างประเทศพบว่า ข้อแตกต่างสำคัญที่ทำให้การกำหนดค่าทดแทนที่ดินของประเทศไทยไม่สามารถชดเชยความเสียหายตามมูลค่าที่แท้จริงได้มี 2 ประการคือ

1.1) ความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดิน

การที่คณะกรรมการกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินของประเทศไทยเป็นบุคคลที่ไม่มีความเชี่ยวชาญด้านการประเมินมูลค่าที่ดินโดยตรงส่งผลให้การประเมินราคาที่ดินเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ แตกต่างจากคณะกรรมการกำหนดค่าทดแทนของต่างประเทศที่ผู้กำหนดค่าทดแทนที่ดินเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญด้านการประเมินมูลค่าที่ดิน เช่น คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินราคา (The Committee of Valuation Experts) ของประเทศเยอรมนี หรือ คณะกรรมการพิจารณากำหนดค่าทดแทนความเสียหายซึ่งเกิดกับที่ดิน (Land Tribunal) ของประเทศอังกฤษ ทำให้การประเมินความเสียหายจากการสูญเสีย ตลอดจนการเลือกวิธีการกำหนดราคาต่าง ๆ ไม่สามารถกำหนดได้สอดคล้องกับความเสียหายที่แท้จริง

1.2) ราคาที่ใช้เป็นฐานในการประเมินราคาที่ดิน

การที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 20 ประกอบกฎกระทรวงกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืน พ.ศ. 2564 ข้อ 7 (1) วางหลักไว้ว่าการกำหนดค่าทดแทนที่ดินต้องคำนึงถึงราคาซื้อขายตามท้องตลาด ราคาประเมินจากหน่วยงานราชการ และราคาประเมินเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมสิทธิและนิติกรรม มาพิจารณาและนำราคามาเฉลี่ย โดยให้ถือเอาราคาโดยเฉลี่ยดังกล่าวเป็นฐานในการกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืน เว้นแต่ราคาโดยเฉลี่ยดังกล่าวต่ำกว่าราคาที่ซื้อขายกันตามปกติ ให้ใช้ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินเป็นฐานในการกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืน การพิจารณาใช้ฐานราคาเช่นนี้มีแนวโน้มประสบปัญหาไม่สามารถกำหนดราคาที่ดินให้สอดคล้องกับราคาตลาดในปัจจุบันได้ เนื่องจากราคาที่ใช้มิได้ยึดโยงกับราคาที่ดินที่แท้จริง ดังเช่นการกำหนดค่าทดแทนของประเทศอังกฤษ และเยอรมนีที่กำหนดอ้างอิงจากราคาซื้อขายปกติในท้องตลาด ณ เวลาที่ทำการเวนคืนเป็นหลัก

2. วิเคราะห์การกำหนดค่าทดแทนต้นไม้ยืนต้นและผลผลิต ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

จากการศึกษารูปแบบการกำหนดราคาต้นไม้และผลผลิตของประเทศไทย เปรียบเทียบกับการกำหนดค่าทดแทนที่ดินในต่างประเทศพบปัญหาสำคัญในการกำหนดค่าทดแทนต้นไม้และผลผลิต แบ่งออกเป็นหัวข้อได้ดังนี้

2.1 ปัญหาการกำหนดค่าทดแทนต้นไม้

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ประกอบกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดค่าทดแทนอื่นนอกจากค่าที่ดิน พ.ศ. 2564 จะกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าให้ใช้ราคาต้นไม้ของหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดไว้ไม่เกินสามปีเป็นหลัก และในกรณีที่ไม่มีราคาของหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ให้ใช้ราคาที่สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน หรือราคาที่ส่วนราชการอื่นกำหนดไว้ไม่เกินสามปีกำหนด แต่ในการใช้บังคับกฎหมายในทางปฏิบัติกลับเกิดปัญหาขึ้น เนื่องจากความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติที่มิได้กำหนดหน่วยงานที่ต้องการให้ใช้ราคาไว้อย่างชัดเจน ส่งผลให้ราคามาตรฐานขั้นต่ำของแต่ละหน่วยงานมีราคาที่แตกต่างกัน อีกทั้งการพระราชบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการในการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการอย่างจำกัด และการไม่มีผู้เชี่ยวชาญในด้านการประเมินราคาต้นไม้ ทำให้ในหลายพื้นที่ที่ทำการเวนคืนพบว่า ราคาที่กำหนดไม่สอดคล้องกับราคาต้นไม้จริงในปัจจุบัน เนื่องจากความผันผวนของต้นทุนในการปลูก ดูแลรักษา และราคาผลผลิตของต้นไม้แต่ละชนิด

2.2 ปัญหาการกำหนดค่าชดเชยผลผลิต

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ประกอบกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดค่าทดแทนอื่นนอกจากค่าที่ดิน พ.ศ. 2564 กำหนดค่าชดเชยการจาดรายได้ในการขายผลผลิต โดยอ้างอิงจากราคาบัญชีราคาต้นไม้ที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนด โดยกำหนดให้ในอัตราร้อยละ 20 ของราคาต้นไม้ อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาราคาร้อยละ 20 ของต้นไม้แล้ว จะเห็นว่าราคาร้อยละ 20 ของราคาต้นไม้ มิได้มีความเชื่อมโยงใด ๆ กับความเสียหายที่เกิดจากการขาดรายได้ในการขายผลผลิต ทำให้การกำหนดค่าทดแทนมีแนวโน้มไม่สอดคล้องกับความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงกับผลผลิต เมื่อเปรียบเทียบกับการกำหนดค่าทดแทนของประเทศอังกฤษ ซึ่งมีการกำหนดค่าชดเชยจากการสูญเสียที่ดินเพื่อการเกษตร (Farm Loss Payments) โดยใช้ราคาถัวเฉลี่ยกำไรที่ได้จากการประกอบการเกษตรกรรมในที่ดินแปลงนั้นในช่วงระยะเวลา 3 ปี ก่อนที่จะย้ายออกจากที่ดินแปลงนั้นเป็นตัวชี้วัด จะเห็นว่าเป็นแนวทางที่มีความเหมาะสมกว่าแนวทางการกำหนดค่าทดแทนผลผลิตของประเทศไทยในปัจจุบัน

