



สถาบันพระปกเกล้า

โครงการวิเคราะห์กฎหมายที่มีพลใช้บังคับอยู่

พระราชบัญญัติว่าด้วย

# การเวนคืน อสังหาริมทรัพย์

พ.ศ. 2530

พ.ศ. 2557

จิรวรรณ สุริยะโชติชยางกุล  
อิสร์กุล อุณหากตุ



[www.kpi.ac.th](http://www.kpi.ac.th)

## พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

---

สถาบันพระปกเกล้า

รหัสสิ่งพิมพ์ของสถาบันพระปกเกล้า สสว. 62-02-00.0  
เลขมาตรฐานสากลประจำหนังสือ 978-616-476-020-2

พิมพ์ครั้งที่ 1 มกราคม 2562

บรรณาธิการ นางสาวชมพูนุท ตั้งถาวร  
ประสานงาน นางกันธรัตน์ ลาเทศ

จัดทำโดย สถาบันพระปกเกล้า  
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา  
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 ฝั่งทิศใต้  
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ  
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210  
<http://www.kpi.ac.th>

## คำนำ

ตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เป็นต้นมา สิทธิในทรัพย์สินของเอกชนก็ได้รับการคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญมาโดยตลอด อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีเพื่อประโยชน์สาธารณะ รัฐอาจใช้อำนาจที่มีอยู่เพื่อจำกัดหรือลบล้างสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนได้ ซึ่งการ “เวนคืน” ทรัพย์สินของเอกชนก็เป็นรูปแบบหนึ่งของการใช้อำนาจดังกล่าวของรัฐ โดยการใช้อำนาจดังกล่าวของรัฐจะต้องคำนึงถึงความได้สัดส่วนและความสมดุล กล่าวคือ การใช้อำนาจเวนคืนของรัฐจะต้องก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะมากที่สุด และกระทบกระเทือนต่อสิทธิของเอกชนที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนนั้นน้อยที่สุด

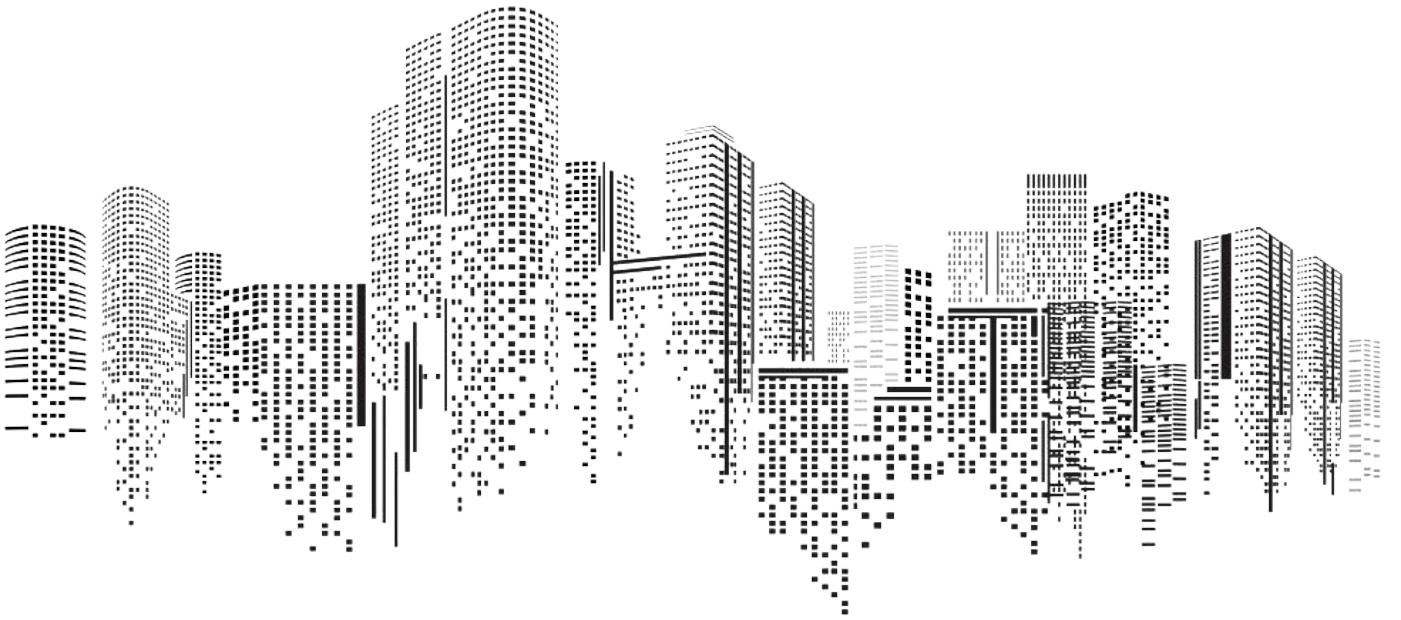
นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็บัญญัติรับรองสิทธิในทรัพย์สิน และบัญญัติเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ในมาตรา 37 วรรคสองว่า **“การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในระยะเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับ ความเสียหายจากการเวนคืน...”** ซึ่งกฎหมายที่รัฐธรรมนูญกล่าวถึง ก็คือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 อันเป็นกฎหมายที่กำหนดขั้นตอน กระบวนการ และรูปแบบในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินค่าทดแทนแก่ผู้ถูกเวนคืนด้วย อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับดังกล่าว นั้นบังคับใช้มาเป็นเวลานาน และมีบทบัญญัติบางประการที่ล้าสมัย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การคำนวณและจ่ายค่าทดแทนซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบัน

ซึ่งสำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา สถาบันพระปกเกล้า ในฐานะสถาบันทางวิชาการ ซึ่งมีพันธกิจในการสนับสนุนงานวิชาการของรัฐสภา ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย ซึ่งสำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภาจึงจัดให้มี ดังนั้น การศึกษางานวิจัย เรื่อง **“พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530”** ตามโครงการวิเคราะห์กฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ โดยได้ศึกษาวิเคราะห์การบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ว่ามีปัญหาประการใด และควรจะมีการปรับแก้กฎหมายดังกล่าวไปในทิศทางใด เพื่อให้การบังคับใช้สอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบัน และหวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวกับการเวนคืน วงวิชาการ และผู้สนใจทั่วไป

สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา  
สถาบันพระปกเกล้า

## สารบัญ

1.	บทนำ	1
2.	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์	4
2.1	รัฐธรรมนูญ	5
2.2	กฎหมายกลางว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์	11
2.3	กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เฉพาะ	12
2.4	กฎหมายพิเศษที่ให้อำนาจรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์	13
3.	สาระสำคัญของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530	18
3.1	ที่มาของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530	19
3.2	ภาพรวมของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530	20
3.3	ความหมายและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน	20
3.4	ขั้นตอนหรือวิธีการในการเวนคืน	21
3.5	ค่าทดแทน	24
4.	หลักการสากลที่ใช้ประเมินกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์	29
4.1	ข้อ 16 ของคู่มือปฏิบัติตามความสมัครใจ	30
4.2	ผลการศึกษาที่จัดทำโดยสถาบันทรัพยากรโลก	31
4.3	ความสอดคล้องกันระหว่างกฎหมายไทยกับข้อ 16 ของคู่มือปฏิบัติตามความสมัครใจ	34
5.	ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์	39
5.1	ปัญหาเกี่ยวกับค่าทดแทนที่ไม่เป็นธรรม	40
5.2	ปัญหาในการนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนได้มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด	51
6.	การประเมินพิเศษ	53
6.1	การจัดเก็บภาษีประเมินพิเศษในที่ดินของต่างประเทศ	56
6.2	การนำภาษีการประเมินพิเศษจากทรัพย์สินมาปรับใช้กับประเทศไทย	63
7.	สรุปและข้อเสนอแนะ	65
7.1	การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับค่าทดแทนที่ไม่เป็นธรรม	66
7.2	การแก้ไขปัญหาในการนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนได้มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด	67
7.3	ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมอื่นๆ	68
	บรรณานุกรม	70
	ภาคผนวก ก พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530	71
	ภาคผนวก ข รายชื่อผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ และผู้ที่ปฏิบัติงาน ที่คณะผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview)	87



1

ໜ້າ

สิทธิในทรัพย์สิน (Property Rights) ในทางเศรษฐศาสตร์นั้นหมายถึง ความสามารถของปัจเจก ในการใช้ประโยชน์จากโภคภัณฑ์หรือสินทรัพย์นั้นโดยตรงผ่านการใช้สอย หรือโดยอ้อมผ่านการแลกเปลี่ยน ความสามารถเช่นว่านั้นรวมถึงสิทธิที่จะใช้ทรัพย์สิน สิทธิที่จะได้รับรายได้อันเกิดจากทรัพย์สิน และสิทธิที่จะโอนสิทธิเช่นว่านี้ให้แก่ผู้อื่น (Barzel, 1997; Eggertsson, 1990) สิทธิในทรัพย์สินของปัจเจกซึ่งเป็นเอกชนนี้ มีความสำคัญต่อการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงมีหน้าที่ต้องคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน ของเอกชน อย่างไรก็ตาม รัฐอาจใช้อำนาจที่มีอยู่เพื่อจำกัดหรือลบล้างสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนได้ หากเป็น ไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นรูปแบบหนึ่งของการใช้อำนาจดังกล่าว รัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ แทบทุกประเทศรวมถึงไทย รับรองการใช้อำนาจของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะเช่นนี้ โดยมาตรา 37 แห่งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ...<sup>1</sup> บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก” อย่างไรก็ตาม บทบัญญัตินี้กำหนดให้รัฐสามารถเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ หากเป็นไป “เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น”

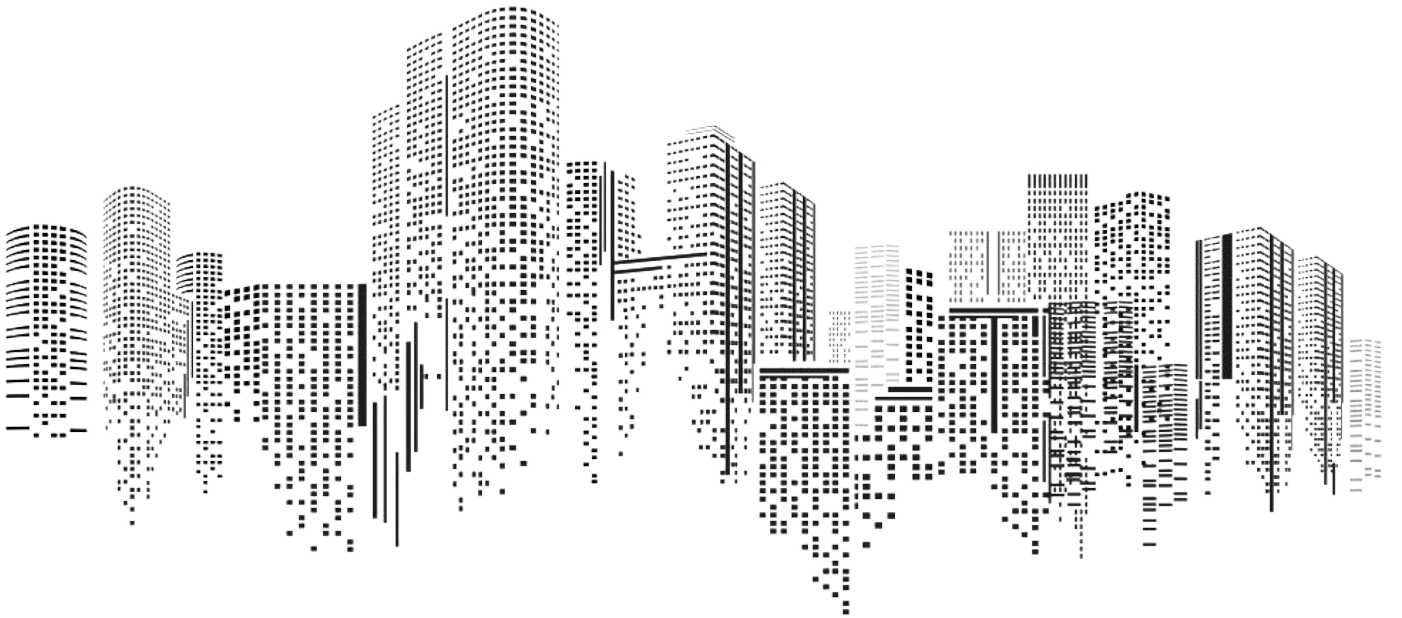
บทบัญญัติตามมาตรา 37 แห่งร่างรัฐธรรมนูญฯ สะท้อนให้เห็นถึงหน้าที่สำคัญของรัฐสองด้าน ด้านแรก คือ การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน และด้านที่สอง คือ การรับรองการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ สาธารณะ ด้วยเหตุนี้ มาตราเดียวกันนี้จึงมีเนื้อหาที่ถูกออกแบบมาเพื่อรักษาสมดุลระหว่างหน้าที่ของรัฐ ทั้งสองด้านนี้ โดยกำหนดให้รัฐ “ต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจน ผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน” ตามที่กฎหมายบัญญัติ กฎหมายฉบับดังกล่าว คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งกำหนดขั้นตอน กระบวนการ และรูปแบบ ในการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ รวมถึงกำหนดหลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ด้วย

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติดังกล่าวยังคงมีปัญหาหลายประการ ทั้งปัญหาและอุปสรรคในการ กำหนดและจ่ายเงินค่าทดแทนที่ทำให้ผู้มีสิทธิรับเงินค่าทดแทนได้รับเงินค่าทดแทนที่ไม่เป็นธรรม และ ส่วนปัญหาของรัฐในการนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนได้มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ดังนั้น เพื่อเป็นประโยชน์ ในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 จึงสมควรมีการวิเคราะห์ กฎหมายฉบับดังกล่าว รวมถึงนำเสนอข้อคิดเห็นเพื่อการปรับปรุงกฎหมายให้เหมาะสมกับสภาพปัญหา ในปัจจุบัน

<sup>1</sup> ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... ฉบับที่แก้ไขตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ สามารถเข้าถึงได้ที่ [http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution2/more\\_news.php?cid=61](http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution2/more_news.php?cid=61)

รายงานการศึกษาฉบับนี้จะแบ่งเนื้อหาออกเป็น 7 ส่วน ดังนี้

- ส่วนแรก คือ บทนำ ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น
- ส่วนที่สอง จะกล่าวถึงรายละเอียดของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
- ส่วนที่สาม จะสรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530
- ส่วนที่สี่ จะอภิปรายหลักการสากลที่ใช้ประเมินกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
- ส่วนที่ห้า จะอภิปรายปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
- ส่วนที่หก จะเสนอแนวทางเกี่ยวกับการประเมินพิเศษ (Special Assessment Levy) ซึ่งจะช่วยให้เพิ่มเติมการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และ
- ส่วนสุดท้าย เป็นสรุปและข้อเสนอแนะ



# 2

**กฎหมาย  
ที่เกี่ยวข้องกับ  
การเวนคืน  
อสังหาริมทรัพย์**



ในรายงานฉบับนี้ จะกล่าวถึงรายละเอียดของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท ได้แก่ (1) รัฐธรรมนูญ (2) กฎหมายกลางว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (3) กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เฉพาะ และ (4) กฎหมายพิเศษที่ให้อำนาจรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

## 2.1 รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายหลักที่วางขอบเขตการใช้อำนาจรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนไว้เป็นการทั่วไปว่าจะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น ส่วนรายละเอียดของกระบวนการ หรือขั้นตอนในการเวนคืน จะบัญญัติไว้ในกฎหมายอื่นที่มีลำดับศักดิ์ทางกฎหมายต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ

มาตรา 37 แห่งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก

ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้กระทำเพียงเท่าที่จำเป็นต้องใช้เพื่อการที่บัญญัติไว้ในวรรคสาม เว้นแต่เป็นการเวนคืนเพื่อนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้ประโยชน์เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือมีอสังหาริมทรัพย์เหลือจากการใช้ประโยชน์และเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์ จะได้คืนให้คืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

ระยะเวลาการขอคืนและการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มิได้ใช้ประโยชน์ หรือที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยระบุเจาะจงอสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามความจำเป็น มิให้ถือว่าเป็นการขัดต่อมาตรา 26 วรรคสอง”

สาระสำคัญของบทบัญญัติภายใต้มาตรา 37 แห่งร่างรัฐธรรมนูญฯ นี้แบ่งออกเป็น 3 ประเด็น ประเด็นแรก คือ การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน ประเด็นที่สอง คือ การรับรองการใช้อำนาจรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์สาธารณะ และประเด็นสุดท้าย คือ การรักษาสมดุลโดยกำหนดให้รัฐชดใช้ค่าทดแทน

เนื้อหาในส่วนนี้จะศึกษาเปรียบเทียบเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามบทบัญญัติภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านๆ มานับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 โดยแบ่งออกเป็น 3 ด้าน เช่นเดียวกับกับร่างรัฐธรรมนูญฯ ที่กล่าวมาข้างต้น ได้แก่ การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน การรับรองการใช้อำนาจรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และการกำหนดให้รัฐชดใช้ค่าทดแทน

## 1. การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน

การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย รัฐธรรมนูญฉบับนี้กล่าวถึงสิทธิเสรีภาพต่างๆ รวมไว้ในมาตราเดียว คือ มาตรา 14 ซึ่งบัญญัติว่า

“ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ”

บทบัญญัติดังกล่าวเปลี่ยนไปเพียงเล็กน้อยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่แยกเรื่องการรับรองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินออกจากสิทธิอื่นๆ ตามมาตรา 34 ดังนี้

“สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

ทั้งนี้ ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มาจนกระทั่งในร่างรัฐธรรมนูญฉบับล่าสุด บทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนดังกล่าวเปลี่ยนไปเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

## 2. การรับรองการใช้อำนาจรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 จะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่แยกเรื่องการรับรองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินออกจากสิทธิอื่นๆ แล้ว ยังเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่รับรองการใช้อำนาจรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามมาตรา 34 ดังนี้

“การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติและต้องชดใช้ค่าทำขวัญอันเป็นธรรมแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิตามที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์บรรดาที่ได้รับ ความเสียหายในการเวนคืนนั้นด้วย”

ทั้งนี้ กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้อยู่ในขณะนั้นคือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 นอกจากนี้ยังมีกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อื่นอีกหลายฉบับ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะของแต่ละหน่วยงาน เช่น การเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างทางหลวง จะใช้วิธีการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2452

ต่อมา เมื่อเกิดการรัฐประหารในปี 2494 จึงได้มีการนำรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช 2475 มาแก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้ บทบัญญัติในประเด็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ปรากฏอยู่ในมาตรา 29 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ดังนี้

“รัฐย่อมเคารพต่อกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน การโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐจะกระทำมิได้ เว้นแต่จำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรงหรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนอันเป็นธรรมให้แก่เจ้าของ หรือผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับ ความเสียหายในการโอนกรรมสิทธิ์นั้น”

ข้อสังเกตสำคัญเกี่ยวกับมาตรา 29 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีด้วยกัน 2 ประเด็น

ประเด็นแรก มาตรา 29 นี้มีเนื้อหาเช่นเดียวกับกับมาตรา 34 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 แต่ใช้คำว่า “การโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐ” แทนคำว่า “เวนคืนอสังหาริมทรัพย์” เพราะต้องการเน้นให้เห็นว่าการโอนทรัพย์สินของเอกชนจะต้องโอนเป็นของรัฐเท่านั้น จะโอนเป็นของเอกชนหรือคนอื่นไม่ได้

ประเด็นที่สอง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งนี้ได้เพิ่มเหตุแห่งการเวนคืนอีกประการหนึ่ง คือ “เพื่อประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น” ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายกว้าง และครอบคลุมกิจการทุกอย่างที่รัฐดำเนินการ

อย่างไรก็ตาม การใช้คำว่า “การโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐ” ถูกเปลี่ยนกลับไปเป็นคำว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์” ดังเดิมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ทั้งนี้ ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มาจนกระทั่งในร่างรัฐธรรมนูญฉบับล่าสุด บทบัญญัติที่รับรองการใช้อำนาจรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวเปลี่ยนไปเฉพาะเหตุแห่งการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น (โปรดดูตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 เหตุแห่งการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ	เหตุแห่งการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492	(1) การสาธารณูปโภค (2) การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง (3) การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495	(1) การอันเป็นสาธารณูปโภค (2) การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง (3) การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ (4) ประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511	(1) การอันเป็นสาธารณูปโภค (2) การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง (3) การได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยธรรมชาติ (4) ประโยชน์แก่การผังเมือง (5) ประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517	(1) การอันเป็นสาธารณูปโภค (2) การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ (3) การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ (4) การผังเมือง (5) การพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม (6) การปฏิรูปที่ดิน (7) ประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521	(1) การอันเป็นสาธารณูปโภค (2) การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ (3) การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ (4) การผังเมือง (5) การพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม (6) การปฏิรูปที่ดิน (7) ประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534	(1) การอันเป็นสาธารณูปโภค (2) การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ (3) การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ (4) การผังเมือง (5) การพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม (6) การปฏิรูปที่ดิน (7) ประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

