

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน และการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562¹

อารีสา วัฒนา²

การศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ในเรื่องของการแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น การกำหนดระยะเวลาร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือ การกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด รวมถึงแก้ไขข้อขัดแย้งในเรื่องการกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่สูงขึ้นหรือลดลง โดยศึกษาถึงประวัติ แนวคิด ทฤษฎี หลักการและความหมาย รวมถึงกระบวนการขั้นตอนการเวนคืนเพื่อหาหลักเกณฑ์ แนวทางที่เหมาะสมในการนำมาแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ด้วยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 71 ก วันที่ 29 พฤษภาคม 2562 ที่แก้ไขจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 โดยมีเจตนารมณ์ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยให้ความสำคัญเรื่องการเวนคืนเพื่อชดเชยเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน และการขอคืนอสังหาริมทรัพย์ของเจ้าของเดิม หรือทายาท แต่ไม่ได้พูดถึงเรื่องผู้ศึกษาทำการศึกษายู่ เนื่องจากกฎหมายเวนคืนเป็นเรื่องเฉพาะทาง มีความซับซ้อน ทำให้มีปัญหาในการดำเนินการ และมีการฟ้องร้องคดีสู่ศาล

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะเห็นได้ว่า มีประเด็นปัญหาที่ทำการศึกษาดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาที่หนึ่ง เรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นเมื่อรัฐ มีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 (มาตรา 7) กำหนดให้ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน (มาตรา 8) โดยต้องสำรวจเพื่อให้ทราบถึงที่ดิน ที่ต้องได้มาโดย แน่ชัดก่อนมีการตรา และเมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ประกาศใช้บังคับแล้ว เจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจที่จะเข้าไปในที่ดินหรือ

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาคือ รองศาสตราจารย์ สุเมธ จานประดับ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสุวรรณค์ และ รองศาสตราจารย์ ดร.กิจดิ ก้องเบญจกุล

²นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

อสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่อยู่ภายในเขตที่ดินตามแผนที่ เพื่อกะทำการสำรวจ การรังวัดที่ดินและเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน แน่นนอนแต่ตัวเจ้าหน้าที่ที่มีสิทธิเข้าไปในที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้แก่ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วันก่อนวันเข้าทำการสำรวจและต้องระวังมิให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของ (มาตรา 12) เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่แน่อนให้แล้วเสร็จภายใน ระยะเวลา นับแต่วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา แต่จะกำหนดเกิน 5 ปีมิได้ (มาตรา 9) จากการบวนการเวนคืนต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อกำหนดราคาค่าทดแทนเบื้องต้น ซึ่งเดิมตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดให้มีกรรมการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย นายอำเภอ นายกองค์การ-บริการส่วนจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินประจำจังหวัด ตามด้วยนายกเทศมนตรีตำบล รวมถึงนายกองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ละตำบลในท้องที่นั้น ๆ แต่ยังคงขาดผู้เชี่ยวชาญและผู้รู้ถึงสภาพท้องที่ในความเป็นจริงอย่างชัดเจน คือ ผู้เชี่ยวชาญในการกำหนดราคาค่าทดแทนไม่เรียกว่า “เกษตรจังหวัด” และผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งปลูกสร้าง ที่เรียกว่า “โยธาธิการจังหวัด”

ประเด็นปัญหาที่สอง เรื่องการกำหนดระยะเวลาร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ ตามมาตรา 33 ไม่ได้ระบุระยะเวลาที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์จะร้องขอให้ซื้อคืนหรือเวนคืนนั้น ทำให้มีปัญหาว่า หากไม่มีระยะเวลาการร้องขอดังกล่าว เมื่อโครงการนั้นแล้วเสร็จไป เกิดเจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้นพึงทราบ หรือพึงได้รับผลกระทบมาร้องขอ รัฐจะต้องดำเนินการอย่างไรเพื่อชดเชยความเสียหายดังกล่าว เนื่องจาก เมื่อการดำเนินโครงการฯ สิ้นสุดเจ้าหน้าที่ที่เป็นคณะกรรมการหมดอายุ เงินงบประมาณส่วนที่จะต้องชดเชยให้แก่ประชาชนไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้เป็นเหตุให้หากเกิดความเสียหายขึ้นหลังระยะเวลาลิ้นสุดโครงการฯดังกล่าว นั้น รัฐจะต้องนำงบประมาณส่วนใดมาชดเชย และต้องคำนวณเป็นจำนวนเงินอย่างไรให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน

ประเด็นปัญหาที่สาม เรื่องการกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินตามราคาที่ซื้อขายกันตามปกติ ในท้องตลาดตามมาตรา 20 (1) กำหนดให้การกำหนดราคาค่าเบื้องต้น ที่เป็นราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา ปัญหาว่า ราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดนั้นบางพื้นที่ที่จะกำหนดราคาค่าทดแทนไม่ปรากฏหลักฐานว่าการซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดมีราคาเท่าไร ปัจจุบันแนวทางที่ปฏิบัติในกรณีที่ไม่สามารถหาราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดได้ คือการขอให้สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน กรมที่ดินประเมินราคาให้เป็นรายแปลง ซึ่งอาจให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม เพราะกรมที่ดินเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีข้อมูลการซื้อขายอย่างครบถ้วนสามารถคิดคำนวณราคาออกมาอย่างใกล้เคียงกับราคาที่ซื้อขายกันจริงในท้องตลาดได้ แต่เป็นเพียงข้อมูลเพื่อการประกอบการพิจารณาเท่านั้น จะนำมาเป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาค่าทดแทนไม่ได้ เพราะมาตรา 20 มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนตายตัวอยู่แล้ว ถ้าไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าราคาประเมินรายแปลงของ

กรมที่ดินดังกล่าว เป็นราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด พิจารณาจากแนวคำพิพากษาเดิม ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ศาลมีอำนาจกำหนดค่าทดแทนใหม่ที่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนได้ โดยศาล ก็จะกำหนดราคาที่เป็นธรรมเอาจากเหตุผลแวดล้อมทั่ว ๆ ไป ซึ่งอาจไม่มีกฎเกณฑ์ ที่แน่นอนชัดเจนพอก็ได้ อย่างไรก็ตาม ได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาเป็นบรรทัดฐานว่า ถ้าข้อเท็จจริงไม่ปรากฏจากการนำสืบของโจทก์ หรือจำเลย่ว่าที่ดินของโจทก์มีราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดตารางวาละเท่าใด ศาลก็มีอำนาจที่จะกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนที่เหมาะสมโดยอาศัยหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ตามมาตรา 20 (1) - (5) เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่โจทก์และสังคม

ประเด็นปัญหาที่สี่ เรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์ในการซื้อขายที่ดินส่วนที่เหลือที่มีราคาสูงขึ้นหรือลดลง ในมาตรา 22 กำหนดว่า ถ้าการดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนนั้น ได้กระทำให้ที่ดินที่เหลืออยู่ในแปลงเดียวกันที่มีราคาสูงขึ้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นออกจากเงินค่าทดแทน ปัญหาว่า การกำหนดเงินค่าทดแทนหากพิจารณาจากแนวคิดการกำหนดค่าทดแทนที่เป็นธรรมรวมถึงการเวนคืนของกฎหมายต่างประเทศแล้วนั้น ยังคงมีปัญหาว่าค่าทดแทนที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับยังคงน้อยไม่สามารถที่จะนำเงินค่าทดแทนไปซื้อที่อยู่ใหม่ได้ ค่าทดแทนที่ได้ไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกเวนคืนและสังคมทำให้เกิดความล่าช้าและเป็นอุปสรรคในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์รวมทั้งการฟ้องร้องคดีสู่ศาล

จากการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ผู้ศึกษาพบว่ามิชชั่นเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาเรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้น เพื่อให้การกำหนดราคาค่าทดแทนเป็นไปอย่างถูกต้องใกล้เคียงและชัดเจนยิ่งขึ้นควรให้มีการเพิ่มเจ้าหน้าที่อีก 2 ท่าน คือ เจ้าหน้าที่ผู้มีความรู้และความชำนาญในการกำหนดราคาทรัพย์สินด้านพืชผล คือ เกษตรจังหวัด และด้านสิ่งปลูกสร้าง คือ โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด ในท้องที่นั้นๆ ร่วมเป็นคณะกรรมการสำรวจทรัพย์สินพืชผลต้นไม้ และการกำหนดราคาทรัพย์สิน พืชผลต้นไม้ เพราะขั้นตอนการสำรวจทรัพย์สินเบื้องต้นเป็นหัวใจของกระบวนการการเวนคืน หากต้นทางดำเนินการอย่างชัดเจนถูกต้องแล้ว ระหว่างทางจนถึงสุดทางของกระบวนการย่อมเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ลดการต่อต้าน ชัดแย้ง

ดังนั้น จึงควรเพิ่มคณะกรรมการที่เป็น คือ โยธาธิการจังหวัดและเกษตรจังหวัด ในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

2. ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการร้องขอให้เจ้าหน้าที่ซื้อโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือ ตามมาตรา 33 นั้น ปัญหาว่า หากไม่มีระยะเวลากำหนดการร้องขอไว้ เมื่อพระราชกฤษฎีกาหมดอายุแล้ว จะต้องทำอะไร แล้วการกำหนดราคาค่าทดแทนที่คณะกรรมการชุดเดิมที่หมดอายุไปแล้ว ต้องดำเนินการแต่งตั้งใหม่หรือไม่ เรื่องการของบประมาณเพื่อจ่ายค่าทดแทนต้องดำเนินการอย่างไร ในกฎหมายใหม่ไม่ได้บอกไว้ จึงยังเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ

ดังนั้น จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 33 โดยเพิ่มเป็น “ถ้าโรงเรียน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นที่ถูกเวนคืนนั้น มีบางส่วนที่มีได้เวนคืน และเป็นโรงเรียน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นเดียวกันโดยไม่อาจแบ่งแยกได้ เจ้าของจะขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนโรงเรียน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นส่วนที่เหลือดังกล่าวภายใน 1 ปีนับแต่ที่ได้รู้ถึงการเวนคืนนั้นหรือ 5 ปีนับแต่ที่ได้เข้าใช้โรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น”

3. ปัญหาการกำหนดค่าทดแทนที่ดินกรณีที่พิจารณาราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดตาม มาตรา 20 (1) เป็นเรื่องยากที่จะกำหนดราคาที่แน่นอนได้เพราะในบางพื้นที่ หรือ บางตำบลที่แนวทางเวนคืน ตัดผ่านไม่มีการซื้อขายกันเลย หรืออาจจะมีการซื้อขายกันมานานมาแล้วหรือมีการซื้อขายกันจริง แต่ราคาก็ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงทำให้เจ้าของที่บางราย บางตำบลได้รับค่าทดแทนน้อยกว่าความเป็นจริง

จึงควรให้มีการออกหลักเกณฑ์ในการพิจารณาราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด สามารถ อ้างอิงราคาจากหน่วยงานของเอกชนที่เชื่อถือได้อย่างเช่น ราคาจำนองจากสถาบันการเงิน และให้มีการ พิจารณาราคาซื้อขายย้อนหลังก่อนวันที่ประกาศพระราชกฤษฎีกาประกอบการศึกษาการกำหนดราคา ค่าทดแทนได้เพื่อให้ราคาที่ได้เป็นไปอย่างยุติธรรม ใกล้เคียงสภาพความเป็นจริงที่สุด

4. ปัญหาการกำหนดค่าทดแทนจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาสูงขึ้น ในมาตรา 22 บัญญัติ ว่า “ถ้าการดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนได้กระทำที่ดินที่เหลืออยู่ในแปลงเดียวกันนั้น มีราคาสูงขึ้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน...” แต่เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน จึงควรจ่ายให้เจ้าของผู้ถูกเวนคืนถึงแม้ว่าราคาที่ดินจะสูงขึ้นจากการเวนคืนก็ตาม จึงควรยกเลิกข้อความ “ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน...”

จากสภาพปัญหา และข้อเสนอแนะที่ได้กล่าวมานี้เป็นแนวทางแก้ไขปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในเรื่องต่าง ๆ ที่ผู้ศึกษาเห็นควรแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้การรับรองและคุ้มครองไว้ ในฐานะนักกฎหมายจึงต้องเสนอแนวทางแก้ไขปัญหานี้ที่เกิดขึ้นในสังคม เพื่อให้กระบวนการ เวนคืนดำเนินเป็นไปอย่างราบรื่น ชัดเจน กับตัวผู้ใช้อำนาจรัฐในการที่จะเวนคืนหรือการบังคับเอากรรมสิทธิ์ ของเอกชน และการที่รัฐผู้ใช้อำนาจจะต้องดำเนินการเยียวยา ชดเชยค่าทดแทนแก่เอกชนอย่างเป็นธรรม และรวดเร็ว ให้กิจการสาธารณะในรัฐดำเนินไปอย่างราบรื่นและเป็นประโยชน์แก่สังคม พัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมภายในรัฐให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- กรมชลประทาน. “หลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดิน ตามราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด ตามมาตรา 21 (1) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530.” ใน **เอกสารงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2559**. กรุงเทพมหานคร: คณะทำงานเพื่อการจัดการองค์ความรู้ที่ 2 สำนักกฎหมายและที่ดิน กรมชลประทาน, 2559.
- กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย. **โฉนดที่ดิน หรือ น.ส. 4 คืออะไร** [Online]. Available URL: http://www.thailaws.com/aboutthailaw/land_001.htm., 2562 (มิถุนายน, 7).
- นัฐกานต์ ขำยัง. “ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.
- ปราโมทย์ สุวรรณแก้ว และ บรรเจิด สิงคะเนติ. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับราคาลดลงของที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530.” **วารสารการเมืองการปกครอง** 7, 2 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2560): 230 - 241.
- ศุภเชษฐ์ อุสุวรรณ. “ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. “หลักความเสมอภาค.” **วารสารนิติศาสตร์** 30, 2 (มิถุนายน 2543): 170.
- एमอิสรา จันท์เกษม. “ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์: ศึกษาเฉพาะกรณีการพิจารณาเงินทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือ จากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาสูงขึ้นหรือลดลง.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2556.