3. วิเคราะห์การกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืน แต่มิได้ถูกเวนคืน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

ปัญหาการได้รับความเสียหายซึ่งเป็นผลข้างเคียงจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เกิดจากการที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ทำให้ผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับผลข้างเคียงจากการเวนคืนในประเทศไทยต้องรับทนรับผลร้ายจากการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ โดยที่ไม่ได้รับค่าชดเชยใด ๆ ซึ่งในหลายกรณีเป็นความเสียหายที่เกินกว่าที่จะเรียกร้องให้ผู้เสียหายต้องทนยอมรับได้ ซึ่งไม่เป็นธรรมต่อผู้ได้รับผลกระทบอย่างยิ่ง หากพิจารณาจากแนวทางการวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในประเด็นการกำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายของรัฐ ซึ่งอาจเทียบเคียงได้กับการเวนคืน จะเห็นว่าศาลใช้หลัก “ความรับผิดโดยปราศจากความรับผิด” ในการกำหนดค่าชดเชยให้แก่ผู้ได้รับความ

เสียหาย โดยศาลเห็นว่าหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในการดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด แม้หน่วยงานของรัฐจะมิได้จงใจหรือประมาทเลินเล่อและมิได้กระทำผิดกฎหมาย แต่หน่วยงานของรัฐก็ไม่อาจปฏิเสธความรับผิดได้ เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐให้บรรลุเป้าหมายอันเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมอาจมีผลกระทบก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน หน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบต่อผลทั้งหลายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการดังกล่าวแม้จะมิได้กระทำละเมิดก็ตาม ซึ่งหลักการดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการกำหนดค่าทดแทนกรณีที่ดินได้รับผลข้างเคียงจากการเวนคืนในต่างประเทศที่จะมีการกำหนดค่าทดแทนลักษณะนี้ไว้อย่างชัดเจน

อภิปรายผล

จากผลการศึกษาดังกล่าว สามารถอภิปรายผลการวิจัย โดยนำเสนอตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยได้ ดังนี้

1. วิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางการกำหนดค่าทดแทนที่ดิน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

1.1 ปัญหาความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการกำหนดราคาที่ดิน

ในประเด็นปัญหาความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการกำหนดราคาที่ดิน ผู้ศึกษาเห็นว่าตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 มีการกำหนดคณะกรรมการที่ไม่เหมาะสม กล่าวคือ คณะกรรมการกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินอันประกอบด้วย ผู้แทนของเจ้าหน้าที่หน่วยงานที่ทำการเวนคืน ผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนกรมที่ดิน นายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขต และผู้บริหารท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องนั้น มิได้มีความเชี่ยวชาญในด้านการประเมินราคาที่ดินโดยตรงดังเช่นผู้กำหนดราคาค่าที่ดินในต่างประเทศ ทำให้ราคาที่คณะกรรมการกำหนดมักจะไม่สอดคล้องกับราคาตามท้องตลาดที่เจ้าของที่ดินจะสามารถซื้อที่ดินในลักษณะเดิมกลับคืนมาได้ โดยความไม่เชี่ยวชาญของคณะกรรมการนี้ส่งผลให้การกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนของประเทศไทยมีลักษณะไม่ครบถ้วนและไม่เป็นไปตามราคาตามท้องตลาดในปัจจุบัน ซึ่งแตกต่างจากการกำหนดค่าทดแทนในต่างประเทศที่ผู้กำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินจะเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญด้านที่ดินเป็นการเฉพาะ เช่น ในประเทศเยอรมนีผู้กำหนดราคาค่าที่ดินได้แก่ คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินราคา (The Committee of Valuation Experts) จะเป็นผู้มีหน้าที่กำหนดมูลค่าทรัพย์สินและประเมินมูลค่าทรัพย์สิน ซึ่งคณะผู้เชี่ยวชาญจะแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการประเมินมูลค่าเป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริงต่าง ๆ (Tunprawat, 2004) เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดิน ส่วนในประเทศอังกฤษ การกำหนดค่าทดแทนในเบื้องต้นเจ้าหน้าที่ผู้ทำการเวนคืนจะทำการเจรจากับเจ้าของทรัพย์สินเพื่อตกลงราคาทรัพย์สิน หากไม่สามารถตกลงกันได้ คณะกรรมการพิจารณากำหนดค่าทดแทนความเสียหายซึ่งเกิดกับที่ดิน (Land Tribunal) ซึ่งประกอบด้วยนักกฎหมายและผู้เชี่ยวชาญในการประเมินราคาทรัพย์สินจะเป็นผู้พิจารณากำหนดค่าทดแทนให้ (Koosuwan, 1997) ทำให้การประเมินความเสียหายจากการสูญเสียที่ดิน เช่น การถูกรบกวนสิทธิ์ในที่ดิน (Disturbance) การได้รับผลกระทบทางลบที่จะเกิดจากการเวนคืนที่ดิน (Injurious Affection) ตลอดจนการเลือกวิธีการกำหนดราคาต่าง ๆ สามารถกระทำได้อย่างเหมาะสม

1.2 ปัญหาราคาที่ใช้เป็นฐานในการกำหนดค่าทดแทนที่ดิน

ในประเด็นการกำหนดราคาที่ใช้เป็นฐานในการกำหนดราคาค่าที่ดินนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ให้อ้างอิงราคาจากราคาซื้อขายตามท้องตลาดที่จดทะเบียนไว้กับสำนักงานที่ดิน ราคาประเมินของทางราชการที่กำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

และราคาประเมินเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมสิทธิและนิติกรรม โดยให้นำราคาทั้งสามมาถัวเฉลี่ยกัน หากราคาถัวเฉลี่ยต่ำกว่าราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดให้ใช้ราคาปกติในท้องตลาดเป็นฐานราคา อย่างไรก็ตาม ราคาซื้อขายปกติตามท้องตลาดตามความหมายในพระราชบัญญัตินั้น มิใช่ราคาที่ทำการซื้อขายจริง ณ ปัจจุบัน แต่หมายถึงราคาที่จดทะเบียนไว้กับสำนักงานที่ดิน ซึ่งนอกจากจะเป็นราคาซื้อขายในอดีตที่อาจไม่สอดคล้องกับราคาซื้อขายในปัจจุบันแล้ว การจดแจ้งราคาค่าที่ดินของประเทศไทยยังประสบปัญหาราคาที่จดแจ้งไม่ตรงกับความเป็นจริง เนื่องจากเหตุผลทางภาษีอีกด้วย ทำให้แม้การกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินของประเทศไทย จะมีการนำราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาดมาใช้ประกอบการพิจารณา แต่ราคาค่าทดแทนที่ดินก็ยังมีแนวโน้มไม่สอดคล้องกับราคาที่ดิน ณ ปัจจุบัน แตกต่างจาก The Land Compensation Act 1973 section 5(2) ของประเทศอังกฤษ ที่กำหนดให้การกำหนดค่าที่ดินต้องอ้างอิงจากราคาซื้อขายปกติในท้องตลาดในวันที่มีการเวนคืนเป็นหลัก (Baum et al., 2014) และ Federal Building Code 1997 section 95 ของประเทศเยอรมนี ซึ่งคำนวณค่าทดแทนตามราคาตลาดที่เป็นอยู่ ณ วันที่เจ้าหน้าที่ผู้เวนคืนมีคำสั่งให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งการประเมิน ณ วันที่มีการเวนคืนจะสามารถค้นหาราคาที่ใกล้เคียงกว่ากับราคาตลาดปัจจุบันได้มากกว่าใช้ราคาที่ใช้จดทะเบียนในอดีต

2. วิเคราะห์และเสนอแนะแนวการกำหนดค่าทดแทนต้นไม้ยืนต้นและผลผลิต ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

การกำหนดราคาค่าทดแทนต้นไม้ยืนต้นและผลผลิตที่ถูกเวนคืนพบปัญหาในการกำหนดค่าทดแทนใน 2 ประเด็น ดังนี้

2.1 ปัญหาการกำหนดราคาต้นไม้

การกำหนดค่าทดแทนต้นไม้ในประเทศไทยพบปัญหาสำคัญในการบังคับใช้กฎหมายคือ การที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ประกอบกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดค่าทดแทนอื่นนอกจากค่าที่ดิน พ.ศ. 2564 ให้กำหนดราคาต้นไม้ตามราคาของหน่วยงานสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหลัก ซึ่งการใช้ราคาตามบัญชีของหน่วยงานมีข้อดีคือ สามารถใช้ราคาตามบัญชีดังกล่าวเป็นราคามาตรฐานเพื่อเป็นหลักประกันขั้นต่ำให้แก่ผู้ถูกเวนคืนได้ อย่างไรก็ตาม การที่มิได้บัญชีของหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้ชัดเจนทำให้การเลือกใช้ราคาของแต่ละหน่วยงานกระทำได้อย่างอิสระ ส่งผลให้ราคาต้นไม้ซึ่งควรเป็นราคามาตรฐานขั้นต่ำของแต่ละหน่วยงานไม่มีความเป็นเอกภาพ อีกทั้ง การพระราชบัญญัติมิได้ให้อำนาจคณะกรรมการในการใช้ดุลพินิจในการกำหนดราคานอกเหนือไปจากราคาที่ปรากฏตามบัญชีของหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทำให้การกำหนดราคาต้นไม้ขาดความยืดหยุ่น ไม่สามารถตอบสนองความผันผวนของราคาต้นไม้ที่มีการเปลี่ยนแปลงได้ ทำให้เกิดการกำหนดค่าทดแทนไม้ยืนต้นที่ไม่ยุติธรรมในแต่ละท้องที่ได้ เมื่อเปรียบเทียบกับการกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ในต่างประเทศจะเห็นว่า การกำหนค่าทดแทนในประเทศอังกฤษและประเทศเยอรมนีจะกำหนด โดยผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งได้แก่คณะกรรมการพิจารณากำหนดค่าทดแทนความเสียหาย ซึ่งเกิดกับที่ดิน (Land Tribunal) และคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินราคา (The Committee of Valuation Experts) ตามลำดับ โดยการกำหนดค่าทดแทนของทั้งสองประเทศจะอ้างอิงราคาซื้อขายปกติในท้องตลาดเป็นราคาที่ใช้ในการกำหนดค่าทดแทน (Khumyoung, 2007) ส่งผลให้การกำหนดค่าทดแทนในต่างประเทศมีแนวโน้มกำหนดราคาได้สอดคล้องกับราคาต้นไม้ในปัจจุบันมากกว่าการกำหนดค่าทดแทนต้นไม้ของประเทศไทย