รัฐธรรมนูญ	เหตุแห่งการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	(1) การอันเป็นสาธารณูปโภค (2) การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ (3) การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ (4) การผังเมือง (5) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (6) การพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม (7) การปฏิรูปที่ดิน (8) ประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	(1) การอันเป็นสาธารณูปโภค (2) การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ (3) การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ (4) การผังเมือง (5) การส่งเสริมและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (6) การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม (7) การปฏิรูปที่ดิน (8) การอนุรักษ์สาธารณะอย่างอื่น
ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ....	(1) การอันเป็นสาธารณูปโภค (2) การป้องกันประเทศ (3) การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ (4) ประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

ที่มา: สรุปโดยคณะผู้วิจัย

### 3. การกำหนดให้รัฐชดใช้ค่าทดแทน

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่รับรองการใช้อำนาจรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงมีบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐชดใช้ค่าทดแทนตามมาตรา 34 ดังนี้ (เน้นคำโดยคณะผู้วิจัย)

“...และต้องชดใช้ค่าทำขวัญอันเป็นธรรมแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิตามที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์บรรดาที่ได้รับ ความเสียหายในการเวนคืนนั้นด้วย”

คำว่า “ค่าทำขวัญ” ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ถูกเปลี่ยนแปลงเป็นคำว่า “ค่าทดแทน” ตามมาตรา 29 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ดังนี้ (เน้นคำโดยคณะผู้วิจัย)

“...และต้องชดใช้**ค่าทดแทน**อันเป็นธรรมให้แก่เจ้าของ หรือผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการโอนกรรมสิทธิ์นั้น”

คำว่า “**ค่าทดแทน**” ถูกเปลี่ยนแปลงกลับไปเป็นคำว่า “**ค่าทำขวัญ**” อีกครั้ง ตามมาตรา 32 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ดังนี้ (เน้นคำโดยคณะผู้วิจัย)

“...และต้องชดใช้**ค่าทำขวัญ**อันเป็นธรรมแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิตามที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์บรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้นด้วย”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 แก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดในการกำหนด “**ค่าทำขวัญ**” ดังนี้ (เน้นคำโดยคณะผู้วิจัย)

“...และต้องชดใช้**ค่าทำขวัญ**ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

การกำหนด**ค่าทำขวัญ**ตามวรรคสามให้คำนึงถึงการได้มา สภาพ และที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม”

คำว่า “**ค่าทำขวัญ**” ถูกเปลี่ยนแปลงเป็นคำว่า “**ค่าทดแทน**” อีกครั้งตามมาตรา 33 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 พร้อมกับการกำหนดให้รัฐต้องคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นๆ ให้เจ้าของเดิมหรือทายาท ถ้ามิได้ใช้ตามวัตถุประสงค์ภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย ดังนี้ (เน้นคำโดยคณะผู้วิจัย)

“...และต้องชดใช้**ค่าทดแทน**ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

การกำหนด**ค่าทดแทน**ตามวรรคสามให้คำนึงถึงการได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม

อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการเวนคืนเพื่อการใด ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่ จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคสาม และโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคห้า และการเรียก**ค่าทดแทน**ที่ชดใช้ไปให้ เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

ทั้งนี้ ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มาจนกระทั่งในร่างรัฐธรรมนูญฉบับล่าสุด บทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐชดใช้**ค่าทดแทน**ดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไปเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

กล่าวโดยสรุปแล้ว หลักการทั้งสามที่กล่าวมาข้างต้น ทั้งการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน การรับรองการใช้อำนาจรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และการกำหนดให้รัฐชดเชยค่าทดแทนนั้น ปรากฏอยู่ในภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาโดยตลอดนับตั้งแต่ฉบับปี 2492 แม้ว่าจะมีรายละเอียดที่ต่างกันไปบ้าง

## 2.2 กฎหมายกลางว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

กฎหมายกลางว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายหลักของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทั่วไป เกี่ยวกับกิจการใดๆ อันจำเป็นตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เมื่อไม่มีกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้บังคับเกี่ยวกับกิจการใดๆ บัญญัติให้อำนาจเวนคืนไว้โดยเฉพาะ หรือแม้แต่ในกรณีที่มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการต่างๆ จะมีบทกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้เป็นกรณีเฉพาะก็ตาม แต่ถ้าในเรื่องใดที่กฎหมายเฉพาะนั้นไม่ได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ก็สามารถนำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปใช้ได้โดยอนุโลม

ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 551/2506 ศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ตอนหนึ่งว่า

“พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 เป็นกฎหมายกลางว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทั่วไปของรัฐ ฉะนั้น จึงนำวิธีปฏิบัติในการเวนคืน ตลอดจนบทลงโทษในกรณีขัดขวางมิให้เจ้าหน้าที่เข้าครอบครองทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้มาใช้บังคับแก่การเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อื่นๆ ซึ่งมีได้บัญญัติวิธีปฏิบัติและบทลงโทษไว้โดยเฉพาะได้”

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับแรกของประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 ต่อมาคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 ซึ่งถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ทั้งนี้ เนื่องจากมีกฎหมายหลายฉบับที่บัญญัติเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้อาจมีขั้นตอนการดำเนินการที่ต่างกันอย่างจนทำให้เกิดความสับสนแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 ที่ประกาศใช้มานาน ยังมีบทบัญญัติบางประการที่ยังไม่เหมาะสม ดังนี้

**ประการแรก** ปัญหาวิธีการกำหนดราคาที่ดิน ซึ่งทำให้ผู้ถูกเวนคืนไม่ได้รับความเป็นธรรม กล่าวคือ ใช้ราคาตลาดสมัย ทำให้ราษฎรได้รับราคาที่ดินหรือค่าอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนไม่คุ้มกับค่าที่จะต้องรื้อถอนไป

**ประการที่สอง** วิธีการจ่ายเงินชดเชยค่าที่ดิน และค่าอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนจะใช้ระยะเวลาค่อนข้างล่าช้า ในหลายกรณีใช้เวลาถึงสิบปี ซึ่งค่าของเงินเมื่อถึงเวลาจ่ายเงินนั้นเทียบไม่ได้กับค่าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนในขณะที่ถูกเวนคืนไป และ

**ประการที่สาม** วิธีการโต้แย้งว่าด้วยเรื่องราคาที่ราษฎรจะมีต่อหน่วยงานของรัฐนั้น ใช้ระบบการจัดตั้งคณะกรรมการปรองดองหรือคณะกรรมการอนุญาโตตุลาการ ซึ่งใช้ระยะเวลาค่อนข้างยาวนาน และเมื่อผลปรากฏออกมาอย่างไรแล้วราษฎรก็จะไม่ได้รับดอกเบี้ยตอบแทนจากการล่าช้านั้นเลย

ด้วยเหตุนี้ในปี 2528 จึงได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขึ้นใหม่ ก่อนจะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เพื่อเป็นกฎหมายกลางว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน และในกรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจในการเวนคืนแก่หน่วยงานของรัฐหน่วยงานใด หน่วยงานนั้นๆ สามารถนำกฎหมายดังกล่าวไปใช้เป็นหลักในการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้

สำหรับสาระสำคัญของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นั้น คณะผู้วิจัยจะกล่าวถึงโดยละเอียดในหัวข้อที่ 3 ต่อไป

## 2.3 กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เฉพาะ

เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องเวนคืนที่ดินมาเพื่อใช้ประโยชน์สาธารณะ และได้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินที่จะต้องเวนคืนเป็นการแน่นอนแล้ว จะมีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ที่จะต้องเวนคืนที่ดินนั้นอีกฉบับหนึ่ง พระราชบัญญัติลักษณะนี้จะบัญญัติไว้เพียง 4-5 มาตราเท่าที่จะพอให้รู้ว่าที่ดินที่เวนคืนแปลงใดจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์หลักของพระราชบัญญัติดังกล่าวมีเพียงเพื่อโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของประชาชนมาเป็นของรัฐ พระราชบัญญัติในลักษณะนี้เรียกกันโดยทั่วไปว่า **“พระราชบัญญัติเวนคืนเฉพาะ”** ตัวอย่างของกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เฉพาะ เช่น

- (1) พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างกิจการรถไฟฟ้าโครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคล ในท้องที่เขตบางซื่อ เขตจตุจักร เขตห้วยขวาง เขตดินแดง เขตราชเทวี เขตวัฒนา เขตคลองเตย เขตปทุมวัน และเขตสาทร กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2552
- (2) พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างทางพิเศษสายรามอินทรา - วงแหวนรอบนอก กรุงเทพมหานคร ในท้องที่เขตบางเขน เขตสายไหม และเขตคลองสามวา กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2553
- (3) พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555
- (4) พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างทางพิเศษสายเชื่อมระหว่างถนนวงแหวนอุตสาหกรรมกับทางพิเศษสายบางพลี - สุขสวัสดิ์ ในท้องที่อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. 2557
- (5) พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างกิจการรถไฟฟ้า โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว ช่วงแบริ่ง - สมุทรปราการ ในท้องที่อำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. 2558



- (6) พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างกิจการรถไฟ สายสายสีม่วง บางใหญ่ – ราษฎร์บูรณะ ช่วงบางใหญ่ – บางซื่อ ในท้องที่อำเภอบางบัวทอง อำเภอบางใหญ่ อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี และเขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2559

จากรายชื่อพระราชบัญญัติเวนคืนเฉพาะที่ยกตัวอย่างมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ นั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ทางพิเศษ และรถไฟฟ้า

## 2.4 กฎหมายพิเศษที่ให้อำนาจรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อีกประเภทหนึ่ง คือ กฎหมายที่ให้อำนาจรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้ประโยชน์สาธารณะตามวัตถุประสงค์เฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่ง กฎหมายเหล่านี้ได้แก่ พระราชบัญญัติต่างๆ ที่ให้อำนาจองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองเวนคืนทรัพย์สินมาใช้ประโยชน์สาธารณะตามวัตถุประสงค์เฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่พระราชบัญญัติฉบับนั้นๆ บัญญัติไว้ ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ (ก.) กลุ่มกฎหมายที่ระบุให้อำนาจเวนคืนไว้ แต่ไม่กำหนดกระบวนการหรือขั้นตอนการเวนคืนเอาไว้ และ (ข.) กลุ่มกฎหมายที่กำหนดให้อำนาจเวนคืน แล้วยังได้กำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการเวนคืนไว้ด้วย

### 1. กฎหมายที่ระบุอำนาจเวนคืน แต่ไม่กำหนดกระบวนการหรือขั้นตอนการเวนคืน

กฎหมายในกลุ่มนี้ ได้แก่

- (1) พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 มาตรา 23 กำหนดว่า ถ้าจะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการชลประทานส่วนราษฎร์ให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับ
- (2) พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 มาตรา 10 ทวิ กำหนดว่าเมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์แก่การชลประทาน ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในหมวดนี้
- (3) พระราชบัญญัติการพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2496 มาตรา 21 กำหนดว่า เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในระบบการผลิต ขยายระบบการผลิต หรือการจำหน่ายพลังงาน ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
- (4) พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 มาตรา 35 กำหนดว่า เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการก่อสร้างโรงผลิตพลังงานไฟฟ้าและระบบการขนส่งพลังงานไฟฟ้า ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

- (5) พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 36 กำหนดว่า เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อได้มาซึ่งแหล่งพลังงานตาม มาตรา 6(2) หรือเพื่อใช้ตามมาตรา 9(4) ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
- ในการนี้จะออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่ดินจะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้ และให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม
- (6) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 34 กำหนดว่า ในการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม
- (7) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 43 กำหนดว่า เมื่อได้ประกาศพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองในท้องที่ใด ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ซึ่งเอกชนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองและถูกกำหนดในพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะให้เวนคืน ถ้า
- ๑ เพื่อให้เป็นทางหลวงให้ถือว่าถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงและให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับแก่การเวนคืนโดยอนุโลม ทั้งนี้ เว้นแต่ ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติให้ใช้ผังเมืองโดยเฉพาะ
  - ๑ เพื่อให้ใช้ในการอันเป็นประโยชน์แก่ผังเมืองอย่างอื่นให้ถือว่าถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับแก่การเวนคืนโดยอนุโลม ทั้งนี้ เว้นแต่ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ
- (8) พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 38 กำหนดว่า เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ประโยชน์ในการจัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรม ให้การนิคมอุตสาหกรรม (กนอ.) มีอำนาจดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้
- (9) พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 32 กำหนดว่า เมื่อการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยมีความจำเป็นจะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทำอากาศยาน เมื่อมิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
- (10) พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2524 มาตรา 37 ทวิ กำหนดว่า เมื่อการรถไฟแห่งประเทศไทยมีความจำเป็นจะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการสร้างทางรถไฟหรือเพื่อประกอบทางรถไฟ ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่ที่ได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะในหมวดนี้

กฎหมายพิเศษต่างๆ นี้ กำหนดการใช้อำนาจรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นๆ แต่กระบวนการหรือขั้นตอนในการเวนคืนกฎหมายเหล่านั้นก็โยกมาใช้กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติวิธีการเวนคืนไว้โดยเฉพาะ ซึ่งหมายความว่าให้นำพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 หรือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยทั่วไปมาใช้บังคับ ซึ่งขึ้นอยู่กับว่าขณะนั้นใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใด หากเป็นปัจจุบันก็จะเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

## 2. กฎหมายที่กำหนดให้อำนาจเวนคืน และกำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการเวนคืน

กฎหมายในกลุ่มที่สอง ได้แก่

- (1) พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2482 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาเพื่อใช้ในการสร้างหรือขยายทางหลวงไว้ในส่วนที่ 2 ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 หมวด คือ หมวด 1 วิธีการเวนคืน หมวด 2 ค่าทำขวัญ และหมวด 3 การกำหนดแนวทาง
- (2) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 ธันวาคม 2515 ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช 2482 โดยมีเหตุผลในการยกเลิกซึ่งมีสาระสำคัญว่ากฎหมายว่าด้วยทางหลวงที่ใช้บังคับอยู่ได้ประกาศใช้มาเป็นเวลานานแล้ว และสถานการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปมาก สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยทางหลวงเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ และสอดคล้องกับความเจริญและการพัฒนาประเทศ

สำหรับประกาศคณะปฏิวัตินี้ยังคงมีการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนแห่งการเวนคืนไว้เป็นการเฉพาะ ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 ขึ้นใช้บังคับโดยมีผลตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม 2530 ให้ยกเลิกหลักเกณฑ์และวิธีการเวนคืนที่บัญญัติไว้ในส่วนที่ 3 ของประกาศคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าวทั้งหมด และกำหนดใหม่ในข้อ 63 ว่า

*“เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์”*

ต่อมาในปี พ.ศ. 2535 มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 ยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 โดยให้เหตุผลในการยกเลิกซึ่งมีสาระสำคัญว่าเนื่องจากประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยทางหลวงที่ใช้บังคับอยู่ได้ประกาศใช้มาเป็นเวลานานไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยทางหลวงให้สอดคล้องกับความเจริญและการพัฒนา ประเทศจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติ

นี้ ตามพระราชบัญญัติฉบับใหม่ได้กำหนดเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงไว้ในส่วนที่ 3 มาตรา 68 ว่า

*“เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์”*

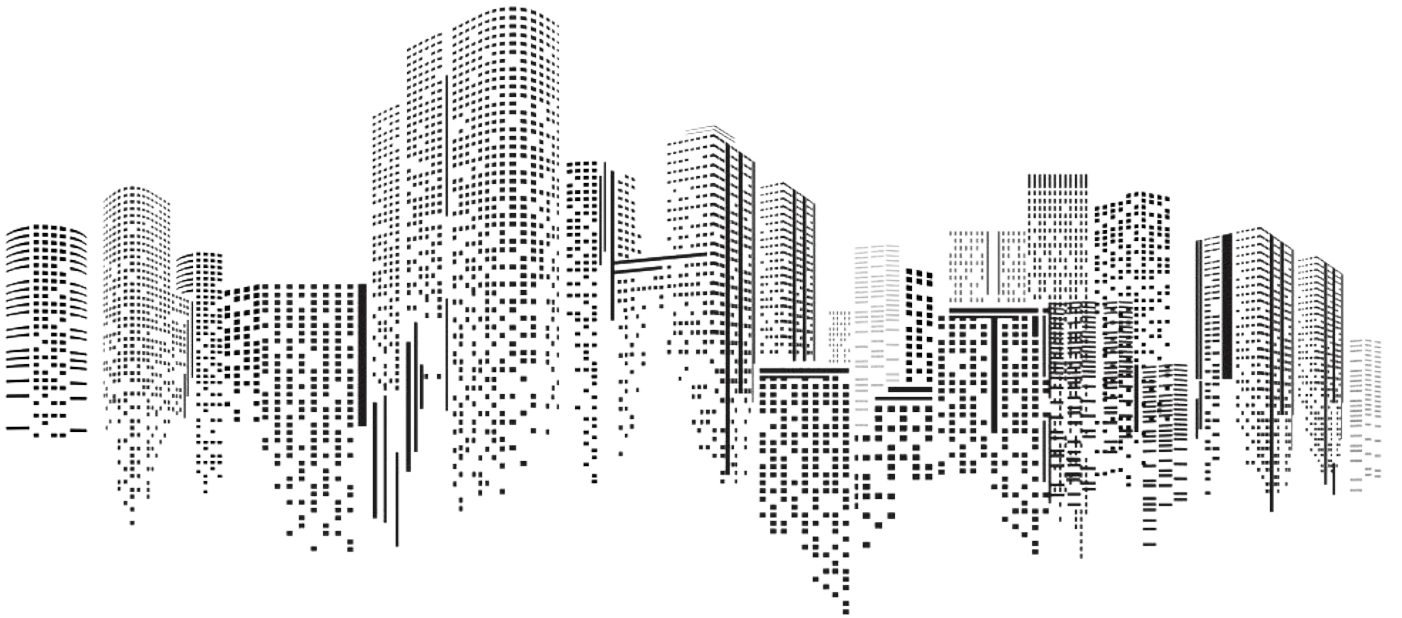
- (3) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 30 พฤศจิกายน 2515 กำหนดให้มีการจัดตั้งทางพิเศษแห่งประเทศไทยขึ้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล ให้มีอำนาจหน้าที่ในการสร้างทางพิเศษเพื่อแก้ไขอุปสรรคในเรื่องเส้นทางการคมนาคมซึ่งมีไม่เพียงพอที่จะอำนวยความสะดวกและความรวดเร็วแก่การจราจรและการขนส่งอันส่งผลกระทบต่อความเจริญและการพัฒนาประเทศ ในการนี้ การทางพิเศษแห่งประเทศไทยมีอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาใช้ในการสร้างหรือขยายทางพิเศษได้ โดยกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และขั้นตอนการเวนคืนไว้เป็นพิเศษตั้งแต่ข้อ 22 ถึงข้อ 27 ซึ่งต่อมาได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 พ.ศ. 2530 ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม 2530 ให้ยกเลิกหลักเกณฑ์ และวิธีการเวนคืนในข้อ 22 ถึงข้อ 27 ทั้งหมดและกำหนดใหม่ในข้อ 22 เป็นว่า

*“เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางพิเศษ ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์”*

จะเห็นได้ว่ากฎหมายในกลุ่มที่สองนี้ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาใช้ในการก่อสร้างหรือขยายทางหลวงหรือทางพิเศษดังกล่าว แต่เดิมจะมีบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนในการเวนคืนเป็นของตนเองซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวบางส่วนก็มีความซ้ำซ้อนกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้แล้วในกฎหมายกลางว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 หรือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 แล้วแต่กรณี นอกจากนั้น ยังทำให้การดำเนินการเวนคืนของหน่วยงานตามกฎหมายพิเศษฉบับนั้นๆ ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ด้วยเหตุผลดังนี้ ในปี 2530 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม 2530 โดยให้ยกเลิกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวได้ประกาศใช้มานานแล้ว และมีบทบัญญัติบางประการที่ยังไม่เหมาะสม สมควรปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวเสียใหม่เพื่อให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นไปโดยรวดเร็วและเป็นธรรมยิ่งขึ้น

นับแต่นั้นเป็นต้นมา พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เป็นกฎหมายกลางว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและกระบวนการใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทั่วไปของรัฐที่ใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน ในการนี้ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยทางหลวงและกฎหมายว่าด้วยการทางพิเศษไปพร้อมๆ กัน โดยกำหนดให้การเวนคืนตามกฎหมายฉบับดังกล่าวต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วย