2.2 ปัญหาการกำหนดค่าชดเชยค่าผลผลิตทางการเกษตร

การกำหนดค่าชดเชยผลผลิตตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ที่จะกำหนดค่าชดเชยจากการขาดรายได้ในการขายผลผลิตในอัตราร้อยละ 20 ของค่าต้นไม้ยืนต้น เป็นการกำหนดที่ไม่ได้สัดส่วนกับความเสียหายที่แท้จริงกับการสูญเสียผลผลิต เนื่องจากอัตราร้อยละ 20 ของราคาต้นไม้ไม่สอดคล้องกับความเสียหายจากการไม่สามารถเก็บเกี่ยวผลผลิตหากไม่มีการเวนคืนได้ โดยเฉพาะพืชที่สามารถให้ผลผลิตได้ เช่น หากกำหนดราคาค่าชดเชยผลผลิตทุเรียนพันธุ์ดีตามบัญชีของกรมชลประทาน ซึ่งเป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทุเรียนขนาดใหญ่พันธุ์ดีราคาต้นละ 8,000 บาท (ซึ่งอาจปลูกได้ 25 ต้นต่อไร่) หรือคิดเป็น 200,000 บาท/ไร่ จะสามารถชดเชยมูลค่าผลผลิตได้เพียง 40,000 บาทต่อไร่ จากที่อาจขายผลผลิต 169,937.51 บาทต่อไร่ โดยค่าชดเชยตามพระราชบัญญัติจะสามารถชดเชยค่าผลผลิตได้ 23.52% ของผลผลิตจริงที่สามารถขายได้ใน 1 ปี กระท้อนขนาดใหญ่พันธุ์ดี มีราคาต้นละ 3,500 บาท (ซึ่งอาจปลูกได้ 25 ต้นต่อไร่) หรือคิดเป็น 87,500 บาท/ไร่ จะสามารถชดเชยมูลค่าผลผลิตได้เพียง 17,500 บาทต่อไร่ จากที่อาจขายผลผลิต 40,632.75 บาท/ไร่ (1,264.35 กิโลกรัม/ไร่ ราคากิโลกรัมละ 32.14 บาท) โดยค่าชดเชยตามพระราชบัญญัติจะสามารถชดเชยค่าผลผลิตได้ 43.06% ของผลผลิตที่อาจขายได้จริงใน 1 ปี (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมส่งเสริมการเกษตร, ระบบให้บริการข้อมูลสารสนเทศการผลิตทางด้านการเกษตร) เป็นต้น

ทั้งนี้ การกำหนดค่าชดเชยดังกล่าว ยังมีลักษณะไม่สอดคล้องกับแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.113/2557 และ อ.913/2558 ที่การกำหนดค่าทดแทนต้นไม้นั้นต้องกำหนดให้ครอบคลุมถึงค่าเสียโอกาสสำหรับเวลาที่ใช้ปลูกต้นไม้จนกว่าจะให้ผลผลิต และค่าเสียโอกาสในการขายผลผลิตที่จะได้รับหากไม่มีการเวนคืนด้วย โดยศาลจะพิจารณาจากสัดส่วนความเสียหายที่เจ้าของผลผลิตจะต้องสูญเสียไปเป็นหลัก

หลักการตามคำพิพากษาดังกล่าวสอดคล้องกับการกำหนดค่าทดแทนตาม The Land Compensation Act 1973 Section 34–36 ของประเทศอังกฤษ ที่จะมีการกำหนดค่าทดแทนให้แก่ผลผลิตทางการเกษตร ที่เรียกว่าค่าชดเชยจากการสูญเสียที่ดินเพื่อการเกษตร (Farm Loss Payments) โดยให้กำหนดราคาโดยใช้ราคาถัวเฉลี่ยกำไรที่ได้จากการประกอบการเกษตรกรรมในที่ดินแปลงนั้นในช่วงระยะเวลา 3 ปี (Baum et al., 2014) ก่อนที่จะย้ายออกจากที่ดินแปลงนั้นเป็นตัวชี้วัด ซึ่งมีความเหมาะสมกว่าและสอดคล้องกับความเสียหายมากกว่าแนวทางการกำหนดค่าทดแทนผลผลิตของประเทศไทยในปัจจุบัน

3. วิเคราะห์และเสนอแนะแนวการกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืน แต่มิได้ถูกเวนคืน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มิได้มีการกำหนดค่าทดแทนจากการได้รับผลกระทบข้างเคียงจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ คงมีเพียงบทบัญญัติใกล้เคียงในมาตรา 33 วรรคสองที่กำหนดให้เจ้าของโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่น ที่ไม่อาจใช้ประโยชน์ได้หรือไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ตามวัตถุประสงค์ที่ใช้อยู่เดิม หรืออาจเกิดอันตรายในการอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ อันเป็นผลมาจากการเวนคืน โดยชอบด้วยกฎหมาย สามารถร้องขอให้เจ้าหน้าที่ซื้อทรัพย์สินนั้นไปได้ เท่านั้น หากปรากฏว่าเจ้าของอสังหาริมทรัพย์มิได้ต้องการขายสิ่งปลูกสร้างนั้น เจ้าของอสังหาริมทรัพย์จะมิได้รับการชดเชยใด ๆ จากหน่วยงานที่ทำการเวนคืนเลย เป็นเหตุให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ได้รับผลกระทบอย่างยิ่ง

จากการศึกษาเปรียบเทียบการกำหนดค่าทดแทนในต่างประเทศ พบว่า ในประเทศเยอรมนี ได้กำหนดค่าทดแทนความเสียหายสำหรับการกระทำที่ส่งผลกระทบจากมาตรการของรัฐไว้โดยเฉพาะ เรียกว่า ความรับผิด

ชดใช้ค่าทดแทนความเสียหาย ซึ่งเป็นผลข้างเคียงที่เกิดจากการล่วงล้ำสิทธิในทรัพย์สิน โดยการกระทำทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย (Pakeerat, 2012) ซึ่งจะกำหนดค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นเนื่องจากการถูกล่วงล้ำสิทธิในทรัพย์สินตามราคาตลาดของสิทธิในทรัพย์สินที่ตนได้สูญเสียไปและจากเสียหายนั้น ส่วนในประเทศอังกฤษได้กำหนดค่าทดแทนสำหรับความเสียหายลักษณะนี้ไว้คือ ค่าทดแทนความเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลงอันเนื่องจากการรบกวนสิทธิ์ (Depreciation and Actionable Nuisance) อันเป็นค่าทดแทนแก่เจ้าของที่ดินข้างเคียงที่มิได้ถูกเวนคืนแต่ต้องถูกรบกวนสิทธิในการใช้อสังหาริมทรัพย์เพราะมีการทำกิจกรรมในที่ดินที่ถูกเวนคืน (Khumyoung, 2007) สำหรับประเทศไทย การกำหนดค่าทดแทนในลักษณะนี้อาจเทียบเคียงได้กับกรณีที่รัฐต้องรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อเอกชน แม้รัฐจะมิได้กระทำผิดก็ตาม หรือที่เรียกว่า “ความรับผิดโดยปราศจากความผิด” ซึ่งศาลวินิจฉัยว่า หน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในการดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด แม้หน่วยงานของรัฐจะมิได้จงใจหรือประมาทเลินเล่อและมิได้กระทำผิดกฎหมายก็ตาม แต่หน่วยงานของรัฐก็ไม่อาจปฏิเสธความรับผิดได้ เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐให้บรรลุเป้าหมายอันเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมอาจมีผลกระทบก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน หน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบต่อผลทั้งหลายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการดังกล่าวแม้จะมิได้กระทำละเมิดก็ตาม

สรุปผล

จากการศึกษาการกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 โดยการการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของต่างประเทศ สามารถสรุปปัญหาของหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ได้ดังนี้

1) ปัญหาการกำหนดค่าทดแทนที่ดิน สามารถแบ่งได้เป็น 2 ปัญหา คือ

1.1) ปัญหาคณะกรรมการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นเป็นบุคคลที่มิได้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ อีกทั้งราคาเบื้องต้นการไม่เปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งหรือปฏิเสธราคาเบื้องต้น ทำให้การออกแบบค่าทดแทนและวิธีการคำนวณราคาค่าทดแทนจะขึ้นอยู่กับดุลพินิจ ของคณะกรรมการที่ไม่มีความเชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ ทำให้การกำหนดค่าทดแทนที่ดินเกิดปัญหาค่าทดแทนไม่สอดคล้องกับมูลค่าที่แท้จริงของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน โดยปัญหาเรื่องความเชี่ยวชาญนี้ควรนำเอาแนวทางการกำหนดค่าทดแทนของประเทศเยอรมนีมาใช้เทียบเคียง โดยกำหนดให้มีผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาเป็นคณะกรรมการผู้มีอำนาจในการกำหนดราคาแทนคณะกรรมการชุดเดิมที่ส่วนใหญ่ไม่มีความเชี่ยวชาญ และควรเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดราคาและมีโอกาสโต้แย้งราคาได้ เพื่อให้เกิดการตรวจสอบราคาค่าทดแทนในเบื้องต้นก่อนจะทำการประกาศใช้บังคับตามแนวทางการกำหนดค่าทดแทนของประเทศอังกฤษ

1.2) ปัญหาฐานราคาอันประกอบด้วยราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด ราคาประเมินของทางราชการและราคาเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมประกอบ มีแนวโน้มที่จะเกิดปัญหาการกำหนดค่าทดแทนที่ไม่ยุติธรรมได้ เนื่องจากราคาที่ใช้เป็นฐานทั้งสามราคาไม่สามารถสะท้อนราคาซื้อขายในปัจจุบันได้ การนำเอาราคาซื้อขายปกติในท้องตลาด ณ เวลาทำการประเมินตามแนวทางการกำหนดราคาค่าทดแทนของประเทศอังกฤษและเยอรมนี คือ ใช้ราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดเท่านั้นในการอ้างอิงมีแนวโน้มจะสามารถประเมินราคาทรัพย์สินให้มีความเป็นปัจจุบันได้มากกว่าฐานราคาที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

2) ปัญหาการกำหนดค่าทดแทนต้นไม้ยืนต้นและผลผลิต สามารถแบ่งได้เป็น 2 ปัญหา ได้แก่

2.1) ปัญหาการกำหนดราคาต้นไม้ เกิดจากการที่กฎหมายมิได้กำหนดบัญชีมาตรฐานอันเป็นหลักประกันราคาให้แน่ชัด ทำให้ราคามาตรฐานซึ่งเป็นราคาขั้นต่ำของแต่ละหน่วยงานมีราคาไม่ตรงกัน อีกทั้งการที่คณะกรรมการไม่มีผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาต้นไม้ และมีอำนาจเพียงเลือกบัญชีราคาต้นไม้จากบัญชีของหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือจากสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานหรือราคาที่ส่วนราชการอื่นกำหนดไว้ กรณีที่หน่วยงานที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไม่มีราคากำหนดไว้เท่านั้น คณะกรรมการไม่มีอำนาจในการปรับราคาให้แตกต่างไปจากราคาขั้นต่ำได้ ส่งผลให้การกำหนดค่าทดแทนราคาต้นไม้ของประเทศไทยมักไม่สอดคล้องกับราคาต้นไม้ที่แท้จริง ณ ขณะทำการเวนคืน

2.2) ปัญหาการกำหนดค่าชดเชยผลผลิต เกิดจากการที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 มาตรา 38 ประกอบกฎกระทรวงว่าด้วยว่าด้วยการกำหนดค่าทดแทนอื่น นอกจากค่าที่ดิน พ.ศ. 2564 ข้อ 9(5) กำหนดให้ค่าชดเชยการขาดรายได้จากการเก็บเกี่ยวผลิตผล ให้กำหนดในอัตราร้อยละ 20 ของค่าทดแทนต้นไม้ มีลักษณะเป็นการกำหนดค่าทดแทนที่ไม่เป็นธรรม เนื่องจากการกำหนดค่าชดเชยในอัตราร้อยละ 20 ของค่าทดแทนต้นไม้นั้น ไม่มีความสอดคล้องกับมูลค่าความเสียหายที่แท้จริงที่มีต่อผลผลิต อีกทั้งยังไม่สอดคล้องกับแนวทางการวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ที่เคยพิจารณาในประเด็นการกำหนดราคาต้นไม้ที่ถูกเวนคืนไว้ว่า การกำหนดราคาค่าทดแทนต้นไม้นั้น จะต้องคำนึงถึงค่าเสียโอกาสสำหรับเวลาที่ใช้ปลูกต้นไม้และค่าเสียโอกาสในการเก็บเกี่ยวผลผลิตด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. อ.913/2558) โดยค่าเสียโอกาสจากการเก็บเกี่ยวผลผลิตนั้น อาจคิดจากผลตอบแทนหลังหักต้นทุนและค่าใช้จ่ายในการเก็บผลผลิตออก (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.113/2557)