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งเป็นการแก้ไขความสับสนและความซ้ำซ้อนในเรื่องวิธีการเวนคืนไปได้ และทำให้การเวนคืนตามกฎหมายพิเศษ ซึ่งมีหลายหน่วยงานเป็นผู้รับผิดชอบมีหลักเกณฑ์และวิธีการในมาตรฐานเดียวกัน และอาจกล่าวได้ว่า กฎหมายที่ให้อำนาจเวนคืนไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งมีลักษณะการบัญญัติแบบกฎหมายในกลุ่มที่สองนี้ไม่มีอีกแล้วในปัจจุบัน คงมีแต่เฉพาะกฎหมายที่มีลักษณะการบัญญัติแบบกฎหมายในกลุ่มที่หนึ่งเท่านั้น



# 3

**สาระสำคัญ  
ของพระราชบัญญัติ  
ว่าด้วยการเวนคืน  
อสังหาริมทรัพย์  
พ.ศ. 2530**

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนมีผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่อย่างปกติของประชาชน ในสิทธิที่จะใช้ประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ของตน ซึ่งรัฐได้ตระหนักถึงผลกระทบ ปัญหาอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ รัฐจึงได้ตรากฎหมายขึ้นฉบับหนึ่ง ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เพื่อกำหนดความหมาย วัตถุประสงค์ ขั้นตอนหรือวิธีการในการเวนคืน การกำหนดค่าตอบแทน การอุทธรณ์เงินค่าทดแทน ตลอดจนการฟ้องคดีต่อศาล เป็นกฎหมายกลางที่สร้างความ เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการสาธารณะอื่นๆ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

### 3.1 ที่มาของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เป็นกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ประกาศใช้แทนพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 โดยมีหลักการสำคัญสี่ประการ ได้แก่

ประการแรก คณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้การเวนคืนเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วนได้ ผลแห่งการประกาศดังกล่าว ทำให้เจ้าหน้าที่เวนคืนมีอำนาจเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ก่อนที่จะมีการ (ออกพระราชบัญญัติ) เวนคืน

ประการที่สอง เพิ่มหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนให้เป็นธรรมมากขึ้น

ประการที่สาม เปลี่ยนแปลงผู้แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์ จากรัฐบาลเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกา หรือ พระราชบัญญัติ แล้วแต่กรณี และ

ประการสุดท้าย ยกเลิกการตั้งอนุญาโตตุลาการ เป็นวิธีอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืน

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มีบทเฉพาะกาลในมาตรา 36 ที่ยังคงให้การเวนคืนและการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ได้ปฏิบัติไปแล้วก่อนวันที่ 20 สิงหาคม 2530 เป็นอันใช้ได้ แต่การดำเนินการต่อไป ให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และถ้าได้มีการตั้งอนุญาโตตุลาการขึ้นแล้ว แต่อนุญาโตตุลาการยังมิได้ชี้ขาดก็ให้เป็นอันยกเลิกอนุญาโตตุลาการ และให้คู่กรณีมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ตามมาตรา 25 ได้ภายใน 180 วัน นับแต่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นี้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี 2534 ตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 โดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ จากเดิมที่บัญญัติว่า “การกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินให้ถือตามราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ หรือราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการ

จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าเป็นเกณฑ์” โดยแก้ไขเป็น “ให้นำหลักเกณฑ์อื่น มาประกอบการพิจารณาด้วย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมยิ่งขึ้น เช่น ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ตลอดจนเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน”

นอกจากนี้ เพื่อให้การกำหนดค่าทดแทนเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคมได้มีการเพิ่มเติมมาตรา 10 ทวิ เพื่อให้มีการแก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทนที่ได้กำหนดไว้ได้ ซึ่งมาตราดังกล่าวมีสาระสำคัญโดยสรุปว่า เมื่อคณะกรรมการได้ประกาศราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่จะเวนคืนทั้งหมดหรือบางส่วนแล้ว หากปรากฏว่าราคาของที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ และราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าหน้าที่ได้จ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืน หรือประกาศไปแล้วก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการฯ แก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์ หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินเสียใหม่ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติได้

## 3.2 ภาพรวมของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มีทั้งหมด 4 หมวด 36 มาตรา โดยหมวดแรกว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งจะกำหนดเหตุแห่งการเวนคืน การออกกฎหมายเพื่อการเวนคืน ตลอดจนการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ หมวดที่ 2 จะบัญญัติเกี่ยวกับเงินค่าทดแทน โดยกำหนดผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน แนวทางในการกำหนดค่าทดแทน และการอุทธรณ์ค่าทดแทน หมวดที่ 3 จะกำหนดวิธีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายได้กำหนดเอาไว้รวมไปถึงการวางเงินค่าทดแทน และหมวดสุดท้ายเป็นเรื่องเกี่ยวกับบทเบ็ดเสร็จซึ่งกำหนดรายละเอียดทั่วไปรวมถึงการกำหนดโทษจากการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

## 3.3 ความหมายและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

### 1. ความหมายของการเวนคืน

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 บัญญัติถึงความหมายของคำว่า “เวนคืน” หมายความว่า บังคับเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นตามเงื่อนไขแห่งพระราชบัญญัตินี้

เนื่องจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนสมัยก่อนมีการบังคับใช้กฎหมายเป็นอำนาจตามพระราชวินิจฉัยขององค์พระมหากษัตริย์ที่จะเรียกเอาที่ดินคืนจากราษฎร แต่ในปัจจุบัน สิทธิของราษฎรได้รับการเคารพและยอมรับมากขึ้น การใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงต้องตราเป็นกฎหมายโดยการใช้กฎหมายบังคับเวนคืนและกำหนดเงื่อนไขต่างๆ ไว้ในกฎหมายฉบับนี้ เพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน



## 2. วัตถุประสงค์ของการเวนคืน

การใช้อำนาจเวนคืนเป็นการริรอนสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน จึงกำหนดขอบเขตในการใช้อำนาจเวนคืนไว้ว่าต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการอันเป็นสาธารณประโยชน์ เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 5 ได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนไว้ดังนี้

- (1) เพื่อการสาธารณูปโภค หมายถึง การอันเป็นประโยชน์แก่ประชาชนโดยทั่วไป เช่น จัดให้มีไฟฟ้า น้ำประปา ทางหลวง ทางรถไฟ เป็นต้น ซึ่งรัฐบาลจะเวนคืนที่ดินของประชาชนมาใช้ประโยชน์เพื่อกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคเหล่านี้ได้
- (2) เพื่อการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง เช่น รัฐเวนคืนที่ดินมาใช้เกี่ยวกับราชการทหาร โดยนำมาใช้สร้างป้อมยาม สนามบิน หรือค่ายทหาร เป็นต้น
- (3) เพื่อการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ เช่น รัฐเวนคืนที่ดินมาใช้เพื่อการค้นหาแร่หรือเชื้อเพลิงเพื่อใช้ในการผลิตพลังงานไฟฟ้า เป็นต้น
- (4) เพื่อประโยชน์ในการผังเมือง
- (5) เพื่อการพัฒนาการเกษตร เช่น รัฐเวนคืนที่ดินมาเพื่อจัดสร้างสถานีทดลองทางการเกษตรเพื่อทำวิจัยเกี่ยวกับพืชหรือสัตว์เพื่อนำผลการทดลองออกเผยแพร่แก่เกษตรกรอันเป็นการช่วยในการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรทั้งในแง่ปริมาณและคุณภาพ
- (6) เพื่อการอุตสาหกรรม เช่น เวนคืนที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในการจัดตั้ง หรือขยายนิคมอุตสาหกรรม
- (7) เพื่อการปฏิรูปที่ดิน เช่น รัฐเวนคืนที่ดินมาเพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ซึ่งไม่มีที่ดินทำกินหรือมีแต่เพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพได้ใช้ที่ดินเพื่อประกอบอาชีพทางการเกษตร
- (8) เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น กล่าวคือ นอกจากการเวนคืนที่มีวัตถุประสงค์ 7 ประการดังกล่าวแล้ว รัฐยังสามารถเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นได้อีก เป็นเพราะผู้ร่างได้คาดการณ์ไว้ล่วงหน้าเมื่อบ้านเมืองมีความเจริญมากขึ้น รัฐก็มีความจำเป็นจะต้องเวนคืนทรัพย์สินของประชาชนมาใช้ในการดำเนินกิจการต่างๆ อันเป็นประโยชน์สาธารณะในรูปแบบใหม่ๆ มากขึ้นนั่นเอง

## 3.4 ขั้นตอนหรือวิธีการในการเวนคืน

ขั้นตอนและวิธีการเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 อาจแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

## 1. การสำรวจที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนโดยการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวเขต

ขั้นตอนนี้เป็นกรดำเนินการภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งกฎหมายมิได้บังคับว่าจะต้องกระทำเสมอไป แต่อยู่ในดุลพินิจของฝ่ายปกครองว่าจะกระทำหรือไม่ก็ได้ โดยมาตรา 5 วรรคสาม บัญญัติว่า “...เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเวนคืนตามวรรคหนึ่ง จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้” แต่ถ้าฝ่ายปกครองใช้อำนาจเวนคืนเห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้องสำรวจที่ดินที่จะเวนคืนก่อน เนื่องจากมีการเตรียมการไว้ล่วงหน้าและทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนดีแล้ว หรือแนวเขตที่ดินมีความแน่นอนไม่มีความซับซ้อน รัฐก็อาจไม่ดำเนินการขั้นตอนนี้ได้ แล้วดำเนินการเฉพาะการเสนอร่างพระราชบัญญัติเวนคืนต่อสภานิติบัญญัติเพื่อโอนกรรมสิทธิ์ของเอกชนในอสังหาริมทรัพย์นั้นมาเป็นของรัฐได้ทันที

ในกรณีที่รัฐเห็นว่าก่อนจะเวนคืนที่ดินของเอกชนมาเป็นของรัฐควรที่จะได้มีการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินที่จะต้องเวนคืนให้แน่นอนก่อน ฝ่ายปกครองผู้ใช้อำนาจเวนคืนก็อาจดำเนินการให้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนไว้ก่อนได้ โดยในพระราชกฤษฎีกานั้นจะต้องระบุ

- (1) ความประสงค์แห่งการเวนคืน
- (2) เจ้าหน้าที่เวนคืน
- (3) กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเท่าที่จำเป็น
- (4) มีแผนที่หรือแผนผังประเมินเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนและแสดงเขตที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่ประเมินนั้น

พระราชกฤษฎีกาให้มีกำหนด 2 ปี แต่ไม่เกิน 4 ปี (มาตรา 6) เมื่อพระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับแล้วเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจเวนคืนก็มีสิทธิเข้าไปในที่ดินที่อยู่ภายในแนวเขตตามแผนที่เพื่อทำการสำรวจและเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินที่จะเวนคืนหรือกระทํากิจการอื่นเท่าที่จำเป็นเพื่อการสำรวจดังกล่าวได้ แต่ก่อนที่จะเข้าไปในที่ดินจะต้องมีการแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบเป็นการล่วงหน้าก่อนไม่น้อยกว่า 15 วันก่อนเริ่มเข้าไปทำการสำรวจ และหากการสำรวจของเจ้าหน้าที่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน รัฐก็ต้องชดใช้ค่าทดแทนเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการสำรวจนั้น (มาตรา 8) การดำเนินการในขั้นตอนนี้เรียกว่า เป็นการจัดการกรรมสิทธิ์และทรัพย์สิน

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่าแม้จะมีประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาแล้วก็ตาม กรรมสิทธิ์ในที่ดินจะยังไม่ตกเป็นของรัฐแต่อย่างใด เพียงแต่มีผลให้เจ้าหน้าที่เข้าไปดำเนินการสำรวจและจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยไม่มีคามผิดฐานบุกรุกเท่านั้น กรรมสิทธิ์จะตกเป็นของรัฐต่อเมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอีกฉบับหนึ่ง

การเข้าไปสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินที่จะเวนคืนหรือการจัดการกรรมสิทธิ์ข้างต้น รัฐจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในอายุของพระราชกฤษฎีกา มิฉะนั้นเจ้าของที่ดินก็อาจไม่อนุญาตให้เจ้าหน้าที่

เข้าไปดำเนินการสำรวจและจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือฟองซบไล่ เจ้าหน้าที่ซึ่งครอบครองใช้สอยที่ดินตลอดจนบริหารให้ออกไปจากที่ดินแปลงนั้น พร้อมทั้งให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปและห้ามไม่ให้ยุ่งเกี่ยวกับที่ดินของตนอีกต่อไปได้อันนี้ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 9 ได้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการสำรวจของเจ้าหน้าที่ไว้ว่าจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน แต่ถ้าเป็นการเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ทางรถไฟ ทางพิเศษ คลองชลประทาน หรือกิจการที่คล้ายคลึงกัน ต้องสำรวจให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี นับแต่วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่า ในกรณีที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนไว้ตามมาตรา 6 โดยระบุให้มีผลใช้บังคับได้ 4 ปี ดังนี้หากการเข้าไปดำเนินการสำรวจของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 9 ผ่านระยะเวลา 180 วันหรือ 2 ปีแล้วแต่กรณี เจ้าหน้าที่จะยังคงมีอำนาจดำเนินการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินต่อไปจนครบอายุพระราชกฤษฎีกาได้หรือไม่

ในเรื่องนี้กรรมการร่างกฎหมาย คณะกรรมการกฤษฎีกา มีความเห็นว่า เหตุผลที่มาตรา 9 วรรคหนึ่งบัญญัติบังคับให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงที่แน่นอนเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนให้เสร็จภายใน 180 วันหรือ 2 ปี แล้วแต่กรณี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับก็เพื่อจะให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสำหรับทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง และจะได้มีการเริ่มต้นพิจารณากำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน ซึ่งเป็นการช่วยให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนได้รับเงินค่าทดแทนโดยเร็ว บทบัญญัติดังกล่าวไม่เกี่ยวกับสิทธิของเจ้าหน้าที่ที่จะเข้าไปในที่ดินเพื่อทำการสำรวจและเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนแต่อย่างใด ดังนั้น เจ้าหน้าที่จึงมีสิทธิเข้าไปในที่ดินที่อยู่ภายในเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาเพื่อทำการสำรวจจนครบกำหนดเวลา 4 ปีได้

สำหรับการเวนคืนที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนไว้ หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าถ้าปล่อยให้เวลาเนิ่นช้าไป จะเป็นอุปสรรคอย่างมากแก่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมหรือประโยชน์ของรัฐสำคัญอย่างอื่นไม่อาจรอจนถึงขั้นตอนที่มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์มาเป็นของรัฐได้ ดังนี้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้การเวนคืนนั้นเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนได้ (มาตรา 13 วรรคหนึ่ง) การประกาศกำหนดให้การเวนคืนในกรณีใดเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนในทางปฏิบัติจะกระทำเป็นประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ผลของการประกาศทำให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าครอบครองใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ได้ก่อนที่กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นจะตกเป็นของรัฐ แต่ต้องมีการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือได้มีการวางเงินค่าทดแทนไว้ต่อศาลเสียก่อนที่จะเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนนั้น (มาตรา 13 วรรคสอง)

## 2. การโอนกรรมสิทธิ์อสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนโดยการตราพระราชบัญญัติเวนคืนในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง (พระราชบัญญัติเวนคืนเฉพาะ)

ขั้นตอนในการบังคับโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาเป็นของรัฐ ตามระบบกฎหมายไทย กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยเมื่อได้มีการสำรวจและทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ

อสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนเป็นการแน่นอนแล้วจะมีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ที่จะต้องเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกานั้นอีกฉบับหนึ่ง เพื่อให้มีผลบังคับโอนกรรมสิทธิ์อสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาเป็นของรัฐ โดยในพระราชบัญญัติเวนคืนนั้นต้องระบุ

- (1) ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ต้องเวนคืน
- (2) รายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย
- (3) แผนที่หรือแผนผังแสดงเขตอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนอย่างชัดเจนโดยให้แนบไว้ท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชบัญญัตินั้น

สำหรับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งโดยเฉพาะนี้จะบัญญัติไว้เพียง 4 - 5 มาตรา เท่าที่จะพอให้รู้ว่าที่ดินที่เวนคืนแปลงใดจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์หลักของพระราชบัญญัตินี้มีเพียงเพื่อโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐเท่านั้น ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 15 และมาตรา 16 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 พระราชบัญญัติในลักษณะนี้เรียกกันโดยทั่วไปว่า “พระราชบัญญัติเวนคืนเฉพาะ”

แผนที่หรือแผนผังแสดงเขตอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนมีความสำคัญมาก เพราะนอกจากแผนที่ดังกล่าวจะถือเป็นส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติเวนคืนเฉพาะแล้ว ยังมีผลต่อไปอีกว่า เฉพาะอสังหาริมทรัพย์ภายในบริเวณแผนที่เท่านั้นที่จะถูกเวนคืน ปัญหาที่เคยเกิดขึ้นคือพระราชบัญญัติเวนคืนเฉพาะบางฉบับนอกจากจะมีแผนที่กำหนดแนวเขตที่จะเวนคืนแล้วยังมีบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ต้องเวนคืนแนบท้ายด้วย หากกรณีปรากฏว่ามีการระบุชื่อเอกชนคนหนึ่งอยู่ในบัญชีรายชื่อที่ดินของเขาจะต้องถูกเวนคืนโดยผิดพลาดไปโดยที่ความจริงแล้วที่ดินของเอกชนผู้นั้นมิได้อยู่ภายในแนวเขตที่ระบุไว้ในแผนที่ ดังนี้ ไม่ทำให้ผลแห่งการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามแนวเขตที่ระบุไว้ในแผนที่เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ที่ดินของเอกชนผู้นั้นย่อมไม่ถูกเวนคืนไปด้วยเนื่องเพราะอยู่นอกเขตเวนคืน

## 3.5 ค่าทดแทน

### 1. การกำหนดค่าทดแทน

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนแล้วเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจที่จะตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองได้ แต่ราคาหรือค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะจ่ายให้ต้องไม่เกินกว่าราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่คณะกรรมการกำหนดไว้ (มาตรา 10 วรรคหนึ่ง) หากตกลงกันได้จะมีการทำสัญญาซื้อขายกัน จากนั้นเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จะแจ้งให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนในหนังสือแสดงสิทธิที่ดิน และกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์จะตกเป็นของรัฐในวันที่ได้มีการจ่ายเงินค่าอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวให้แก่เจ้าของหรือ

ผู้ครอบครองแล้ว (มาตรา 11) จะเห็นได้ว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทยจะเปิดโอกาสให้รัฐกับเอกชนได้เจรจาต่อรองซื้อขายอสังหาริมทรัพย์กันก่อน หากผลการเจรจาไม่สามารถตกลงกันได้ จึงจะมีการใช้อำนาจบังคับเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นมาเป็นของรัฐ ถ้าหากสามารถตกลงกันได้จะทำสัญญาซื้อขายกันดังเช่นกรณีปกติ แต่หากตกลงกันไม่ได้ ก็ต้องตราพระราชบัญญัติเวนคืนเฉพาะออกมาบังคับเวนคืนต่อไป

สำหรับการกำหนดค่าทดแทน พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ ได้กำหนดผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไว้ในมาตรา 16 วรรคสอง วรรคสาม และมาตรา 18 มีดังต่อไปนี้

- (1) เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งที่ดินที่ต้องเวนคืน
- (2) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 หรือได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลัง โดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่
- (3) ผู้เช่าที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในที่ดินที่ต้องเวนคืน แต่การเช่านั้นต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ ซึ่งได้ทำไว้ก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 หรือได้ทำขึ้นภายหลัง โดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่และการเช่านั้นยังมีไต่ระบบไปในวันที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครองที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว แต่เงินค่าทดแทนในการเช่านี้พึงกำหนดให้เฉพาะที่ผู้เช่าได้เสียหายจริงโดยเหตุที่ต้องออกจากที่ดิน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวก่อนสัญญาเช่าระงับ
- (4) เจ้าของต้นไม้ยืนต้นที่ขึ้นอยู่ในที่ดินในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6
- (5) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนได้ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 แต่ต้องไม่ใช่ผู้ซึ่งเจ้าต้องรื้อถอน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวไปเมื่อได้รับแจ้งจากเจ้าของที่ดิน (เงินค่าทดแทนในกรณีนี้พึงกำหนดให้เฉพาะค่ารื้อถอนค่าขนย้าย และค่าปลูกสร้างใหม่เท่านั้น)
- (6) บุคคลผู้เสียสิทธิในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายคลึงกันผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1349 หรือมาตรา 1352 ในกรณีที่บุคคลเช่นว่านั้นได้จ่ายค่าทดแทนในการใช้สิทธิดังกล่าวให้แก่เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนแล้ว
- (7) ผู้รับจ้างนอง ผู้ทรงบุริมสิทธิ หรือผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินเหนืออสังหาริมทรัพย์ที่ถูเวนคืน
- (8) ผู้รับโอนสิทธิในทรัพย์สินภายหลังวันใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ในการกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ทุกชนิดนั้น มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้แบ่งประเภทอสังหาริมทรัพย์ได้เป็น 3 ประเภท คือ