3) ปัญหาการกำหนดค่าทดแทนความเสียหาย ซึ่งเป็นผลข้างเคียงจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ปัญหาการได้รับความเสียหายซึ่งเป็นผลข้างเคียงจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เกิดจากการที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ทำให้ผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับผลข้างเคียงจากการเวนคืนในประเทศไทยต้องรับทนรับผลร้ายจากการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ โดยที่ไม่ได้รับค่าชดเชยใด ๆ ซึ่งในหลายกรณีเป็นความเสียหายที่เกินกว่าที่จะเรียกร้องให้ผู้เสียหายต้องทนยอมรับได้ ซึ่งไม่เป็นธรรมต่อผู้ได้รับผลกระทบอย่างยิ่ง หากพิจารณาจากแนวทางการวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในประเด็นการกำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายของรัฐ ซึ่งอาจเทียบเคียงได้กับการเวนคืน จะเห็นว่าศาลใช้หลัก “ความรับผิดโดยปราศจากความรับผิด” ในการกำหนดค่าชดเชยให้แก่ผู้ได้รับความเสียหาย โดยศาลเห็นว่าหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในการดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด แม้หน่วยงานของรัฐจะมิได้จงใจหรือประมาทเลินเล่อและมิได้กระทำผิดกฎหมาย แต่หน่วยงานของรัฐก็ไม่อาจปฏิเสธความรับผิดได้ เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐให้บรรลุเป้าหมายอันเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมอาจมีผลกระทบก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน หน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบต่อผลทั้งหลายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการดังกล่าวแม้จะมิได้กระทำละเมิดก็ตาม ซึ่งหลักการดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการกำหนดค่าทดแทนกรณีที่ดินได้รับผลข้างเคียงจากการเวนคืนในต่างประเทศที่จะมีการกำหนดค่าทดแทนลักษณะนี้ไว้อย่างชัดเจน

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 โดยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ และแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาและศาลปกครองสูงสุด ผู้วิจัยขอเสนอแนะมาตรการที่จะทำให้การกำหนดค่าทดแทนเป็นไปอย่างยุติธรรมและครบถ้วน ดังนี้

1) ปัญหาการกำหนดค่าทดแทนที่ดิน มีข้อเสนอแนะดังนี้

(1) กำหนดผู้มีอำนาจกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ใหม่

ผู้ศึกษาเห็นว่าควรปรับคุณสมบัติของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น ตามมาตรา 19 ใหม่ทั้งหมด จากที่กำหนดตามตำแหน่งหน้าที่ได้แก่ ผู้แทนของเจ้าหน้าที่ ผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนกรมที่ดิน นายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขต และผู้บริหารท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ทั้งหมด เปลี่ยนเป็น ให้การประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในเบื้องต้นเป็นอำนาจหน้าที่ของ “ผู้มีความเชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ซึ่งได้รับการรับรองให้เป็นผู้ประเมินหลักชั้นวุฒิของสมาคมผู้ประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทยหรือสมาคมนักประเมินราคาอิสระไทย ซึ่งผู้ประเมินอาจอยู่ในรูปแบบของบุคคล หรือองค์กรประเมินราคาทรัพย์สิน ก็ได้” เข้ามาทำหน้าที่ประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนทุกชนิดแทนที่คณะกรรมการชุดเดิม เนื่องจากองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาทรัพย์สินจะสามารถแสวงหาข้อเท็จจริง กำหนดวิธีการประเมิน และคาดเดาผลกระทบจากการถูกเวนคืน ได้ใกล้เคียงกับมูลค่าความเสียหายที่แท้จริงมากกว่าคณะกรรมการปัจจุบัน ที่คณะกรรมการผู้กำหนดค่าทดแทนส่วนใหญ่มิได้เป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาทรัพย์สิน จึงไม่สามารถกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนได้อย่างครบถ้วน

กำหนดวิธีการประเมินราคาที่ดินที่แน่นอน

ผู้ศึกษาเห็นว่าสมควรกำหนดรูปแบบการกำหนดค่าทดแทนที่ดินให้มีความชัดเจน เพิ่มเติมไว้ในกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืน พ.ศ. 2564 ดังนี้

“ค่าทดแทนที่ดินให้ประกอบด้วยค่าที่ดินตามราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด ค่าเสียหายอื่นอันเกิดจากการที่เจ้าของต้องออกจากที่ดินที่เวนคืน ค่าความเสียหายของที่ดินที่เหลือเนื่องจากถูกตัดไปบางส่วน และค่าเสียหายจากผลกระทบทางลบอย่างอื่นอันเกิดจากโครงการเวนคืน (ถ้ามี)”

ปรับฐานของราคาที่ใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทนที่ดิน

ผู้ศึกษาเห็นว่าการกำหนดค่าทดแทนที่ดินต้องกำหนดให้ใช้เฉพาะ “ราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด” ซึ่งต้องได้จากการประเมินโดยวิธีใดวิธีหนึ่งดังต่อไปนี้

ก) การประเมินด้วยวิธีเปรียบเทียบราคาตลาด (Market Data Approach)

ข) การประเมินด้วยวิธีต้นทุน (Income Capitalization Approach)