- (1) อสังหาริมทรัพย์ทั่วไป ซึ่งการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนจะเป็นไป ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง

(2) อสังหาริมทรัพย์ประเภทที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายใช้เป็นที่อยู่อาศัย หรือประกอบการค้าขาย หรือการงานอันชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งถ้าเข้ากรณีนี้ มาตรา 21 วรรคท้าย ยังได้กำหนดค่าตอบแทนสำหรับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้นเพิ่มได้ด้วย และ (3) อสังหาริมทรัพย์ประเภทที่เหลืออยู่จากการเวนคืนซึ่งกฎหมายได้กำหนด เงื่อนไขไว้ 2 กรณี คือ (3.1) ถ้าผู้ถูกเวนคืนมีอสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่และอสังหาริมทรัพย์นั้นมีราคาสูงขึ้น ก็ให้หักราคาที่สูงขึ้นนั้นออกจากเงินค่าทดแทนโดยคำนวณตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 21 วรรคสองและวรรคสี่ และ (3.2) ถ้าอสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่มีราคาลดลงก็ให้กำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับการที่ส่วนที่เหลือนั้นมีราคาลดลงด้วย

ในส่วนของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างโรงเรือนนั้นการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินเป็นการเฉพาะ แยกเป็น **กรณีที่ดิน** แบ่งเป็นที่ดินทั่วไป ที่ดินมีสิ่งปลูกสร้างโรงเรือนที่ได้สร้างหรือต่อเติม ที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือประกอบการค้าฯ ที่ดินที่มีได้ใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือทำประโยชน์อย่างแท้จริงภายในห้าปีนับแต่วันที่เจ้าของได้มาที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนฯ **กรณีสิ่งปลูกสร้างโรงเรือน** แบ่งได้เป็นโรงเรือนทั่วไป สิ่งปลูกสร้างโรงเรือนประเภทที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือประกอบการค้าฯ สิ่งปลูกสร้างโรงเรือนที่เหลือจากการเวนคืนไม่ว่าจะเป็นสิ่งปลูกสร้างโรงเรือนที่เหลืออยู่มีราคาสูงขึ้นหรือลดลง และสิ่งปลูกสร้างโรงเรือนที่เหลืออยู่ใช้การไม่ได้ โดยทั้งหมดนี้มีกฎหมายกำหนดแนวทางการให้ค่าทดแทนไว้เป็นการเฉพาะ

สำหรับจำนวนเงินค่าทดแทน (โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่ดิน) มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ให้พิจารณาจากราคาของตัวอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืน ซึ่งมีด้วยกัน 3 ลักษณะราคา กล่าวคือ (1) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน โดยราคาตลาดเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนดจำนวนทุนทรัพย์ในการจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน พ.ศ. 2530 (2) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ และ (3) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม นอกจากที่กล่าวมาแล้ว บทบัญญัติมาตรา 21 (5) ยังกำหนดหลักเกณฑ์อีกประการหนึ่งที่จะต้องนำมาพิจารณาในการกำหนดค่าทดแทน นั่นคือเรื่องเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน กล่าวคือ การเวนคืนแต่ละโครงการจะมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน เช่น โครงการสร้างสะพานพิเศษระบบทางด่วน ซึ่งเป็นโครงการที่มีลักษณะเป็นการลงทุนและหารายได้กลับคืนมา ทำให้มีเหตุอันสมควรในการที่จะสามารถเพิ่มราคาที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ได้ เพราะเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนไม่ควรต้องเป็นผู้เสียสละเพื่อสร้างกำไรแก่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยหรือกลุ่มเอกชนผู้สัมปทาน หรือแม้แต่แค่เอกชนผู้ใช้ประโยชน์จากทางด่วน แต่ในทางตรงข้ามหากเป็นกรณีโครงการเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวง คลองชลประทานหรือสวนสาธารณะซึ่งไม่มีรายได้กลับคืนให้แก่อรัฐ การกำหนดค่าทดแทนย่อมสามารถปรับให้ต่ำลงมาได้

## 2. องค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดค่าทดแทน

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้กำหนดองค์กรที่มีอำนาจในการกำหนดเงินค่าทดแทนไว้ 3 ระดับ คือ คณะกรรมการ (กำหนดราคาเบื้องต้น) รัฐมนตรี (คณะกรรมการพิจารณา

อุทธรณ์) และศาลยุติธรรม เป็นการเปิดโอกาสให้มีการถ่วงดุลในเรื่องของการกำหนดเงินค่าทดแทนตามลำดับถึง 3 ชั้น ดังนั้น หากจะมีข้อบกพร่องในการกำหนดเงินค่าทดแทนที่เกิดจากการกระทำโดยองค์กรระดับล่าง องค์กรระดับบนก็จะมีโอกาสตรวจสอบและสั่งแก้ไขได้

(1) คณะกรรมการ (ในการกำหนดราคาเบื้องต้น)

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการสำรวจที่จะต้องเวนคืน (ในกรณีที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน) เสร็จเป็นบางส่วนหรือทั้งหมดแล้ว กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่เสนอรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่สำรวจแล้วเสร็จ ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และในกรณีพระราชกฤษฎีกาผ่านเขตท้องที่ได้ก็ให้มีผู้แทนของสภาท้องถิ่นนั้นแห่งละหนึ่งคนเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา 18 (มาตรา 9) ส่วนในกรณีที่มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยมิได้มีการออกพระราชกฤษฎีกา และพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นมิได้กำหนดเรื่องเงินค่าทดแทนไว้เป็นอย่างอื่น ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งภายใน สามสิบวันนับแต่วันใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคนและผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา 18 (มาตรา 23) คณะกรรมการชุดดังกล่าวมีหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทน โดยต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน คณะกรรมการจะขอให้รัฐมนตรีขยายเวลาออกไปอีกก็ได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวัน ซึ่งจะเห็นได้ว่าในองค์ประกอบของคณะกรรมการชุดนี้ กฎหมายมิได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาเป็นกรรมการว่าต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในการประเมินราคาทรัพย์สินเลย ซึ่งการประเมินราคาทรัพย์สินให้ถูกต้องตามหลักวิชานั้นจะต้องทำโดยผู้มีความรู้ความสามารถเฉพาะจริงๆ มิใช่บุคคลทั่วไปสามารถประเมินได้ ดังนั้น การที่กฎหมายได้กำหนดผู้ที่จะมาเป็นคณะกรรมการไว้เช่นนี้อาจเป็นผลให้การประเมินราคาทรัพย์สินของคณะกรรมการดังกล่าวไม่ถูกต้องตามหลักวิชาและไม่ตรงต่อความเป็นจริงได้ กรณีจะแตกต่างไปจากของประเทศอังกฤษที่ Lands Tribunal จะประกอบด้วยกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย และกรรมการผู้มีความเชี่ยวชาญในการประเมินราคาทรัพย์สิน ทำให้การกำหนดค่าทดแทนขององค์กรนี้เป็นที่ยอมรับของผู้ถูกเวนคืนมากพอสมควร ดังนั้น หากมีการแก้ไขกฎหมายให้คณะกรรมการของไทยประกอบด้วยผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการประเมินราคาทรัพย์สินด้วย เช่นเดียวกับกรณีของประเทศอังกฤษก็ว่าจะมีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

## (2) รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แล้วแต่กรณี

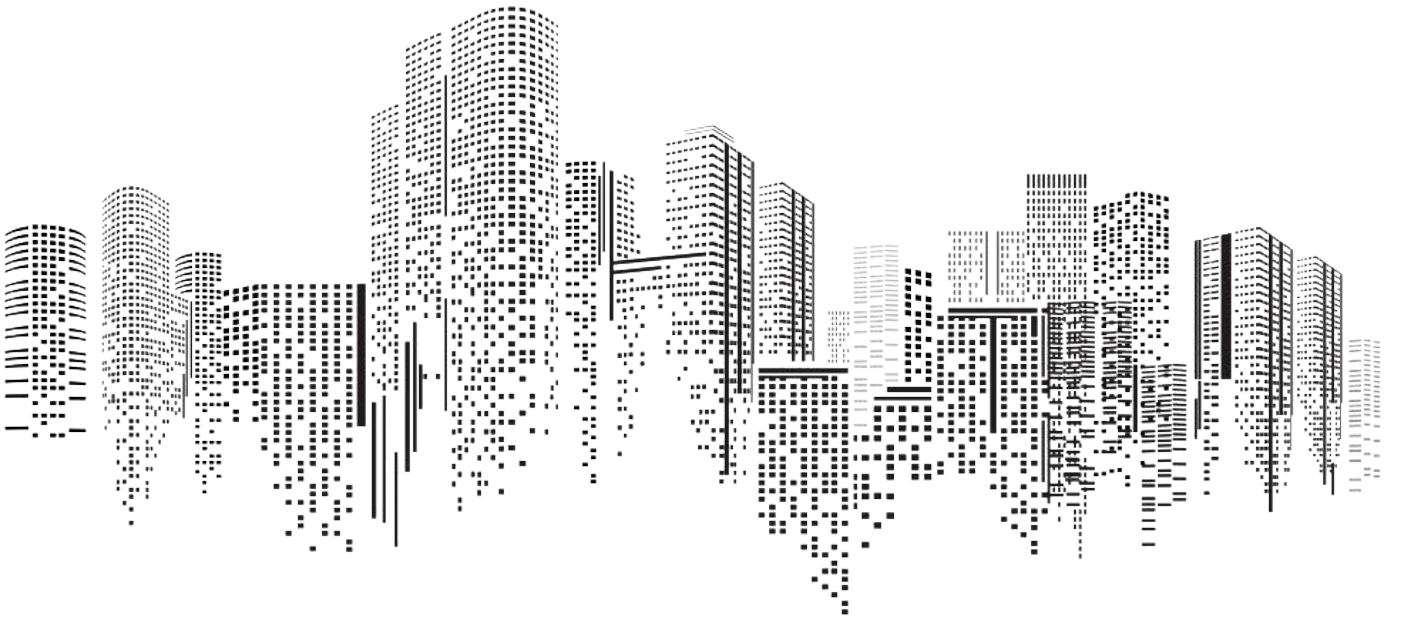
รัฐมนตรีเป็นองค์กรในระดับที่สองที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบกลั่นกรองการกำหนดเงินค่าทดแทนของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น โดยหากผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่พอใจจำนวนเงินที่คณะกรรมการกำหนดก็ชอบที่จะอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาหรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ แล้วแต่กรณี ได้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว (มาตรา 25) ในการพิจารณาอุทธรณ์นั้น กฎหมายได้บัญญัติให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ในทางปฏิบัติจะเรียกว่า “คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์” เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์และเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีโดยที่รัฐมนตรีจะต้องมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ องค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายและผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์มีจำนวนทั้งสิ้นไม่น้อยกว่าห้าคน ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีความคล้ายคลึงกับ Lands Tribunal ของประเทศอังกฤษมาก จึงเป็นองค์ประกอบที่มีความเหมาะสมแล้ว

## (3) ศาล

องค์กรสุดท้ายที่มีความเกี่ยวข้องกับการกำหนดเงินค่าทดแทน คือ ศาล ซึ่งปัจจุบันคือศาลปกครองพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 26 ได้กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี หรือ ในกรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว แล้วแต่กรณี ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ข้อโต้แย้งทั้งหลายที่เกี่ยวกับจำนวนเงินค่าทดแทนจะเป็นอันยุติโดยคำพิพากษาของศาล ซึ่งทำให้ศาลต้องเข้ามาเป็นผู้ทำหน้าที่กำหนดเงินค่าทดแทนด้วยอีกองค์กรหนึ่ง

ในการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีหรือฟ้องคดีต่อศาลนั้น ไม่เป็นเหตุให้การครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์ การรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง การขนย้ายทรัพย์สิน หรือการดำเนินการใด ๆ ของเจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับกิจการที่จะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นต้องสะดุดหยุดลง (มาตรา 26) ทั้งนี้ก็เพื่อแก้ไขปัญหามิให้เกิดความชะงักงันในการดำเนินการเวนคืนนั่นเอง อันเป็นไปตามหลักกฎหมายปกครองพื้นฐานคือหลักการจัดทำบริการสาธารณะต้องต่อเนื่องไม่หยุดชะงัก





# 4

**หลักการสากล  
ที่ใช้ประเมินกฎหมาย  
ว่าด้วยการเวนคืน  
อสังหาริมทรัพย์**

ข้อ 16 ของคู่มือปฏิบัติตามความสมัครใจว่าด้วยการจัดการการถือครองที่ดิน การประมงและป่าไม้ ในบริบทของความมั่นคงทางอาหารในระดับชาติ (Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure in the Context of National Food Security) เป็นหลักการสากลที่ใช้พิจารณา หมายความว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ รายงานฉบับนี้จะเปรียบเทียบกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ของไทยกับแนวทางดังกล่าว โดยอ้างอิงผลการศึกษาที่สถาบันทรัพยากรโลก (World Resources Institute: WRI) จัดทำร่วมกับมหาวิทยาลัยโกรนิงเกน (University of Groningen) เนเธอร์แลนด์

เนื้อหาในส่วนนี้แบ่งออกเป็น 3 ส่วนย่อย ส่วนแรก จะกล่าวถึงข้อ 16 ของคู่มือปฏิบัติตามความสมัครใจ ส่วนที่สอง จะอภิปรายผลการศึกษาที่จัดทำโดยสถาบันทรัพยากรโลก และส่วนสุดท้าย จะสรุป ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายเวนคืนของไทย เพื่อใช้ในการวิเคราะห์และสังเคราะห์ต่อไป

## 4.1 ข้อ 16 ของคู่มือปฏิบัติตามความสมัครใจ

ในปี ค.ศ. 2012 คณะกรรมาธิการว่าด้วยความมั่นคงทางอาหารโลกแห่งสหประชาชาติ (UN Committee on World Food Security) มีมติรับรองคู่มือปฏิบัติตามความสมัครใจว่าด้วยการจัดการการถือครองที่ดิน การประมงและป่าไม้ในบริบทของความมั่นคงทางอาหารในระดับชาติ ในข้อ 16 ของคู่มือดังกล่าวระบุหลักการ เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และค่าทดแทนไว้ ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

### กรอบที่ 1 สาระสำคัญของข้อ 16 ของคู่มือปฏิบัติตามความสมัครใจ

ข้อ 16.1 “รัฐควรที่จะเวนคืนสิทธิในที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยรัฐควรที่จะกำหนดแนวคิดที่ว่าด้วย ประโยชน์สาธารณะให้ชัดเจนลงในกฎหมายเพื่อให้เกิดความชอบด้วยกฎหมายในการเวนคืน”

“(รัฐควรที่จะเวนคืนเฉพาะ) ทรัพยากรเท่าที่จำเป็น”

“(รัฐ) ควรที่จะเคารพสิทธิของผู้ถือโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบางและกลุ่มชาย ขอบ โดยให้ค่าชดเชยตามกฎหมายในประเทศ”

ข้อ 16.2 “รัฐควรที่จะระมัดระวังในกรณีที่มีการเวนคืนนั้นอยู่ในพื้นที่ทางวัฒนธรรม ศาสนาหรือสิ่งแวดล้อม อย่างมีนัยสำคัญ หรือในที่มีความสำคัญอย่างมากต่อการดำรงชีวิตของคนและกลุ่มเปราะบาง”

“รัฐควรที่จะรับรองให้การวางแผนและกระบวนการเวนคืนมีความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม มีการ ระบุผู้ที่ได้รับผลกระทบ และดำเนินการแจ้งให้ทราบตลอดจนการปรึกษาหารือในทุกๆ ขั้นตอนอย่าง เหมาะสม”

- ข้อ 16.3 “รัฐควรรับรองให้มีการประเมินราคาที่เป็นธรรมและการชดเชยอย่างเร่งด่วน ทั้งนี้ รูปแบบของการชดเชย เช่น การให้เงิน การชดเชยให้สิทธิในพื้นที่อื่น หรือทั้งให้เงินและสิทธิ”
- ข้อ 16.5 “หากที่ดิน (ไม่) จำต้องเวนคืนอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของแผน รัฐควรที่จะคืนสิทธิในที่ดินให้กับเจ้าของ ณ โอกาสแรก เพื่อสวมสิทธิเหนือที่ดินเดิมของตนต่อไป”
- ข้อ 16.6 “ทุกๆ ฝ่ายควรที่จะช่วยกันป้องกันการคอร์รัปชัน โดยเฉพาะผ่านการประเมินราคาที่ต้องตามวัตถุประสงค์ มีความโปร่งใสมีขั้นตอนและบริการแบบกระจายอำนาจ ตลอดจนการอุทธรณ์”
- ข้อ 16.8 “ก่อนที่จะเวนคืนหรือเคลื่อนย้ายการใช้ที่ดินซึ่งส่งผลต่อการพหุสิทธิของปัจเจกบุคคลหรือชุมชน ในการเข้าถึงทรัพยากรการผลิต รัฐควรที่จะดำเนินการศึกษาความเป็นไปได้ในทางเลือกอื่นๆ ร่วมกับการปรึกษาหารือกับผู้ที่ได้รับผลกระทบ โดยจะต้องคำนึงถึงการหลีกเลี่ยงหรือส่งผลกระทบต่อชนชั้นที่ต่ำที่สุดก่อนจะใช้มาตรการการเวนคืน”
- ข้อ 16.9 “ในแง่ของการอนุญาตให้ใช้ทรัพยากร รัฐควรที่จะดำเนินการที่เหมาะสมเพื่อจัดหาที่อยู่อาศัย การโยกย้ายถิ่นฐานหรือการเข้าถึงที่ดินอย่างเพียงพอ”

ที่มา: Tagliarino (2016)

## 4.2 พลการศึกษาที่จัดทำโดยสถาบันทรัพยากรโลก

ในปี ค.ศ. 2016 สถาบันทรัพยากรโลก (World Resources Institute: WRI) ร่วมกับมหาวิทยาลัยโกรนิงเกน (University of Groningen) เนเธอร์แลนด์ เสนอผลการศึกษาเรื่อง Encroaching on Land and Livelihoods: How National Expropriation Laws Measure Up Against International Standards (Tagliarino, 2016) งานศึกษาฉบับดังกล่าวเปรียบเทียบกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศต่างๆ จำนวน 30 ประเทศ<sup>2</sup> ว่ามีความสอดคล้องกับข้อ 16 ของคู่มือปฏิบัติตามความสมัครใจ หรือไม่อย่างไร

เกณฑ์การพิจารณาความสอดคล้องกับข้อ 16 ของคู่มือปฏิบัติตามความสมัครใจ ประกอบด้วยตัวชี้วัด 24 ตัวชี้วัด ซึ่งแบ่งออกเป็น 5 ประเด็น ได้แก่ (1) การกำหนดวัตถุประสงค์สาธารณะ (2) ข้อจำกัดเรื่องจำนวนและประเภทที่ดิน (3) กระบวนการเวนคืน (4) ค่าทดแทน และ (5) การฟื้นฟูและการย้ายถิ่นฐาน (โปรดดูตารางที่ 2)

<sup>2</sup> ประเทศที่อยู่ในขอบเขตการศึกษา ส่วนใหญ่เป็นประเทศกำลังพัฒนา ประกอบด้วยประเทศในภูมิภาคเอเชีย 15 ประเทศ ได้แก่ อัฟกานิสถาน บังกลาเทศ กัมพูชา จีน ฮังการี อินเดีย อินโดนีเซีย คาซัคสถาน มาเลเซีย มองโกเลีย ฟิลิปปินส์ ศรีลังกา ไต้หวัน ไทย และเวียดนาม และประเทศในภูมิภาคแอฟริกา 15 ประเทศ ได้แก่ บอตสวานา บุร์กินาฟาโซ เอธิโอเปีย กานา เคนยา ไลบีเรีย นามิเบีย ไนจีเรีย รวันดา แอฟริกาใต้ ซูดานใต้ แทนซาเนีย อุกันดา แซมเบีย และซิมบับเว