ค) การประเมินด้วยวิธีหารายได้ (Cost Approach)

เนื่องจากเป็นราคาที่สามารถสะท้อนมูลค่าที่ดินที่ ณ ช่วงเวลานั้นได้มากที่สุด การใช้ราคาประเมินของราชการ และราคาประเมินทุนทรัพย์ มาพิจารณาร่วมด้วยในการกำหนดราคาค่าทดแทน จะทำให้ราคาค่าทดแทนมีแนวโน้มไม่สอดคล้องกับมูลค่าที่แท้จริง และมีราคาต่ำซึ่งส่งผลให้ผู้ถูกเวนคืน ไม่สามารถซื้อที่ดินในลักษณะเดียวกันกลับคืนมาได้ จึงสมควรปรับบทบัญญัติ มาตรา 20 ดังนี้

“การกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่ที่จะเวนคืนนั้น ให้กำหนดโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด สภาพ ทำเล ที่ตั้งของที่ดิน ประกอบกัน”

2) ปัญหาการกำหนดราคาค่าทดแทนต้นไม้และไม้ผล มีข้อเสนอแนะดังนี้

(1) กำหนดให้มีบัญชีมาตรฐานกลางสำหรับต้นไม้และไม้ผล

ผู้ศึกษาเห็นว่าการกำหนดค่าทดแทนต้นไม้และไม้ผลควรกำหนดบัญชีที่เป็นมาตรฐานกลางเพียงบัญชีเดียวให้ทุกหน่วยงานใช้ร่วมกัน เพื่อเป็นหลักประกันขั้นต่ำให้แก่ผู้ถูกเวนคืน และมิให้เกิดความแตกต่างด้านราคา ซึ่งเป็นหลักประกันขั้นต่ำ โดยปรับให้ใช้ราคาของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นหลัก และมีข้อกำหนดให้หน่วยงานนั้นต้องมีการปรับปรุงบัญชีอย่างสม่ำเสมอ

(2) กำหนดให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นสามารถใช้ดุลพินิจในการปรับเปลี่ยนราคาต้นไม้ได้ หากคณะกรรมการเห็นว่าราคาตามบัญชีไม่สอดคล้องกับราคาต้นไม้ที่แท้จริง ซึ่งการให้คณะกรรมการมีดุลพินิจพิจารณาเลือกเฉพาะราคาของหน่วยงานสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์นั้น เป็นการจำกัดดุลพินิจของคณะกรรมการมากเกินควร ทำให้คณะกรรมการไม่สามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาราคาค่าทดแทนที่เหมาะสมได้อย่างเต็มที่

ผู้ศึกษาจึงเห็นควรเสนอให้ปรับกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดเงินค่าทดแทนอื่นนอกจากค่าที่ดิน พ.ศ. 2564 มาตรา 6(1) ที่กำหนดให้ราคาต้นไม้ยืนต้น ให้พิจารณาใช้ราคาของหน่วนงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือราคาที่สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานหรือราคาที่ส่วนราชการอื่นกำหนดไว้ ไม่เกินสามปีเปลี่ยนเป็น

“กรณีต้นไม้ยืนต้นให้คณะกรรมการพิจารณาใช้ราคาของกรมวิชาการเกษตรที่กำหนดไว้ไม่เกินสามปี ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าไม่ปรากฏราคาที่เหมาะสมสอดคล้องกับราคาต้นไม้ที่แท้จริง ให้คณะกรรมการแสวงหาราคาที่เหมาะสมโ ดยอาจพิจารณาจากราคาที่สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน หรือราคาที่ส่วนราชการ หรือราคาที่ตกลงซื้อขายกันตามปกติท้องตลาด มากำหนดให้แก่ผู้ถูกเวนคืน”

(3) กำหนดให้คณะกรรมการกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นต้องมีผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาไม้ยืนต้นอยู่ในคณะกรรมการ

ผู้ศึกษาเห็นว่าการกำหนดค่าทดแทนไม้ยืนต้นได้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่กรรมการผู้พิจารณาราคาต้องใช้ดุลพินิจในการกำหนดราคาค่าทดแทนให้มีความเหมาะสมกับแต่ละท้องที่ เนื่องจากปัจจัยที่ส่งผลต่อราคาต้นไม้แต่ละชนิดนั้นมีรายละเอียดที่ต้องพิจารณาเป็นจำนวนมาก เช่น ปัจจัยด้านชนิด สายพันธุ์ ขนาด อายุ การให้ผลผลิตตลอดจนศักยภาพของต้นไม้อื่น ๆ ซึ่งผู้ที่จะสามารถประเมินได้นั้นต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาไม้ยืนต้นโดยเฉพาะ ดังนั้นนอกจากการปรับปรุงรูปแบบ คณะกรรมการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นจาก เจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นหน่วยงานที่ทำการประเมินโดยเฉพาะแล้ว ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมให้ผู้ประเมินนั้นต้องประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญด้านใดบ้าง ซึ่งในกรณีของไม้ยืนต้น ผู้ประเมินควรต้องเป็นผู้ได้รับการรับรองจากสมาคมผู้ประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทยหรือสมาคมนักประเมินราคาอิสระไทย เช่นเดียวกัน

การกำหนดหลักเกณฑ์ค่าชดเชยผลผลิตให้มีความเป็นธรรม

ผู้ศึกษาเห็นว่าการกำหนดค่าความเสียหายจากการขาดรายได้ในการขายผลผลิต ร้อยละยี่สิบของค่าต้นไม้ยืนต้น ตามกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดเงินค่าทดแทนอื่นนอกจากค่าที่ดิน พ.ศ. 2564 มาตรา 9 (5) เป็นการกำหนดค่าทดแทนที่ไม่สอดคล้องกับค่าความเสียหายที่แท้จริง และขัดแย้งกับหลักการตามคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่าการกำหนดค่าชดเชยผลผลิตต้องมีความสอดคล้องกับความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งอาจจะพิจารณาจากกำไรสุทธิที่เจ้าของผลผลิตสมควรได้รับมาใช้ในการกำหนดค่าชดเชยผลผลิต อย่างไรก็ตาม หากมีการจ่ายค่าทดแทนผลผลิตตามจำนวนปีที่สามารถให้ผลผลิตได้ อาจทำให้เจ้าของที่ดินจะไม่สนใจถึงความเหมาะสมในการ

ปลูกไม้ผลในบริเวณที่คาดว่าจะมีการเวนคืนที่ดิน อีกทั้งระยะเวลาในการให้ผลผลิต ค่าใช้จ่ายในการดูแลผลผลิต และผลตอบแทนในอนาคตเป็นสิ่งที่ไม่มีความแน่นนอน การคำนวณผลผลิตตามระยะเวลาการให้ผลผลิตที่เหลืออาจทำให้รัฐมีต้นทุนในการเวนคืนสูง ดังนั้นการจ่ายค่าทดแทนผลผลิตจึงควรจ่ายเพียง ณ ช่วงเวลาหนึ่งจะมีความเหมาะสมมากกว่า ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ควรแก้ไขบทบัญญัติในกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดค่าทดแทนอื่นนอกจากที่ดิน พ.ศ.2564 ข้อ 9(5) เป็น

“ค่าเสียหายจากการขาดรายได้ในการขายผลผลิต ให้จ่ายตามกำไรที่เจ้าของผลผลิตเคยได้รับ โดยคำนวณจากผลกำไรเฉลี่ยในช่วง 3 ปีก่อนการเวนคืน เป็นราคาค่าชดเชยที่จะกำหนดให้แก่ผู้ขาดรายได้จากผลผลิต”

ปัญหาการกำหนดค่าทดแทนความเสียหายซึ่งเป็นผลข้างเคียงที่เกิดจากการเวนคืน

ผู้ศึกษาเห็นว่าการกำหนดค่าความเสียหายซึ่งเป็นผลข้างเคียงที่เกิดจากการเวนคืนสมควรกำหนดเพิ่มไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 เนื่องจากการที่เอกชนได้รับความเสียหายจากการดำเนินงานโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายของรัฐ รัฐย่อมมีหน้าที่ต้องรับผิดชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดจากการสูญเสียนั้น แม้ว่าการกระทำของหน่วยงานของรัฐมิได้เกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเข้าองค์ประกอบความรับผิดทางละเมิดก็ตาม จึงเห็นควรบัญญัติการกำหนดค่าทดแทนเพิ่มในมาตรา 33 วรรคท้าย ดังนี้

“ถ้าเจ้าของที่ดินที่มิได้ถูกเวนคืน แต่ผลแห่งการเวนคืนตามวรรคหนึ่งส่งผลให้ที่ดินแปลงอื่นที่มิได้ถูกเวนคืนได้รับผลกระทบ ไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือถาวรก็ตาม ถ้าเจ้าของร้องขอและสามารถพิสูจน์ถึงความเสียหายนั้นได้ ให้กำหนดค่าทดแทนเพื่อความเสียหายนั้นด้วย”

องค์ความรู้ใหม่

ผลจากการวิจัยนี้ พบว่าแม้จะมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จากฉบับเดิมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาเป็นฉบับปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 แล้ว อย่างไรก็ตาม ปัญหาการกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ยังคงไม่ได้รับการแก้ไขให้มีความครบถ้วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปัญหาการกำหนดค่าทดแทนที่ดิน การกำหนดค่าทดแทนต้นไม้และผลผลิต และการกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนแต่มิได้ถูกเวนคืน ซึ่งยังปรากฏว่าผู้ได้รับความเสียหายบางส่วนจากกการถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ยังตกเป็นผู้ต้องเสียประโยชน์มากกว่าค่าชดเชยที่ได้รับ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้งกับภาครัฐและต่อผู้ถูกเวนคืน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการแก้ไขหรือเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติ และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องในประเด็นการกำหนดค่าทดแทนให้มีความครบถ้วน ซึ่งในการวิจัยนี้ได้อภิปราย สรุป และเสนอแนะไว้แล้ว

References

Baum, A., Sams, G., Ellis, J., Hampson, C., & Stevens, D. (2014). *Statutory Valuation* (4th ed.). Estates Gazette.

Boramanand, N. (2017). *Administrative Law* (5th ed.). Winyuchon.

Khumyoung, N. (2007). *Just Compensation According to Expropriation Law*[Master's Thesis, Thammasat. University].

Koosuwan, S. (1997). *The Legality of Expropriation Regarding Thai Legal System*[Master's Thesis, Thammasat. University].

Mamout, A. (2021). *Property Law* (4th ed.). Thammasat University.

Pakeerat, V. (2011). *Administrative Law.* Nitirath.

Pakeerat, V. (2012). *Administrative Law Comparing State Liability in the German, French, and British Legal Systems.* Thammasat University.

Pakeerat, V. (2012). *State and Public Law* (2nd ed.). Winyuchon.

Sansira, W. (2011). Legal Reflection, Immovable Property Expropriation. *Junniti Journal, 8*(2), 153–162. Retrieved from http://web.senate.go.th/lawdatacenter/includes/ FCKeditor/upload /Image/b/Legal/legal20.pdf

Seungsil, P. (1995). *Principles of Property Valuation* (2nd ed.). Suthasil.

Suriyachotichayangkul, J., & Unahakate, I. (2019). *Analysis of the Laws Currently in Effect on the Immovable Property Expropriation Act B.E. 2530: A Complete Report.* King Prajadhipok's Institute.

Tunprawat, P. (2004). *Guides to the Establishment of Appropriate Compensation for the Expropriation of Immovable Properties*[Master's Thesis, Chulalongkorn University].

Wisarutphit, W. (1989). Control of Administrative Discretion by the Judiciary. *Administrative Law Journal, 8,* 33.