ตารางที่ 2 เกณฑ์การพิจารณาความสอดคล้องกับข้อ 16 ของคู่มือปฏิบัติตามความสมัครใจ

ประเด็นพิจารณา	ตัวชี้วัด
การกำหนดวัตถุประสงค์สาธารณะ	<ul style="list-style-type: none"> <li>◎ คำนิยาม “วัตถุประสงค์สาธารณะ” มีความชัดเจน</li> </ul>
ข้อจำกัดเรื่องจำนวนและประเภทที่ดิน	<ul style="list-style-type: none"> <li>◎ รัฐเวนคืนที่ดินน้อยที่สุดเท่าที่จำเป็น</li> <li>◎ พื้นที่ที่มีความสำคัญเชิงวัฒนธรรม ศาสนา และสิ่งแวดล้อม ได้รับการปกป้องเป็นพิเศษ</li> <li>◎ ที่ดินของกลุ่มคนยากจนและเปราะบางได้รับการปกป้องเป็นพิเศษ</li> <li>◎ รัฐคืนสิทธิถือครองเมื่อไม่ได้ใช้เพื่อวัตถุประสงค์สาธารณะแล้ว</li> </ul>
กระบวนการเวนคืน	<ul style="list-style-type: none"> <li>◎ รัฐระบุประชาชนผู้ได้รับผลกระทบทั้งหมดก่อนการเวนคืน</li> <li>◎ รัฐให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบก่อนการเวนคืน</li> <li>◎ รัฐมีการปรึกษาหารือกับประชาชนผู้ได้รับผลกระทบก่อนการเวนคืน</li> </ul>
ค่าทดแทน <ul style="list-style-type: none"> <li>● ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◎ ผู้ถือครองที่ดินตามจารีต*ที่มีสิทธิรับรองมีสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทน</li> <li>◎ ผู้ถือครองที่ดินตามจารีตที่ไม่มีสิทธิรับรองมีสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทน</li> <li>◎ ผู้ใช้ประโยชน์จากที่ดินร้างมีสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทน</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● การคำนวณค่าทดแทน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◎ รัฐคำนวณค่าทดแทนโดยคำนึงถึงความอ่อนไหวทางเพศภาวะ**</li> <li>◎ ค่าทดแทนสะท้อนกิจกรรมทางเศรษฐกิจบนที่ดินนั้นๆ</li> <li>◎ ค่าทดแทนสะท้อนการปรับปรุงที่ดินนั้นๆ</li> <li>◎ ค่าทดแทนสะท้อนความเชื่อมโยงกับประวัติศาสตร์ หรือวัฒนธรรมบนที่ดินนั้นๆ</li> <li>◎ การจ่ายค่าทดแทนโดยให้ทางเลือกเป็นที่ดินอื่น</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● การจ่ายค่าทดแทน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◎ การจ่ายค่าทดแทนก่อนการเข้าใช้ที่ดิน</li> <li>◎ ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบสามารถเจรจาต่อรองค่าทดแทนได้</li> <li>◎ ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบสามารถอุทธรณ์ค่าทดแทนได้</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● การฟื้นฟูและการย้ายถิ่นฐาน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◎ ประชาชนผู้ต้องย้ายถิ่นฐานได้รับค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นฐาน</li> <li>◎ ประชาชนผู้ต้องย้ายถิ่นฐานได้รับที่ดินและที่อยู่อาศัยใหม่</li> <li>◎ ที่ดินใหม่ต้องเป็นที่ดินที่อุดมสมบูรณ์</li> <li>◎ รัฐมีการปรึกษาหารือกับประชาชนผู้ต้องย้ายถิ่นฐานก่อนเริ่มกระบวนการ</li> <li>◎ รัฐหลีกเลี่ยงการขับไล่ออกจากพื้นที่</li> </ul>

ที่มา: Tagliarino (2016)

หมายเหตุ:

\* การถือครองที่ดินตามจารีต (customary land tenure) หมายถึง สิทธิในการถือครองที่ดิน การเข้าถึง การใช้ และ ส่งการต่อที่ดินของชุมชนท้องถิ่น (local community) หรือชนพื้นเมืองดั้งเดิม (indigenous) ซึ่งมีอยู่ก่อนและแตกต่างไปจากการถือครองที่ดินตามกฎหมาย (statutory land tenure)

\*\* สถาบันยุโรปเพื่อความเท่าเทียมทางเพศสถานะ (European Institute for Gender Equality: EIGE) สรุปความหมายของ “ความอ่อนไหวทางเพศสถานะ” (gender sensitivity) ว่าเป็นจุดมุ่งหมายในการทำความเข้าใจและยอมรับปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรมที่ส่งผลต่อการกีดกันและการเลือกปฏิบัติบนฐานเรื่องเพศ ทั้งในชีวิตสาธารณะและส่วนตัว โดยมุ่งเน้นไปที่ความเสียเปรียบเชิงโครงสร้างที่มีต่อสถานะและบทบาทของเพศหญิง

จากผลการศึกษาพบว่า กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ยังไม่สอดคล้องกับข้อ 16 ของคู่มือปฏิบัติตามความสมัครใจ ทั้งนี้ ในกรณีของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของไทยนั้น ตัวชี้วัดที่ไทย “ผ่านเกณฑ์” มีทั้งสิ้น 5 ตัวชี้วัด “ผ่านเกณฑ์บางส่วน” 3 ตัวชี้วัด และ “ไม่ผ่านเกณฑ์” 16 ตัวชี้วัด (โปรดดูตารางที่ 3)

ตารางที่ 3 สรุปผลการจัดทำโดยสถาบันทรัพยากรโลก

ตัวชี้วัด	จำนวนประเทศ			ข้อบกพร่องในกฎหมายของไทย
	ผ่านเกณฑ์	ผ่านเกณฑ์บางส่วน	ไม่ผ่านเกณฑ์	
๑ คำนิยาม “วัตถุประสงค์สาธารณะ” มีความชัดเจน	4	10	16	ผ่านเกณฑ์บางส่วน
๑ รัฐเวนคืนที่ดินน้อยที่สุดเท่าที่จำเป็น	3	0	27	ไม่ผ่านเกณฑ์
๑ พื้นที่ที่มีความสำคัญเชิงวัฒนธรรม ศาสนา และสิ่งแวดล้อมได้รับการปกป้องเป็นพิเศษ	3	4	23	ไม่ผ่านเกณฑ์
๑ ที่ดินของกลุ่มคนยากจนและเปราะบางได้รับการปกป้องเป็นพิเศษ	3	3	24	ไม่ผ่านเกณฑ์
๑ รัฐคืนสิทธิถือครองเมื่อไม่ได้ใช้เพื่อวัตถุประสงค์สาธารณะแล้ว	7	6	17	ผ่านเกณฑ์
๑ รัฐระบุประชาชนผู้ได้รับผลกระทบทั้งหมดก่อนการเวนคืน	3	3	24	ไม่ผ่านเกณฑ์
๑ รัฐให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบก่อนการเวนคืน	13	1	16	ผ่านเกณฑ์
๑ รัฐมีการปรึกษาหารือกับประชาชนผู้ได้รับผลกระทบก่อนการเวนคืน	8	4	18	ไม่ผ่านเกณฑ์
๑ ผู้ถือครองที่ดินตามจารีตที่มีสิทธิรับรองมีสิทธิ์ที่จะได้รับค่าทดแทน	18	4	8	ไม่ผ่านเกณฑ์
๑ ผู้ถือครองที่ดินตามจารีตที่ไม่มีสิทธิรับรองมีสิทธิ์ที่จะได้รับค่าทดแทน	6	3	21	ไม่ผ่านเกณฑ์

ตัวชี้วัด	จำนวนประเทศ			ข้อบทในกฎหมาย ของไทย
	ผ่าน เกณฑ์	ผ่าน เกณฑ์ บางส่วน	ไม่ผ่าน เกณฑ์	
๑ ผู้ใช้ประโยชน์จากที่ดินร้างมีสิทธิ์ที่จะได้รับค่าทดแทน	0	11	19	ผ่านเกณฑ์บางส่วน
๑ รัฐคำนวณค่าทดแทนโดยคำนึงถึงความอ่อนไหวทางเพศ สภาวะ	0	1	29	ไม่ผ่านเกณฑ์
๑ ค่าทดแทนสะท้อนกิจกรรมทางเศรษฐกิจบนที่ดินนั้นๆ	15	11	4	ผ่านเกณฑ์
๑ ค่าทดแทนสะท้อนการปรับปรุงที่ดินนั้นๆ	16	9	5	ผ่านเกณฑ์บางส่วน
๑ ค่าทดแทนสะท้อนความเชื่อมโยงกับประวัติศาสตร์ หรือ วัฒนธรรมบนที่ดินนั้นๆ	1	6	23	ไม่ผ่านเกณฑ์
๑ การจ่ายค่าทดแทนโดยให้ทางเลือกเป็นที่ดินอื่น	17	0	13	ไม่ผ่านเกณฑ์
๑ การจ่ายค่าทดแทนก่อนการเข้าใช้ที่ดิน	16	7	7	ผ่านเกณฑ์
๑ ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบสามารถเจรจาต่อรองค่าทดแทนได้	21	2	7	ไม่ผ่านเกณฑ์
๑ ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบสามารถอุทธรณ์ค่าทดแทนได้	28	0	2	ผ่านเกณฑ์
๑ ประชาชนผู้ต้องย้ายถิ่นฐานได้รับค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นฐาน	8	1	21	ไม่ผ่านเกณฑ์
๑ ประชาชนผู้ต้องย้ายถิ่นฐานได้รับที่ดินและที่อยู่อาศัยใหม่	3	3	14	ไม่ผ่านเกณฑ์
๑ ที่ดินใหม่ต้องเป็นที่ดินที่อุดมสมบูรณ์	0	3	27	ไม่ผ่านเกณฑ์
๑ รัฐมีการปรึกษาหารือกับประชาชนผู้ต้องย้ายถิ่นฐานก่อนเริ่ม กระบวนการ	4	1	25	ไม่ผ่านเกณฑ์
๑ รัฐหลีกเลี่ยงการขับไล่ออกจากพื้นที่	1	2	27	ไม่ผ่านเกณฑ์

ที่มา: Tagliarino (2016)

### 4.3 ความสอดคล้องกันระหว่างกฎหมายไทยกับข้อ 16 ของคู่มือปฏิบัติตามความสมัครใจฯ

เนื้อหาในส่วนนี้จะสรุปความสอดคล้องกันระหว่างกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของไทยกับข้อ 16 ของคู่มือปฏิบัติตามความสมัครใจฯของไทย โดยแบ่งออกเป็น (ก) ตัวชี้วัดที่ผ่านเกณฑ์บางส่วน และ (ข) ตัวชี้วัดที่ไม่ผ่านเกณฑ์ แต่ประเทศอื่นๆ ผ่านเกณฑ์

กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของไทย มีตัวชี้วัดที่ไทย “ผ่านเกณฑ์” มีทั้งสิ้น 5 ตัวชี้วัด “ผ่านเกณฑ์บางส่วน” 3 ตัวชี้วัด และ “ไม่ผ่านเกณฑ์” 16 ตัวชี้วัด โดยตัวชี้วัดที่ผ่านเกณฑ์ ได้แก่

- ๑ รัฐคืนสิทธิถือครองเมื่อไม่ได้ใช้เพื่อวัตถุประสงค์สาธารณะแล้ว
- ๑ รัฐให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบก่อนการเวนคืน
- ๑ ค่าทดแทนสะท้อนกิจกรรมทางเศรษฐกิจบนที่ดินนั้นๆ
- ๑ การจ่ายค่าทดแทนก่อนการเข้าใช้ที่ดิน และ
- ๑ ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบสามารถอุทธรณ์ค่าทดแทนได้

ตัวชี้วัดที่ผ่านเกณฑ์บางส่วน ได้แก่

- ๑ คำนิยาม “วัตถุประสงค์สาธารณะ” มีความชัดเจน
- ๑ ผู้ใช้ประโยชน์จากที่ดินรกร้างมีสิทธิ์ที่จะได้รับค่าทดแทน และ
- ๑ ค่าทดแทนสะท้อนการปรับปรุงที่ดินนั้นๆ

ขณะที่ตัวชี้วัดที่ไม่ผ่านเกณฑ์ แต่ประเทศอื่นๆ ผ่านเกณฑ์นั้น จะพิจารณาเฉพาะตัวชี้วัดที่มีประเทศอื่นๆ อย่างน้อย 1 ใน 3 (10 ประเทศจาก 30 ประเทศ) ผ่านเกณฑ์ ตัวชี้วัดเหล่านี้ ได้แก่

- ๑ ผู้ถือครองที่ดินตามจารีตที่มีสิทธิ์รับรองมีสิทธิ์ที่จะได้รับค่าทดแทน
- ๑ การจ่ายค่าทดแทนโดยให้ทางเลือกเป็นที่ดินอื่น และ
- ๑ ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบสามารถเจรจาต่อรองค่าทดแทนได้

## 1. ตัวชี้วัดที่ผ่านเกณฑ์บางส่วน

- (1) คำนิยาม “วัตถุประสงค์สาธารณะ” มีความชัดเจน

การกำหนดนิยาม “วัตถุประสงค์สาธารณะ” ที่มีความชัดเจน จะช่วยให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไม่เป็นไปอย่าง misuse or abuse ซึ่งอาจไม่ใช่ประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง ตัวอย่างเช่น เอธิโอเปียมีการเวนคืนที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมจำนวน 1 แสนเฮกตาร์แก่บริษัทเอกชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการสนับสนุน “โครงการพัฒนาที่ดีกว่า” (a better development project) ตามที่ปรากฏในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอธิโอเปีย ในท้ายที่สุด บริษัทเอกชนผู้ดำเนินโครงการดังกล่าวกลับไม่สามารถสร้างงาน จัดหาน้ำสะอาด และสร้างสาธารณูปโภคได้ตามที่สัญญาไว้ การกำหนดนิยามที่ไม่ชัดเจนเช่นนี้เป็นลักษณะของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่ผ่านเกณฑ์ตัวชี้วัดนี้

กรณีกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของไทยนั้น แม้ว่าจะมีการระบุหน้าที่รัฐสามารถเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

พ.ศ. 2530 ว่า “...เพื่อกิจการใดๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน...” แต่การระบุกรณีปลายเปิดไว้ว่า “...หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น” ย่อมเป็นการเปิดช่องให้มีการตีความได้กว้างขวางแตกต่างกันออกไป และทำให้กฎหมายฉบับนี้ผ่านเกณฑ์ตัวชี้วัดนี้บางส่วนเท่านั้น

(2) ผู้ใช้ประโยชน์จากที่ดินรกร้างมีสิทธิ์ที่จะได้รับค่าทดแทน

มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดเงื่อนไขบางประการให้เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง หรือเจ้าของต้นไม้ยืนต้นสามารถได้รับเงินทดแทนจากการเวนคืนได้ ทั้งนี้ ในมาตราดังกล่าวไม่ได้กำหนดว่าต้องเป็นเจ้าของที่ดินแต่อย่างใด นอกจากนี้ยังมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2532<sup>3</sup> และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2544<sup>4</sup> เรื่องเกี่ยวกับการอนุมัติจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดิน (ค่าขนย้าย) โครงการของรัฐเพื่อรองรับในการจ่ายค่าขนย้ายให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการ โดยมอบให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับโครงการนั้นๆ เข้าไปประสานกับคณะกรรมการพิจารณาและกำหนดราคาค่าชดเชยที่ดิน (ค่าขนย้าย) ในระดับจังหวัดเพื่อดำเนินการเจรจาจ่ายค่าขนย้าย ตามหลักเกณฑ์ว่าการจ่ายค่าขนย้ายสำหรับที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิซึ่งได้รับผลกระทบจากโครงการของรัฐ

<sup>3</sup> คณะรัฐมนตรีมีมติดังนี้ 1. อนุมัติในหลักการตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เสนอ ดังนี้

1.1 ให้กรมทรัพยากรน้ำนำมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2553 และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2535 มาปรับใช้ในการพิจารณาการจ่ายค่าขนย้าย ค่ารั้อยอาคาร บ้านเรือน สิ่งปลูกสร้าง ต้นไม้ยืนต้น พืชล้มลุก ให้แก่ราษฎรผู้ถือครองที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ ทั้งนี้ ให้นำหลักเกณฑ์ที่ได้รับ อนุมัติมาใช้กับโครงการพัฒนาแหล่งน้ำของกรมทรัพยากรน้ำกรณีไม่มีเอกสารสิทธิโครงการอื่นๆ ด้วย

1.2 แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาค่าขนย้าย ค่ารั้อยอาคาร บ้านเรือน สิ่งปลูกสร้าง ต้นไม้ยืนต้น พืชล้มลุก โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีโครงการพัฒนาแหล่งน้ำ เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกรมทรัพยากรน้ำ เป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่กำกับ ควบคุม และกำหนดแนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับ การจ่ายค่าขนย้าย ค่ารั้อยอาคารฯ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการของกรมทรัพยากรน้ำ และกำหนด ราคาค่าขนย้ายฯ ให้แก่ราษฎรผู้ถือครองที่ดินโดยไม่มีเอกสารสิทธิซึ่งได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาแหล่งน้ำของกรมทรัพยากรน้ำ ตลอดจนประสานงานและขอความร่วมมือจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับจ่ายค่าขนย้ายฯ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

<sup>4</sup> 1. เรื่องอนุมัติจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดิน (ค่าขนย้าย) โครงการฝายเชียงดาว คณะรัฐมนตรีอนุมัติตามที่คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 5 (คกก. 5) เสนอ เรื่องขออนุมัติจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดิน (ค่าขนย้าย) โครงการฝายเชียงดาวของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยเห็นชอบในการจ่ายค่าขนย้ายให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการฝายเชียงดาวจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 9 ราย เนื้อที่ 23 - 2 - 84.45 ไร่ โดยมอบให้กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมไปประสานกับคณะกรรมการพิจารณาและกำหนดราคาค่าชดเชยที่ดิน (ค่าขนย้าย) ในระดับจังหวัดในการดำเนินการเจรจาจ่ายค่าขนย้ายให้ต่ำกว่าราคาไร่ละ 105,000 บาท โดยมีหลักเกณฑ์ว่าการจ่ายค่าขนย้ายสำหรับที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิที่อยู่ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติไม่ควรใช้ราคาประเมินที่ดินของกรมที่ดินในการพิจารณา แต่ให้พิจารณาจ่ายค่าชดเชยเพื่อทดแทนสิ่งปลูกสร้างและต้นไม้ และเมื่อได้ข้อยุติราคาค่าขนย้ายแล้วให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมรายงานผล ให้คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 5 ทราบก่อนดำเนินการต่อไปด้วย



อย่างไรก็ตาม เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดการใช้ประโยชน์จากที่ดินไว้เฉพาะกรณีโรงเรียน หรือสิ่งปลูกสร้าง หรือไม้ยืนต้น ทำให้กฎหมายฉบับนี้ผ่านเกณฑ์ตัวชี้วัดนี้บางส่วนเท่านั้น

### (3) ค่าทดแทนสะท้อนการปรับปรุงที่ดินนั้นๆ

ในกรณีที่การปรับปรุงนั้นทำให้ที่ดินมีราคาตามท้องตลาดที่สูงขึ้น มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดให้การคำนวณเงินค่าทดแทนจะต้องคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 ด้วย ดังนั้น กฎหมายไทยในส่วนนี้ได้รับรองการคำนวณค่าใช้จ่ายเอาไว้แล้ว จึงไม่แน่ชัดว่า เหตุใดกฎหมายฉบับนี้จึงผ่านเกณฑ์ตัวชี้วัดนี้บางส่วนเท่านั้น

รายงานฉบับนี้สันนิษฐานว่า สาเหตุที่กฎหมายฉบับนี้ผ่านเกณฑ์ตัวชี้วัดนี้บางส่วนเท่านั้นเกิดขึ้นเนื่องจากการยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้น หรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. 2537 เมื่อปี 2538 ทำให้ไม่มีกฎหมายในลักษณะดังกล่าวบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

## 2. ตัวชี้วัดที่ไม่ผ่านเกณฑ์

### (1) ผู้ถือครองที่ดินตามจารีตที่มีสิทธิรับรองมีสิทธิ์ที่จะได้รับค่าทดแทน

ตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นั้น ผู้ถือครองที่ดินตามจารีตนั้น ไม่มีสิทธิ์ที่จะได้รับค่าทดแทน แม้ว่าในทางปฏิบัตินั้นจะมีการพิจารณาจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ถือครองที่ดินตามจารีตในบางกรณี

### (2) การจ่ายค่าทดแทนโดยให้ทางเลือกเป็นที่ดินอื่น

ตามหมวด 2 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นั้น กำหนดให้จ่ายค่าทดแทนเป็นเงินเท่านั้น ทั้งนี้ การจ่ายค่าทดแทนโดยให้ทางเลือกเป็นที่ดินอื่นเคยปรากฏแนวคิดในเรื่องการกำหนดค่าทดแทนอันเนื่องมาจากการแลกเปลี่ยนกับที่ดินที่เวนคืนมาจากเอกชน สิ่งที่แลกเปลี่ยนนั้นอาจอยู่ในรูปของ

- (ก) เงินค่าทดแทนที่ดิน และทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับที่ดินนั้น
- (ข) เงินค่าชดเชยความเสียหายจากการเวนคืนที่ดิน
- (ค) การจัดหาที่ดินใหม่ให้เป็นการแลกเปลี่ยน และ
- (ง) การจัดทำงานทำ การฝึกอบรมงานใหม่ (กรณีที่ต้องโยกย้ายถิ่นฐาน)<sup>5</sup>

<sup>5</sup> สำนักกฎหมายและที่ดิน กรมชลประทาน, การจัดทำบัญชีค่าทดแทนค่าร้อยละย้ายต้นไม้และไม้ผลที่ถูกเขตชลประทาน, น. 9. [http://kmcenter.rid.go.th/kclaw/news\\_ins\\_doc/project5.pdf](http://kmcenter.rid.go.th/kclaw/news_ins_doc/project5.pdf)

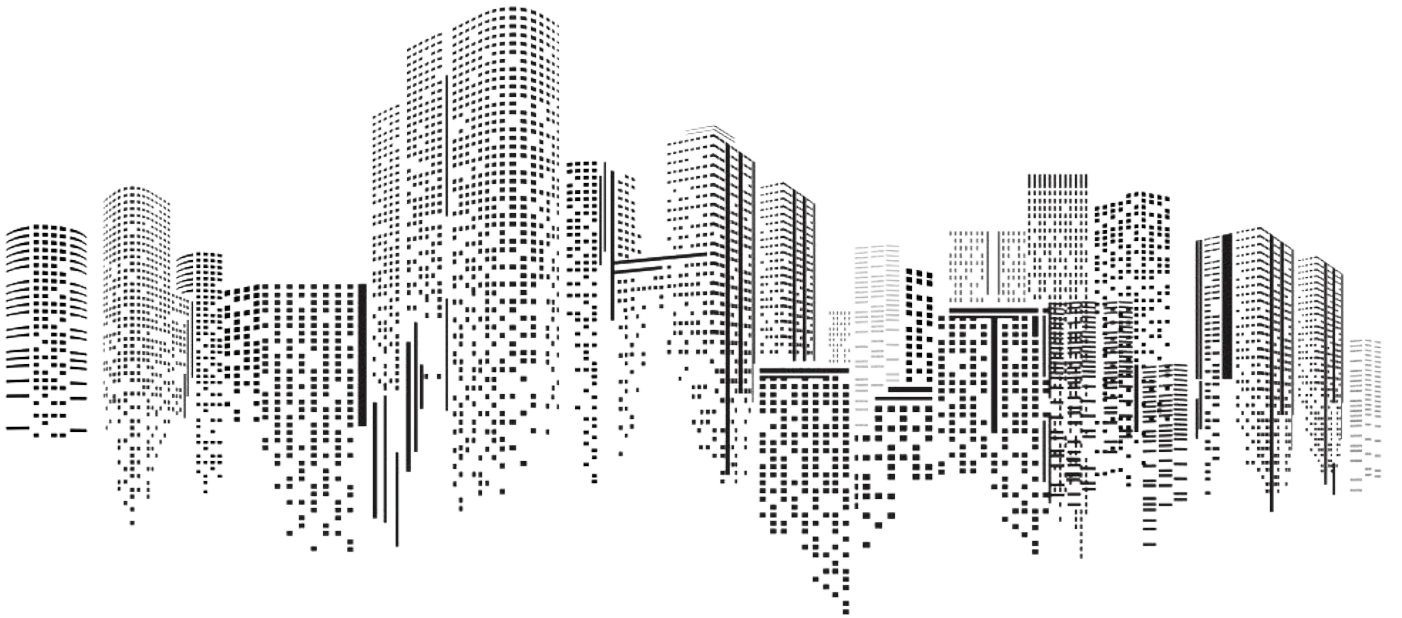
ในกรณี (ค) นั้นเป็นกรณีที่เอกชนขอแลกเปลี่ยนที่ดินสาธารณประโยชน์ และรัฐมีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินของราษฎร ซึ่งเอกชนได้ตกลงกับรัฐที่จะไม่ขอรับค่าชดเชยที่ดิน แต่จะขอแลกเปลี่ยนกับที่ดินของรัฐ โดยจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ซึ่งปัจจุบันนี้ราชการไม่ได้จัดหาที่ดินด้วยวิธีดังกล่าวอีกต่อไปแล้ว<sup>6</sup>

(5) ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบสามารถเจรจาต่อรองค่าทดแทนได้

ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบสามารถเจรจาต่อรองค่าทดแทนได้ เนื่องจากมิได้มีส่วนร่วมในคณะกรรมการกำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่เจ้าของโดยมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่เจ้าของที่ดิน ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวไม่ได้มีตัวแทนหรือเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนนั่งอยู่ในคณะกรรมการเพื่อให้ข้อมูลหรือมีส่วนในการคิดคำนวณเงินค่าทดแทนแต่อย่างใด ทำให้ค่าทดแทนดังกล่าวอาจจะไม่ได้สะท้อนการเยียวยาแก่เจ้าของที่ดินอย่างเป็นธรรมได้

อย่างไรก็ตาม เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่พอใจค่าทดแทน สามารถอุทธรณ์ได้ตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

<sup>6</sup> บัญญัติ บุญมา, การเวนคืนกับการประเมินค่าทรัพย์สิน [http://www.thaiappraisal.org/thai/yourarticlesnews/your\\_view.php?strquery=your9.htm](http://www.thaiappraisal.org/thai/yourarticlesnews/your_view.php?strquery=your9.htm)



# 5

ปัญหาเกี่ยวกับ  
กฎหมายว่าด้วย  
การเวนคืน  
อสังหาริมทรัพย์

เนื้อหาในส่วนนี้จะแบ่งปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ออกเป็นสองส่วน ส่วนแรก กล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดและจ่ายเงินค่าทดแทนที่ทำให้ผู้มีสิทธิรับเงินค่าทดแทนได้รับเงินค่าทดแทนที่ไม่เป็นธรรม และส่วนที่สอง กล่าวถึงปัญหาของรัฐในการนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนได้มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

## 5.1 ปัญหาเกี่ยวกับค่าทดแทนที่ไม่เป็นธรรม

ปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดและจ่ายเงินค่าทดแทนที่ทำให้ผู้มีสิทธิรับเงินค่าทดแทนได้รับเงินค่าทดแทนที่ไม่เป็นธรรมนั้น มีสาเหตุจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มีบทบัญญัติบางมาตราที่ไม่เหมาะสม เป็นอุปสรรคในการกำหนดและจ่ายเงินค่าทดแทนของเจ้าหน้าที่ ทำให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับค่าทดแทนที่ไม่เป็นธรรม ดังนี้

- (1) การกำหนดโครงสร้างองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาค่าทดแทนตามมาตรา 9 และมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ไม่เหมาะสม ขาดบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญด้านกฎหมายมาร่วมทำหน้าที่สำรวจทรัพย์สินและกำหนดเงินค่าทดแทน เป็นผลให้การกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิรับเงินค่าทดแทนไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด และไม่มีประสิทธิภาพ
- (2) บทบัญญัติมาตรา 21 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ว่าด้วยหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนซึ่งใช้ข้อความว่าการกำหนดเงินค่าทดแทนก็เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคมนั้น ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจกำหนดเงินค่าทดแทนโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของรัฐและสังคมมากกว่าความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน
- (3) บทเฉพาะกาล มาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และบทเฉพาะกาลของกฎหมายจัดตั้งการทางพิเศษแห่งประเทศไทย และกฎหมายว่าด้วยทางหลวงตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 290 ฯ และฉบับที่ 295 ฯ มีผลทำให้การกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามกฎหมายเวนคืนซึ่งถูกยกเลิกไปแล้วไม่ได้รับความเป็นธรรม เพราะเจ้าหน้าที่ถือว่าการกำหนดราคาทรัพย์สินและเงินค่าทดแทนที่กำหนดไว้แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 จะออกให้บังคับเป็นอันใช้ได้ตามบทเฉพาะกาลจึงมิได้มีการพิจารณาค่าทดแทนใหม่ ทำให้ผู้ถูกเวนคืนที่ได้รับเงินค่าทดแทนล่าช้าได้รับความไม่เป็นธรรม เพราะราคาค่าทดแทนที่ได้รับนั้นไม่สอดคล้องกับราคาที่ดินและทรัพย์สินที่มีการเพิ่มขึ้นตามระยะเวลา ทั้งนี้ ในประเด็นดังกล่าวมีแนวคำพิพากษาตามสรุปในกรอบที่ 2-9 ดังต่อไปนี้

## กรอบที่ 2 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5615/2530

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5615/2530 วิธีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช 2482 หรือประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับ 295 มีวิธีปฏิบัติอย่างเดียวกัน คืออาจกระทำโดยออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยไม่ต้องออกพระราชกฤษฎีกาก็ได้ตั้งนั้น เงินค่าทดแทนตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 ข้อ 76(3) ที่ให้ถือเอาวันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับนั้น จึงต้องหมายถึงกรณีที่มีได้มีการออกพระราชกฤษฎีกา แต่ถ้ามีการออกพระราชกฤษฎีกาก่อนที่จะออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เงินค่าทดแทนที่ให้กำหนดเท่าราคาธรรมดาที่ซื้อขายกันในท้องตลาด ก็จะต้องเอาราคาในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับตามข้อ 76(1) หรือ (2) แล้วแต่กรณี ทำนองเดียวกันกับเรื่องทรัพย์สินที่จะคำนวณค่าทดแทนตามข้อ 75

## กรอบที่ 3 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3782/2533

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3782/2533 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 ข้อ 76 ที่กำหนดเงินค่าทดแทนราคาของทรัพย์สินตามราคาซื้อขายในท้องตลาดในวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงใช้บังคับในกรณีที่ได้ตราพระราชกฤษฎีกาเช่นนั้น ไม่มีบทบัญญัติให้นำเอาราคาที่ซื้อขายก่อนและหลังวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับในระยะเวลาที่ใกล้เคียงกับวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับที่สุดมาประกอบกัน เมื่อไม่ปรากฏว่าได้มีการซื้อขายที่ดินที่ถูกเวนคืนกันในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ จึงต้องกำหนดเงินค่าทดแทนโดยใช้ตามประกาศราคาปานกลางของที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่เพื่อให้เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นเอกชนเสียภาษีบำรุงท้องที่มาเป็นเกณฑ์กำหนดเงินค่าทดแทน

## กรอบที่ 4 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 521/2534

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 521/2534 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2515 ข้อ 76 กำหนดให้ใช้ค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเท่าราคาของทรัพย์สินตามราคาธรรมดาที่ซื้อขายในท้องตลาด ในวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะถูกเวนคืนใช้บังคับ หากในวันดังกล่าวไม่มีการซื้อขายที่ดินบริเวณที่จะถูกเวนคืน โจทก์ก็นำสืบถึงราคาที่ดินที่ซื้อขายกันในช่วงเวลาที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับมาเป็นเกณฑ์พิจารณาได้ จะอาศัยราคาที่ดินตามราคาตลาดเพื่อใช้เป็นทุนทรัพย์สำหรับเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมมาเป็นเกณฑ์กำหนดหาได้ไม่ เพราะไม่ใช่ราคาที่ดินตามราคาธรรมดาที่ซื้อขายกันในท้องตลาด

### กรอบที่ 5 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5769/2534

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5769/2534 การกำหนดค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางพิเศษนั้น มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 290 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2515 ข้อ 23 วรรคสุดท้ายบัญญัติว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางพิเศษ ให้นำบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยทางหลวง ในส่วนที่ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงนั้นมาใช้โดยอนุโลม และประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 295 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2515 ข้อ 76 บัญญัติว่า เงินทดแทนนั้น ถ้าไม่มีบัญญัติเป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งออกตามข้อ 63 แล้ว ให้กำหนดเท่าราคาของทรัพย์สินตามราคาธรรมดาที่ซื้อขายในท้องตลาด ในวันดังต่อไปนี้ (1) ในวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนใช้บังคับในกรณีที่ได้ตราพระราชกฤษฎีกาเช่นนั้น ฯลฯ ดังนี้ เมื่อราคา ที่ดินที่ซื้อขายกันในท้องตลาด หรือใกล้เคียงกันกับที่ดินที่ถูกเวนคืนซื้อขายกันในราคาตารางวาละ 35,000 บาท ราคาที่ดินที่ถูกเวนคืนที่โจทก์ขอมาตารางวาละ 15,000 บาท จึงชอบด้วยกฎหมายและความเป็นธรรมแล้ว

### กรอบที่ 6 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 297/2537

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 297/2537 พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงเทศบาลสายรัชดาภิเษกตอนแขวงวัดท่าพระ-แขวงสามเสนนอก พ.ศ. 2524 เท่านั้น ไม่ได้กล่าวอ้างว่าที่ดินของโจทก์ทั้งสองถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรืออาศัยพระราชบัญญัติดังกล่าวและเมื่อกรุงเทพมหานคร จำเลยที่ 1 ในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว มอบอำนาจให้ผู้ว่าการทางพิเศษแห่งประเทศไทยเป็นผู้มีอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงตลอดจนดำเนินการเจรจาทำความตกลงเรื่องเงินค่าทดแทนแล้ว หากโจทก์เห็นว่าจำนวนเงินค่าทดแทนที่โจทก์ทั้งสองได้รับมีจำนวนน้อยไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรม โจทก์ทั้งสองย่อมมีอำนาจฟ้องเรียกค่าทดแทนเพิ่มจากจำเลยที่ 1 ได้ พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงเทศบาลสายรัชดาภิเษกตอนแขวงวัดท่าพระ-แขวงสามเสนนอก พ.ศ. 2524 ออกมาบังคับใช้แทนประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 23 เนื่องจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 23 จะหมดอายุใช้บังคับ การกำหนดค่าทดแทนจึงต้องกำหนดเท่ากับราคาขายที่ดินตามราคาธรรมดาที่ซื้อขายในท้องตลาดในวันที่พระราชกฤษฎีกาข้างต้นใช้บังคับ โดยเป็นไปตามความในข้อ 76 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 295 อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น การที่จำเลยที่ 1 กำหนดค่าทดแทนให้โจทก์ทั้งสองโดยถือตามบัญชีกำหนดจำนวนราคาที่ดินตามราคาตลาดเพื่อใช้เป็นทุนทรัพย์สำหรับเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม พ.ศ. 2524 ซึ่งเป็นราคาคงที่อยู่ตลอดเวลาที่ยังคงใช้บัญชีดังกล่าวจึงมิใช่ราคาธรรมดาที่ซื้อขายในท้องตลาด ที่ดินของโจทก์ที่ 1 อีกสองแปลงซึ่งติดอยู่กับที่ดินพิพาทซึ่งก็ถูกกำหนดให้อยู่ในเขตทางหลวง โดยสองแปลงหลังนี้ได้รับค่าทดแทนเป็นเงินตารางวาละ 6,000 บาท โจทก์ทั้งสองจึงควรได้รับค่าทดแทนที่ดินพิพาทในอัตราเท่ากันจึงจะเป็นค่าทดแทนที่สมควร

### กรอบที่ 7 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 337/2537

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 337/2537 การที่โจทก์นำสืบว่า ที่ดินข้างเคียงที่ดินของโจทก์มีการซื้อขายกันในราคาเท่าใดก่อนมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาก็อ้างว่าเป็นการนำสืบให้เห็นว่าที่ดินดังกล่าวมีราคาเท่าใดในวันที่พระราชกฤษฎีกาประกาศใช้บังคับนั่นเอง แม้โจทก์ไม่มีราคาซื้อขายมาแสดงว่าในวันดังกล่าวที่ดินของโจทก์มีราคาเท่าใด แต่โจทก์นำสืบว่าที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อกันมีราคาตารางวาละ 1,655 บาท และที่ดินข้างเคียงตารางวาละ 1,887 บาท ย่อมฟังได้ว่าที่ดินของโจทก์มีราคาตามที่ซื้อขายกันในท้องตลาดไม่ต่ำกว่าตารางวาละ 1,655 บาท การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แม้จะกระทำเพื่อประโยชน์แก่สาธารณชนทั่วไปก็ตาม แต่รัฐก็มีหน้าที่จ่ายค่าทดแทนเพื่อบรรเทาความเสียหายแก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนตามความเหมาะสมและเป็นธรรมซึ่งต้องปฏิบัติต่อเจ้าของที่ดินทุกคนอย่างเสมอภาคกัน

### กรอบที่ 8 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2441/2534

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2441/2534 การกำหนดค่าทดแทนแก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 มาตรา 14 กำหนดตามความเป็นธรรมในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาเวนคืนต้องถือตามประกาศราคาปานกลางของที่ดินเพื่อเก็บภาษีบำรุงท้องที่กับสภาพและทำเลของทรัพย์สินมาประกอบกัน การที่อนุญาตตุลาการนำราคาซื้อขายที่ดินใกล้เคียงแต่อยู่คนละหน่วยและเป็นการซื้อขายเพียงรายเดียว หลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาเวนคืนกับนำราคาตามหนังสือของโจทก์เป็นหลักในการพิจารณาเป็นการขัดต่อกฎหมายศาลไม่บังคับตามคำชี้ขาดนั้น

### กรอบที่ 9 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1697/2536

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1697/2536 ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่งและตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. 2527 มาตรา 5 การกำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืน จะต้องพิจารณาจากผลการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ซึ่งตีราคาเพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ และราคาประเมินทุนทรัพย์ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมประการหนึ่ง สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ประการหนึ่งและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอีกประการหนึ่ง รวม 3 ประการด้วยกัน จำเลยกำหนดราคาที่ดินของโจทก์ที่ถูกเวนคืนจากราคาประเมินทุนทรัพย์ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเพียงประการเดียว ราคาดังกล่าวประเมินโดยเอาตำบล ถนน และทะเล เป็นหลัก ซึ่งเป็นการประเมินอย่างกว้างๆ ย่อมไม่ตรงกับความเป็นจริงเสมอไป ที่พระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา 5 บัญญัติให้คำนึงถึงสภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ไว้ซ้ำอีก มีผลเท่ากับบังคับให้มีการพิจารณาสภาพและที่ตั้งของที่ดินที่ถูกเวนคืนเป็นแปลงๆ ไป ทั้งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 6 ที่บัญญัติ

ถึงวัตถุประสงค์ของจำเลยเห็นได้อยู่ในตัวว่าจัดตั้งขึ้นเพื่อแสวงกำไรในทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะมาตรา 6(3) จำเลยมีสิทธิให้เช่าซื้อและขายอสังหาริมทรัพย์ในนิคมอุตสาหกรรมของจำเลยได้ นอกจากนี้มาตรา 32 และ มาตรา 35 บัญญัติให้ประธานกรรมการ พนักงานและลูกจ้างของจำเลยอาจได้รับโบนัสตามระเบียบที่ คณะรัฐมนตรีกำหนด พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวข้างต้นจึงได้บัญญัติให้การกำหนด ราคาที่ดินต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการเวนคืนด้วย มิฉะนั้นจะเป็นช่องทางให้จำเลยแสวงกำไรจากการ กดราคาที่ดินที่ถูกเวนคืนเพื่อประโยชน์ในทางธุรกิจของจำเลย หรือเพื่อผลกำไรจะได้กลับมาสำหรับจ่ายเป็น โบนัสทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อสังคม การที่จำเลยนำเอาราคาประเมินทุนทรัพย์ในการจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมประการเดียวมากำหนดเป็นราคาที่ดินของโจทก์ที่ถูกเวนคืนจึงไม่ชอบ และที่ศาลอุทธรณ์กำหนด ราคาที่ดินของโจทก์ที่ถูกเวนคืนไร่ละ 50,000 บาทโดยพิจารณาถึงรายได้ที่จำเลยได้รับจากการให้เช่าที่ดิน ของโจทก์ที่ได้ไปจากการเวนคืนไร่ละ 48,000 บาท ต่อปี จึงชอบแล้ว เพราะรายได้จากทรัพย์สินกับราคาของ ทรัพย์สินนั้นย่อมจะต้องสัมพันธ์กัน

จากแนวคำพิพากษาข้างต้นได้ข้อยุติประการหนึ่งว่าในการกำหนดราคาทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนนั้นถือ ฅน วันที่พระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติเวนคืนใช้บังคับแล้วแต่ว่าในการเวนคืนครั้งนั้น มีการออกพระราชกฤษฎีกามาก่อนหรือไม่ ถ้ามีการออกพระราชกฤษฎีกาก่อนพระราชบัญญัติเวนคืน ก็ถือเอาวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ ถ้าไม่มีก็ถือเอาวันที่มีการออกพระราชบัญญัติเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเป็นระบบตรึงราคาทรัพย์สิน ณ วันที่พระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติ เวนคืนใช้บังคับ ส่วนการกำหนดค่าทดแทนก็เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายเวนคืนแต่ละ หน่วยงานใช้อาศัยในการดำเนินการเวนคืน ระบบตรึงราคาเช่นนี้ทำให้ผู้ถูกเวนคืนที่ได้รับเงิน ค่าทดแทนล่าช้าไม่ได้รับความเป็นธรรม เพราะจำนวนเงินค่าทดแทนที่ได้รับเท่ากับผู้ถูกเวนคืน ที่ได้เงินค่าทดแทนไปก่อน

- (4) บทบัญญัติ มาตรา 21 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า **“ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใด ที่ทำไปในการเวนคืน ได้กระทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากค่าทดแทน”** ข้อความที่ให้มามีราคาสูงขึ้นไม่เหมาะสม เพราะโดยปกติราคาที่ดินจะสูงขึ้นตามระยะเวลาอยู่แล้ว
- (5) บทบัญญัติ มาตรา 21 วรรคสี่ ที่บัญญัติว่า **“การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นตามวรรคสอง หรือลดลงตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในกฤษฎีกา”** ในทางปฏิบัติเป็นเรื่องยากที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนไว้ในพระราชกฤษฎีกา การกำหนดเช่นนี้ ในกฎหมายเวนคืนแต่ไม่มีพระราชกฤษฎีกาที่เหมาะสมรองรับได้กลับเป็นปัญหาและอุปสรรค ในการกำหนดเงินค่าทดแทนของเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่จะอ้างเป็นเหตุไม่พิจารณาในเรื่องนี้ เนื่องจาก ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ไว้ ทั้งนี้ ในประเด็นดังกล่าวมีแนวคำพิพากษาตามสรุป ในกรอบที่ 10-13 ดังต่อไปนี้



### กรอบที่ 10 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1679/2539

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1679/2539 ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 21 วรรคสามและวรรคสี่กำหนดให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอันราคาลดลงโดยคำนวณตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาเป็นเรื่องให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นเป็นฝ่ายถือปฏิบัติเมื่อมีกรณีอสังหาริมทรัพย์เหลือจากการเวนคืนอันทำให้ราคาลดลงเกิดขึ้นเพื่อให้การคำนวณราคาเป็นระเบียบแบบแผนเดียวกัน มิได้หมายความว่าหากคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นไม่กำหนดราคาที่ลดลงของอสังหาริมทรัพย์ เพราะไม่มีพระราชกฤษฎีกาออกมาให้กำหนดราคาแล้วผู้ที่ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงบางส่วน ไม่สามารถจะเรียกเงินค่าทดแทนได้ การที่โจทก์อ้างว่าที่ดินส่วนที่เหลือมีราคาลดลงและโจทก์ได้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้กำหนดเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นนั้นย่อมหมายถึงการอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดินทั้งหมดที่โจทก์ควรได้รับเนื่องจากเหตุการณ์เวนคืนที่ดินของโจทก์ โจทก์จึงมีอำนาจฟ้องเรียกเงินค่าทดแทนส่วนที่เหลือจากการเวนคืนได้ ที่ดินโจทก์ส่วนที่เหลือจำนวน 351 ตารางวา อยู่ด้านในไม่มีทางออกสู่ทางสาธารณะย่อมทำให้โจทก์ใช้ประโยชน์ที่ดินส่วนนี้ไม่ได้เหมือนเดิมจำเลยจึงต้องรับผิดชอบเงินค่าทดแทนแก่โจทก์สำหรับที่ดินส่วนที่เหลือนั้นด้วย

### กรอบที่ 11 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 589/2540

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 589/2540 เมื่อโจทก์ทั้งสองอ้างว่าการกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่โจทก์ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 โจทก์ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจึงมีอำนาจฟ้องจำเลยที่ 2 และที่ 3 ได้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 21 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่ทำไปในการเวนคืน ได้กระทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน และวรรคสามที่บัญญัติว่า ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลงให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย เป็นบทบัญญัติที่เป็นหลักการในการสนับสนุนให้การเวนคืนเป็นไปด้วยความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคมโดยสมบูรณ์ เมื่อการเวนคืนทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่มีราคาสูงขึ้นแล้ว หากไม่นำเอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน ก็จะทำให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับผลประโยชน์จากการเวนคืนแต่ฝ่ายเดียว ในทางตรงกันข้ามหากอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลงแล้ว หากผู้ถือเวนคืนไม่ได้รับเงินค่าทดแทนในส่วนนี้ ก็ย่อมไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน ซึ่งขัดต่อหลักการสำคัญของมาตรา 21 วรรคหนึ่ง ที่ให้กำหนดค่าทดแทนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม ส่วนมาตรา 21 วรรคสี่ นั้นเป็นเพียงวิธีการที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการสำคัญของมาตรา 21 วรรคหนึ่งเท่านั้น แม้ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ

คำนวณออกใช้บังคับแล้วตามมาตรา 21 วรรคสี่ ก็ไม่ใช่กรณีที่จะทำให้หลักการตามมาตรา 21 วรรคสองและวรรคสามเป็นอันใช้ไม่ได้ เดิมที่ดินของโจทก์ก่อนถูกเวนคืนเป็นรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้าหลังถูกเวนคืนแล้วคงเหลือเนื้อที่ 73 ตารางวาเป็นรูปสี่เหลี่ยมคางหมู โดยมีด้านหนึ่งเป็นรูปรีเวทแหลม และเมื่อทางพิเศษตัดผ่านซึ่งเป็นทางสัญจรของรถยนต์ก็ก่อให้เกิดเสียงดังและควันจากท่อไอเสีย ทำให้สภาพและที่ตั้งของที่ดินของโจทก์เปลี่ยนไปในทางที่ไม่ดี ย่อมต้องเลื่อนราคาตามสภาพดังกล่าว โจทก์ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนในส่วนนี้ด้วย

### กรอบที่ 12 คำพิพากษาฎีกาที่ 6720/2539

คำพิพากษาฎีกาที่ 6720 / 2539 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 21 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดเป็นหลักการไว้ว่าถ้าการเวนคืนรายใดทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนนั้นมีราคาสูงขึ้นก็ให้เอาราคาที่สูงขึ้นหักออกจากเงินค่าทดแทนที่จะต้องจ่ายให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ส่วนวรรคสี่กำหนดถึงวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นของอสังหาริมทรัพย์ตามมาตราสองว่าให้ใช้หลักเกณฑ์ตามที่กำหนดใน พ.ร.ฎ. แต่หากขณะที่ดินถูกเวนคืนไม่มี พ.ร.ฎ. ตามมาตรา 21 วรรคสี่ออกใช้บังคับก็ต้องอาศัยหลักเกณฑ์ที่เห็นว่าเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคมมาใช้ หากไม่ต้อนำราคาที่สูงขึ้นมาหักออกจากค่าทดแทนไม่

### กรอบที่ 13 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 589/2540

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6398/2540 ข้ออุทธรณ์ฎีกาของโจทก์ซึ่งเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่โจทก์มิได้บรรยายฟ้องไว้ และศาลชั้นต้นก็ได้กำหนดเป็นประเด็นข้อพิพาทไว้ด้วย จึงเป็นอุทธรณ์ฎีกาในข้อที่มีได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลชั้นต้น ต้องห้ามมิให้โจทก์ทั้งสองยกขึ้นเป็นข้ออุทธรณ์ฎีกา ที่ดินมรดกของโจทก์ที่เหลือจากการเวนคืนด้านที่ติดคลองกลายเป็นที่ดินที่อยู่ติดกับถนนที่จะก่อสร้างเนื่องจากการเวนคืนซึ่งเป็นถนนที่ใช้เป็นทางสัญจรกว้าง 60 เมตรเป็นถนนขนาดใหญ่ แม้จะทำให้ที่ดินด้านกว้างซึ่งติดถนนสาธารณะอยู่แล้วแคบลงไปกว่าเดิม และเป็นเหตุให้โจทก์ไม่สามารถจะใช้ที่ดินส่วนที่เหลือก่อสร้างอาคารสูงตามความตั้งใจของโจทก์ก็ตามแต่ประโยชน์ในทางอื่นที่โจทก์ได้รับจากการใช้ที่ดินส่วนที่เหลือด้านที่ติดกับถนนที่ทางราชการตัดใหม่กลับมีมากกว่าเดิมเป็นอย่างมาก คือสามารถใช้ประโยชน์ได้ตลอดแนว ทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนมีราคาสูงขึ้น แม้ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์วิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนออกใช้บังคับตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 21 วรรคสี่ก็ตาม แต่มาตรา 21 วรรคสอง และวรรคสาม ที่ให้เอาราคาที่สูงขึ้นของอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนหักออกจากเงินค่าทดแทนและให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ราคาตลาดลงนั้น เป็นบทบัญญัติที่เป็นหลักสำคัญในการสนับสนุนให้การเวนคืนเป็นไปด้วยความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคมโดยสมบูรณ์ ส่วนมาตรา 21 วรรคสี่เป็นเพียง

วิธีการที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการสำคัญของมาตรา 21 เท่านั้น จึงไม่ใช่กรณีที่จะถือเป็นเหตุที่จะทำให้หลักการสำคัญตามมาตรา 21 วรรคสองและวรรคสามใช้บังคับไม่ได้ เมื่อปรากฏชัดว่าที่ดินของโจทก์ในส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาสูงขึ้นเพราะการเวนคืน จึงต้องนำเอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทนที่โจทก์ได้รับ เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนจะมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนเพียงใดต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 หมวด 2 เงินค่าทดแทน และผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 18(1) ที่จะได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินในส่วนที่เหลือจากการเวนคืนนั้นต้องเป็นกรณีที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนนั้นราคาลดลง แต่เมื่อที่ดินของโจทก์ที่เหลือจากการเวนคืนนั้นมีราคาสูงขึ้น ทั้งไม่มีบทบัญญัติให้จ่ายเงินค่าทดแทนสำหรับการต้องถอยร่นระยะจากแนวถนนสาธารณะเมื่อมีการก่อสร้างอาคารตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคาร โจทก์จึงไม่มีสิทธิฟ้องเรียกค่าทดแทนในส่วนนี้

บทบัญญัติ มาตรา 21 วรรคห้า ที่บัญญัติว่า “ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขาย หรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น...ให้กำหนดค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้นด้วย” ข้อความในส่วนนี้ไม่ชัดเจนว่าเป็นค่าเสียหายอะไรบ้าง และจะต้องกำหนดให้เมื่อใด ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่จึงมิได้กำหนดค่าเสียหายตามวรรคห้านี้ให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ทั้งนี้ ในประเด็นดังกล่าวมีแนวคำพิพากษาตามสรุปในกรอบที่ 14-16 ดังต่อไปนี้

#### กรอบที่ 14 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 589/2540

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 589/2540 ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2534 ซึ่งขณะนั้นคดีนี้ยังอยู่ในระหว่างการดำเนินการพิจารณาคดีของศาลชั้นต้น ดังนั้นการฟ้องคดีนี้ของโจทก์ผู้ถูกเวนคืนยังไม่เสร็จเด็ดขาดในขณะที่ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 ดังกล่าวมีผลใช้บังคับ ศาลย่อมมีอำนาจพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนโดยอาศัยกฎเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 9 วรรคสี่ ที่แก้ไขใหม่ตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 ที่ให้กำหนดโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา 18 มาตรา 21 มาตรา 22 และมาตรา 24 ได้ มีต้องพิจารณาเฉพาะมาตรา 21(2) หรือ (3) ตามที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดให้แก่โจทก์ และไม่ต้องคำนึงถึงปัญหาว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะมี คำสั่งให้ดำเนินการแก้ไขราคาค่าทดแทนโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีแล้วหรือไม่ ดังนั้น การที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจำเลยที่ 1 กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่โจทก์โดยคำนึงถึงเฉพาะ (2) และ (3) ของมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 โดยใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของกรมที่ดินโดยไม่ได้คำนึงถึงมาตรา 21(1)(4) และ (5) ประกอบด้วยจึงยังไม่เป็นธรรมแก่โจทก์ เมื่อโจทก์นำสืบเพียงว่า ต้นไม้ของโจทก์จะให้ผลประโยชน์ประมาณปีละ 9,000 บาท ขอดิดค่าเสียหาย 5 ปีเป็นเงิน 45,000 บาท โดยไม่ได้นำสืบว่าต้นไม้ของโจทก์ที่ถูกเวนคืน

มีราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาเป็นจำนวนเงินเท่าใด การที่จำเลยที่ 1 กำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่โจทก์ โดยคำนวณตามหลักเกณฑ์ที่กรมส่งเสริมพืชพันธุ์ กรมส่งเสริมการเกษตรกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นเกณฑ์มาตรฐานในการกำหนดเงินค่าทดแทนดังกล่าว จึงเป็นธรรมแก่โจทก์แล้ว

### กรอบที่ 15 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 17824/2555

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 17824/2555 ตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 21 วรรคท้าย บัญญัติว่า “ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขายหรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้นและบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายเนื่องจากที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้นด้วย” ดังนั้น แม้โจทก์ทั้งสองจะมีโครงการก่อสร้างอาคารโดยจ้างบุคคลภายนอกให้ออกแบบก่อสร้างจนถึงขนาดได้รับอนุญาตจากกรุงเทพมหานครให้อนุญาตก่อสร้าง แต่เมื่อยังไม่ได้ลงมือก่อสร้างก็ไม่อาจรับนับว่าโจทก์ทั้งสองประกอบการค้าขายหรือการงานอยู่ในที่ดิน โจทก์ทั้งสองจึงไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนในส่วนนี้

### กรอบที่ 16 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1627/2548

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1627/2548 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการดำเนินการเวนคืน รวมทั้งบุคคลผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตลอดจนเงินค่าทดแทนที่ผู้ถูกเวนคืนจะได้รับในกรณีใดบ้างไว้แล้ว ดังนั้น เมื่อที่ดินของโจทก์จะต้องเวนคืนและได้มีการกำหนดแนวเขตที่ดินที่จะต้องเวนคืนแล้วโจทก์ย่อมมีสิทธิเรียกร้องหรือได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินที่จะเวนคืนจากจำเลยทั้งสิ้น ถ้าการเวนคืนที่ดินของโจทก์แต่เพียงส่วนหนึ่ง และที่ดินส่วนที่เหลือนั้นมีราคาลดลงโจทก์ก็มีสิทธิเรียกร้องหรือได้รับเงินค่าทดแทนเฉพาะสำหรับที่ดินส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วยตามมาตรา 21 วรรคสาม หากจำต้องรอให้จำเลยที่ 2 ลงมือก่อสร้างหรือก่อสร้างทางลงถนนครั้นครั้นให้เสร็จสิ้นก่อนดังที่ศาลอุทธรณ์วินิจฉัย โจทก์ยังไม่ได้ประกอบการค้าขายหรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในที่ดินที่จะต้องเวนคืนนั้นตามที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ มาตรา 21 วรรคห้าบัญญัติไว้ โจทก์จึงไม่มีสิทธิได้รับค่าเสียหายอันเนื่องจากไม่สามารถดำเนินการตามโครงการของโจทก์ได้ ทั้งโจทก์จะมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนหรือสิทธิใดเพียงใดต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการตามที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดไว้ ซึ่งบทกฎหมายดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจโจทก์ฟ้องบังคับให้จำเลยทั้งสองต้องสร้างทางเข้าออกสำหรับที่ดินของโจทก์ที่เหลือจากการเวนคืนสู่ทางสาธารณะได้ โจทก์จึงไม่มีสิทธิฟ้องบังคับให้จำเลยทั้งสองเปิดทางเข้าออกสู่ถนนสาธารณะได้

- (7) บุคคลผู้มีสิทธิเรียกร้องค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 18 มีข้อจำกัดเฉพาะแต่บุคคลที่ระบุไว้ในมาตรา 18 เท่านั้น ผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือได้รับความเสียหายจากการเวนคืนโดยตรง แต่มิใช่บุคคลที่ระบุไว้ในมาตรา 18 ไม่มีสิทธิเรียกร้องเงินค่าทดแทน ซึ่งในการเวนคืนนั้นอาจมีบุคคลอื่นนอกจากบุคคลที่ระบุในมาตรา 18 ได้รับความเสียหายอีก ทั้งนี้ ในประเด็นดังกล่าวมีแนวคำพิพากษาตามสรุปในรอบที่ 17-20 ดังต่อไปนี้

### กรอบที่ 17 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6712/2554

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6712/2554 ที่ดินโจทก์ทั้งสองแปลงถูกเวนคืนเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน กรรมสิทธิ์ในที่ดินทั้งสองแปลงส่วนที่ถูกเวนคืนยอมตกเป็นของฝ่ายจำเลยตั้งแต่วันที่ 7 กันยายน 2541 อันเป็นวันที่ฝ่ายจำเลยได้วางเงินค่าทดแทนที่ดินทั้งสองแปลงโดยนำไปฝากไว้กับธนาคารออมสิน สาขาชัยภูมิ ในนามของโจทก์ซึ่งเป็นวันก่อนที่พระราชกฤษฎีกา สิ้นผลใช้บังคับโดยไม่ต้องมีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินทั้งสองแปลงตามมาตรา 15 ในภายหลังอีก กรณีถือได้ว่าที่ดินทั้งสองแปลงของโจทก์ส่วนที่ถูกเวนคืนรวมเนื้อที่ 111 ตารางวา ตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันตาม ป.พ.พ. มาตรา 1304 (2) นับแต่วันที่ 7 กันยายน 2541 เป็นต้นไป เมื่อผู้ร้องรับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินทั้งสองแปลงภายหลังจากพระราชกฤษฎีกา สิ้นผลใช้บังคับ ผู้ร้องย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทั้งสองแปลงเฉพาะส่วนที่เหลือจากการเวนคืนเท่านั้น แต่ผู้ร้องไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืน ดังนั้นผู้ร้องจึงไม่ใช่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งที่ดินที่ต้องเวนคืนตามมาตรา 18 (1) และไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินที่เพิ่มขึ้นตามคำพิพากษาศาลฎีกา ส่วนโจทก์เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งที่ดินที่ต้องเวนคืนย่อมมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินที่เพิ่มขึ้นตามคำพิพากษาศาลฎีกา

### กรอบที่ 18 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 752/2553

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 752/2553 ที่ดินที่ถูกเวนคืนเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส. ซึ่งเป็นกรรมการผู้จัดการบริษัทโจทก์ ส. มีวัตถุประสงค์จะตั้งสาขาในการขายประกันและให้บริการแก่ลูกค้าของโจทก์ในบริเวณท้องที่ที่ดินนั้นถูกเวนคืน ส. จึงให้สิทธิแก่โจทก์ใช้ประโยชน์จากที่ดินและสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินดังกล่าว แต่โจทก์ต้องรับภาระจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ ส. เป็นรายเดือนในรูปของเงินเดือนและเป็นรายปีในรูปของเงินปันผลนิติสัมพันธ์ระหว่าง ส. กับโจทก์ดังกล่าวจึงเข้าเกณฑ์การเช่าทรัพย์สินตาม ป.พ.พ. มาตรา 537 ฉะนั้น การที่โจทก์ครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ถูกเวนคืนจึงเป็นการครอบครองในฐานะผู้เช่า ซึ่งเป็นการครอบครองแทน ส. ผู้ให้เช่า ถือไม่ได้ว่าโจทก์ยึดถือที่ดินที่ถูกเวนคืนโดยเจตนายึดถือเพื่อตน โจทก์จึงไม่ได้สิทธิครอบครองในที่ดินดังกล่าว ตาม ป.พ.พ. มาตรา 1367 ส่งผลให้โจทก์ไม่มีฐานะเป็นผู้มีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายในที่ดินที่ถูกเวนคืนอันจะมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 18 (1) โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง

### กรอบที่ 19 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7471/2548

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7471/2548 แม้โจทก์ยังมีสิทธิและโอกาสในการเก็บเกี่ยวผลผลิตจากต้นปาล์ม น้ำมันที่ถูกเวนคืนอีกประมาณ 16 ปี แต่ผลผลิตและราคาของปาล์ม น้ำมันซึ่งเป็นผลผลิตทางเกษตรในอนาคตที่จะทำให้โจทก์ผู้ปลูกมีกำไรหรือขาดทุนขึ้นอยู่กับเหตุและปัจจัยต่างๆ ที่ไม่อาจควบคุมได้หลายประการ ทั้งจำเลยได้จ่ายเงินค่าทดแทนต้นปาล์ม น้ำมันทั้งหมดที่ถูกเวนคืนให้แก่โจทก์ไปแล้วก่อนที่จำเลยจะเข้าครอบครองต้นปาล์ม น้ำมันของโจทก์ที่ถูกเวนคืนและจ่ายเงินค่าทดแทนความเสียหายจากการขาดรายได้จากต้นปาล์ม น้ำมันทั้งหมดที่ถูกเวนคืนเป็นระยะเวลา 6 ปี ที่รัฐมนตรีฯ วินิจฉัยเพิ่มให้แก่โจทก์ไปแล้วเช่นกัน โจทก์ย่อมนำเงินทั้งสองจำนวนนี้ไปลงทุนแสวงหากำไรอันเป็นส่วนที่สามารถชดเชยผลประโยชน์ที่โจทก์คาดหวังว่าจะได้ผลผลิตในอนาคตระยะเวลาประมาณ 16 ปี ของต้นปาล์ม น้ำมันทั้งหมดของโจทก์ที่ถูกเวนคืน ดังนั้น ความเสียหายที่โจทก์ได้รับอันเนื่องมาจากต้นปาล์ม น้ำมันของโจทก์ถูกเวนคืนกับความเสียหายเนื่องจากที่โจทก์ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนรวมกันแล้วจึงไม่มากถึงจำนวนเงินที่โจทก์คำนวณกำไรคงที่จากผลผลิตของต้นปาล์ม น้ำมันทั้งหมดของโจทก์ที่ถูกเวนคืนในระยะเวลา 16 ปี โจทก์ควรได้รับเงินค่าทดแทนส่วนนี้เพิ่มจากที่ฝ่ายจำเลยกำหนดไว้อีกเป็นจำนวนเท่ากับกำไรสุทธิจากผลผลิตต้นปาล์ม น้ำมันต่อต้นต่อปีตามที่ฝ่ายจำเลยคำนวณไว้ของต้นปาล์ม น้ำมันทั้งหมดที่ถูกเวนคืนในระยะเวลาอีก 2 ปี โจทก์เป็นเพียงผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์เพื่อปลูกปาล์ม น้ำมันในป่าสงวนแห่งชาติ โดยไม่ปรากฏว่าโจทก์ต้องเสียค่าตอบแทนให้แก่ทางราชการ ทั้งไม่ใช้กรณีการเช่าตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 18 (3) และได้มีการกำหนดเงินค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากการที่โจทก์ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนให้แก่โจทก์ตามมาตรา 21 วรรคท้ายแล้ว โจทก์จึงไม่มีสิทธิที่จะได้รับเงินค่าทดแทนเป็นค่าสละที่ดินตามข้ออ้างของโจทก์แยกต่างหากอีก

### กรอบที่ 20 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6336/2548

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6336/2548 ก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาฯ จ. ได้ให้ผู้อื่นเช่าที่ดินและอาคารสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเวนคืนโดยจดทะเบียนการเช่าไว้มีกำหนด 30 ปี ดังนั้น คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ จึงต้องกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินและอาคารสิ่งปลูกสร้างในสภาพที่มีภาระการเช่าให้แก่ จ. และกำหนดเงินค่าทดแทนในการเช่าให้แก่ผู้เช่าอีกส่วนหนึ่งแยกต่างหากจากกัน แต่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้กำหนดเงินค่าทดแทนอาคารสิ่งปลูกสร้างให้แก่ จ. เจ้าของกรรมสิทธิ์จำนวน 19,668,979.98 บาท เพียงผู้เดียว ย่อมเป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนโดยไม่ชอบด้วยมาตรา 18 ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ต้องกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของตามมาตรา 18 (2) และผู้เช่าเฉพาะที่ผู้เช่าได้เสียหายจริง โดยเหตุที่ต้องออกจากอาคารและที่ดินที่เช่าก่อนสัญญาเช่าระงับตามมาตรา 18 (3) แยกต่างหากจากกัน เมื่อคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดเงินค่าทดแทนไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์

ของกฎหมาย แม้โจทก์จำเลยจะได้ตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนกันแล้วตามมาตรา 10 ก็ตาม แต่เมื่อเป็นผลมาจากการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โจทก์ย่อมไม่มีอำนาจฟ้องขอให้ศาลบังคับจำเลยจ่ายเงินค่าทดแทนดังกล่าวให้แก่โจทก์ทั้งหมดแต่เพียงผู้เดียวได้ และปัญหาเรื่องอำนาจฟ้องของโจทก์ในกรณีเช่นนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้ไม่มีคู่ความฝ่ายใดยกขึ้นอ้าง ศาลฎีกาก็ชอบที่จะหยิบยกขึ้นวินิจฉัยเองได้ตาม ป.วิ.พ. มาตรา 142 (5) ประกอบมาตรา 246 มาตรา 247 อย่างไรก็ตามการที่ศาลฎีกาจะพิพากษากลับให้ยกฟ้องโดยไม่ตัดสิทธิโจทก์ที่จะฟ้องใหม่เพื่อให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ดำเนินการกำหนดเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างให้แก่โจทก์ใหม่ตามขั้นตอนของกฎหมายไม่อยู่ในวิสัยจะดำเนินการได้ เพราะอายุการใช้พระราชกฤษฎีกาได้สิ้นสุดลงแล้ว เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมจึงควรให้ศาลชั้นต้นได้กำหนดให้คู่ความนำสืบพยานหลักฐานเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนของอาคารพิพาทตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย

- (8) กระบวนการกำหนดเงินค่าทดแทนตามกฎหมายใช้ระยะเวลาานาน และการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนมีความล่าช้า เนื่องจากสาเหตุปัจจัยต่างๆ ซึ่งแก้ไขยาก ในขณะที่หลักเกณฑ์การกำหนดและจ่ายเงินค่าทดแทนเป็นระบบตรึงราคา จึงทำให้ผู้มีสิทธิรับเงินค่าทดแทนได้รับเงินค่าทดแทนที่ไม่เป็นธรรม

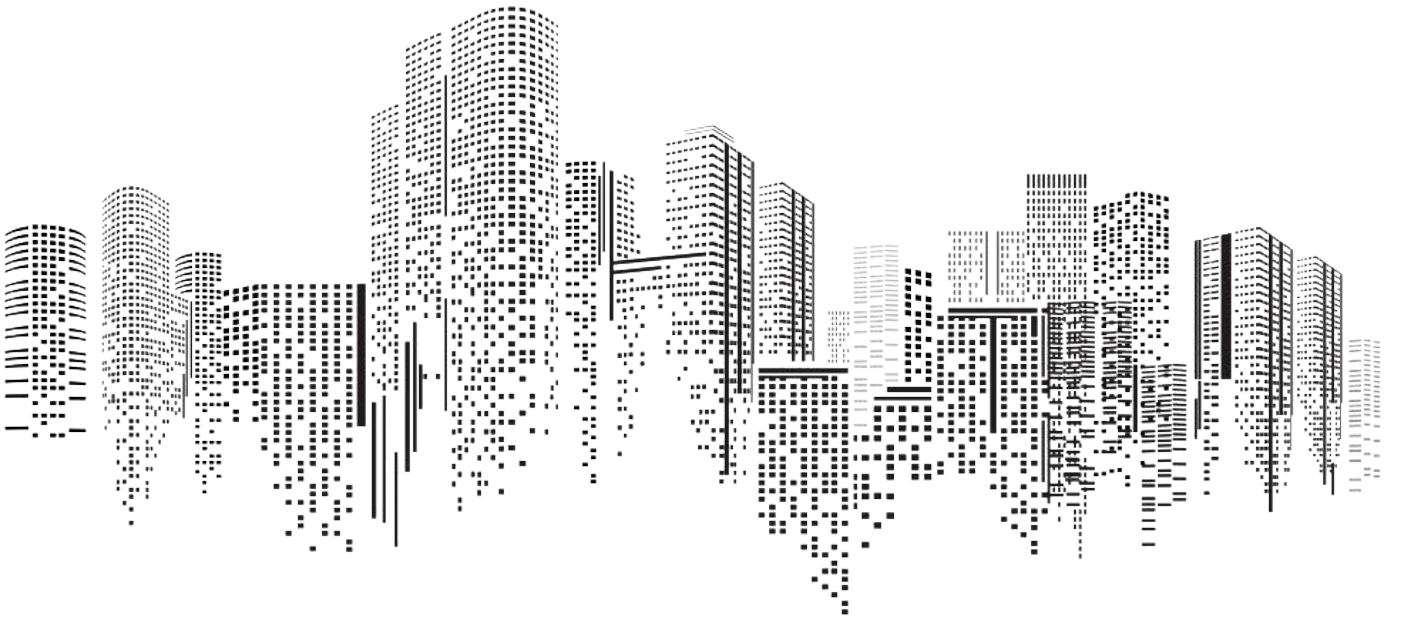
## 5.2 ปัญหาในการนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนได้มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ตามเอกสารมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด วันที่ 6 กันยายน 2559 นั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสรุปปัญหาของรัฐในการนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนได้มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดไว้ ดังนี้

- (1) ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนและได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แล้ว ยังไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจนว่า ที่ดินมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุ หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และหน่วยงานที่เวนคืนมา สามารถนำที่ดินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์เพิ่มเติมเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้หรือไม่
- (2) ในกรณีที่มีการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่ได้จากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปแล้วและมีที่ดินเหลือบางส่วน เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่า การจะนำที่ดินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์เพื่อการอื่นจะต้องพิจารณาว่า ที่ดินที่เหลือนั้นเกี่ยวข้องหรือจำเป็นต้องใช้ตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนมาหรือไม่ หากเกี่ยวข้องกัน รัฐสามารถนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการอื่นได้ แต่หากไม่เกี่ยวข้องกัน จะต้องคืนที่ดินที่เหลือให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท การที่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ผ่านการลงประชามติบัญญัติว่า หากที่ดินที่เหลือจากการใช้ประโยชน์และเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะขอคืน ให้คืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาท จึงอาจมีปัญหาในการพิจารณาว่า จะสามารถนำที่ดินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ได้หรือไม่ อย่างไร

- (3) ในกรณีที่หน่วยงานที่เวนคืนมาไม่สามารถเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งอาจจะเกิดจากการไม่มีงบประมาณในการดำเนินโครงการ หรือมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายในการดำเนินโครงการ การที่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ผ่านการลงประชามติบัญญัติว่า หากไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์จากที่ดินภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้จะต้องคืนที่ดินให้แก่เจ้าของเดิม หรือทายาทนั้น มีปัญหาว่าหน่วยงานของรัฐสามารถตรากฎหมายเพื่อเปลี่ยนวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ที่ดินได้หรือไม่ อย่างไร
- (4) การที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้วางแนวทางเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้จากการเวนคืนว่า ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ประโยชน์ที่ดินตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนแล้ว หน่วยงานของรัฐสามารถนำที่ดินไปใช้ประโยชน์เพื่อการอื่นได้ ในอนาคตอาจมีการเวนคืนที่ดินเกินความจำเป็น ในการตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงควรกำหนดให้มีการเสนอแผนงานหรือโครงการในการนำที่ดินไปใช้ประโยชน์หลังจากที่มีการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ที่มีการเวนคืนไว้ให้ชัดเจน เพื่อเป็นมาตรการในการป้องกันและกำกัควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เวนคืนให้เป็นไปตามโครงการที่กำหนดไว้อย่างแท้จริง และ
- (5) ปัจจุบันมีคำพิพากษาของศาล วินิจฉัยวางแนวทางไว้ว่า ในการตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ภายในแนวเขตเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนมิใช่การทำนิติกรรมสัญญาซื้อขายทั่วไป หรือเป็นการตกลงซื้อขายกันตามมาตรา 456 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ดินที่ตกลงซื้อขายกันดังกล่าวจึงเป็นการได้มาตามกระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หน่วยงานของรัฐจะต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ทำให้หน่วยงานของรัฐที่ซื้อที่ดินมาโดยเจ้าของที่ดินยินยอมทำสัญญาซื้อขาย ไม่สามารถนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ





# 6

การประเมินพิเศษ

เนื่องจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ทางพิเศษ และรถไฟฟ้า ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น และโครงสร้างพื้นฐานเช่นนี้ย่อมทำให้ผู้ถือครองอสังหาริมทรัพย์ในบริเวณใกล้เคียงได้รับประโยชน์โดยตรง เนื้อหาในส่วนนี้จะเสนอแนวทางเกี่ยวกับการประเมินพิเศษ (Special Assessment Levy) ซึ่งจะช่วยเติมเต็มการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และช่วยสร้างความเป็นธรรมในการพัฒนา เพราะผู้รับประโยชน์เป็นผู้รับภาระด้านการเงิน โดยยกตัวอย่างจากสามประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา โคโลอมเบีย และเม็กซิโก

การประเมินพิเศษเป็นการเก็บค่าธรรมเนียมจากเจ้าของที่ดินที่ได้รับผลประโยชน์ โดยตรงจากการสร้างหรือขยายบริการพื้นฐาน ไม่ว่าจะเป็นการสร้างหรือขยายถนน การต่อท่อน้ำประปา การบำบัดน้ำเสีย หรือสาธารณสุขปโภค สาธารณูปการประเภทอื่น ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับรายละเอียดที่ได้ทำกำหนดไว้ในกฎหมายของแต่ละเมือง การเก็บค่าธรรมเนียมจะทำได้เฉพาะพื้นที่ภายในพื้นที่ที่กำหนดไว้ คือเขตประเมินพิเศษ (Special Assessment District) หรือเขตบริการ (Service District) เขตพิเศษประเภทแรกครอบคลุมที่ดินเฉพาะพื้นที่ที่ได้ถูกกำหนดไว้โดยกฎหมายว่าจะได้รับผลประโยชน์เฉพาะจากการปรับปรุงและยกระดับการบริการพื้นฐาน ในขณะที่ประเภทที่สอง รวมที่ดินทุกผืนที่อยู่ในเขตบริเวณที่มีการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานนั้น จึงมักครอบคลุมพื้นที่กว้างกว่าประเภทแรก การกำหนดว่าการประเมินพิเศษจะครอบคลุมพื้นที่ในลักษณะใดนั้น ขึ้นอยู่กับประเภทของโครงสร้างพื้นฐานและขอบเขตของผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น<sup>7</sup>

โดยทั่วไป องค์การปกครองท้องถิ่นจะดำเนินการประเมินพิเศษนี้ หลังจากที่ได้มีการฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่แล้ว ซึ่งแตกต่างจากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมผลกระทบจากการพัฒนา (Development impact fees) หรือข้อเรียกร้องให้จัดเตรียมบริการสาธารณะบางส่วนในการพัฒนา (Development exactions) ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงระหว่างกระบวนการขออนุญาตจัดสรรที่ดินหรือพัฒนาอสังหาริมทรัพย์

เกณฑ์การประเมินพิเศษจะเน้นที่ความจำเป็นในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งภาระด้านการเงินที่เจ้าของที่ดินต้องจ่ายเป็นสัดส่วนที่เหมาะสมตามระดับประโยชน์ที่ได้ โดยเจ้าของที่ดินแต่ละคนจะร่วมกันแบ่งรับภาระ ซึ่งทำให้ระดับภาระของแต่ละคนแตกต่างกันออกไป ดังนั้น ตามหลักการนี้ ที่ดินว่างเปล่าอาจถูกประเมินให้จ่ายค่าธรรมเนียมพิเศษเท่ากับที่ดินผืนที่อยู่ติดกันที่มีการใช้ประโยชน์อยู่ เครื่องมือการเงินประเภทนี้ต่างจากภาษีทั่วไปตรงที่ว่า ไม่ได้ประเมินที่ดินทุกผืนด้วยอัตราเดียวกันเหมือนกันหมด แม้ว่าจะมีคุณลักษณะคล้ายกันก็ตาม โดยประเมินตามส่วนเพิ่มของมูลค่าที่ดินและ/หรือทรัพย์สิน แต่เครื่องมือการเงินนี้ไม่ใช่ค่าธรรมเนียมการใช้เพราะไม่ได้เก็บตามระดับการใช้บริการพื้นฐาน

ข้อดีหนึ่งของเครื่องมือการเงินในรูปแบบนี้ คือสามารถระดมทุนได้ในทันที และเป็นการสร้างความเป็นธรรมในการพัฒนา เพราะผู้รับประโยชน์เป็นผู้รับภาระด้านการเงิน ดังนั้น ภาระในต้นทุนการจัดเตรียมโครงสร้างพื้นฐานจึงเป็นไปตามระดับผลประโยชน์ที่ได้รับ ซึ่งถือว่าเป็นการสร้างประสิทธิภาพในการให้บริการ

<sup>7</sup> เครื่องมือการเงินเพื่อการฟื้นฟูเมือง, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อภิวัฒน์ รัตนวราหะ โปรดดู <http://www.arch.chula.ac.th/journal/files/article/jRUOYo1CZXSun104623.pdf>

ภาษีประเมินพิเศษนี้ อังกฤษเป็นประเทศแรกที่ได้ดำเนินการจัดเก็บ<sup>๖</sup> กล่าวคือใน ค.ศ. 1427 รัฐสภาอังกฤษได้ออกพระราชบัญญัติการก่อสร้างเขื่อนกั้นน้ำทะเล ส่งผลให้ราษฎรได้เริ่มมองเห็นประโยชน์ที่ได้รับจากการขุดสร้างคูและทางระบายน้ำ และในเวลาต่อมาก็ได้ตราพระราชบัญญัติสงเคราะห์คนยากจนขึ้นเพื่อให้รัฐบาลมีอำนาจเรียกเก็บเงินมาเพื่อใช้จ่ายในกิจการสงเคราะห์ จนกระทั่งในศตวรรษที่ 19 จึงได้มีการตรา “พิกัด” (Rate) เกี่ยวกับการจัดเก็บเงินค่าประเมินพิเศษเพื่อนำไปใช้จ่ายในกิจการสาธารณูปโภคเฉพาะอย่างขึ้นอีกหลายฉบับ อาทิเช่น The Poor Rate, The Highways & Sewer Rate และ The General Rate ประเทศต่างๆ ในยุโรปได้เห็นตัวอย่างของประเทศอังกฤษจึงได้นำเอาวิธีการของอังกฤษดังกล่าวไปใช้อย่างแพร่หลาย ฝรั่งเศส เยอรมัน และ เบลเยียมได้ออกกฎหมายเรียกเก็บเงินค่าประเมินพิเศษเพื่อใช้จ่ายในการจัดสร้างถนนหนทาง ขุดคูคลอง สร้างทางระบายน้ำและทางเท้า สหรัฐอเมริกาได้นำเอาระบบและวิธีการนี้ไปใช้ เป็นครั้งแรก ใน ค.ศ.1691 โดยในปีนั้นได้มีการออกกฎหมายชื่อว่า “The New York Provincial Act Of 1691” และนับแต่นั้นเป็นต้นมา วิธีการดังกล่าวนี้ก็ได้ออกแบบไปยังมีรัฐต่างๆ<sup>๗</sup> อย่างรวดเร็ว

ปัจจุบัน ภาษีประเมินพิเศษนั้น มีการใช้กันอย่างแพร่หลายในหลายๆ ภูมิภาคทั่วโลก ในยุโรปโดยเฉพาะประเทศอังกฤษ ภาษีประเมินพิเศษ (Betterment Levy) ได้เปลี่ยนรูปแบบจากที่มีกฎหมายเฉพาะไปเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายแผนพัฒนาเมือง (Planning and Compensation) และวิธีการประเมินพิเศษนี้ได้ลดความสำคัญลงจนไม่มีการใช้อย่างเป็นกิจจะลักษณะ แต่ก็มีกรเรียก้องให้นำกลับมาใช้ใหม่ ในอเมริกามีการใช้ภาษีประเมินพิเศษกันอย่างแพร่หลาย ทั้งแคนาดา (Land Value Increment Tax) สหรัฐอเมริกา (Tax Increment Financing) เม็กซิโก (Contribution for Improvements) โคลอมเบีย (Valorization Charges) อาเจนตินา (Cost-Sharing Arrangements) โดยสหรัฐอเมริกาได้ใช้ครอบคลุมและพัฒนาจนมีประสิทธิภาพ ในเอเชียก็มีอินเดีย ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน สิงคโปร์ รวมทั้งออสเตรเลีย (Land Value Increment Tax) เห็นได้ว่าภาษีประเมินพิเศษมีการใช้กันอย่างแพร่หลายและพัฒนาวิธีการให้เหมาะสมกับแต่ละประเทศ

ในประเทศไทยเอง ได้มีการระบุถึงแนวความคิดการประเมินพิเศษไว้แล้ว ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535- 2539) ในบทที่ว่าด้วยการพัฒนาภาคมหานครและเขตเศรษฐกิจใหม่ ซึ่งได้กล่าวถึงมาตรการทางการเงินที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและวิธีการระดมทุนของท้องถิ่นในการจัดบริการพื้นฐานของเมือง ดังนี้

<sup>๖</sup> ทิพย์ ถนอมกิจ, การจัดเก็บภาษีอากรของเทศบาลนครกรุงเทพ. (พระนคร: โรงพิมพ์ ประเสริฐศิริ, 2514), น. 80-81.

<sup>๗</sup> จากการค้นคว้าทางเอกสาร ปรากฏว่าในปี ค.ศ. 2002 มีการใช้ภาษีประเมินพิเศษในมลรัฐต่างๆ ของสหรัฐอเมริกา จำนวน 47 มลรัฐ โดยมีเพียง 3 มลรัฐ คือ Arizona, Delaware และ North Carolina ที่ไม่มีการใช้ภาษีประเมินพิเศษ

“... ใช้มาตรการเก็บค่าบริการให้คุ้มทุนจากผู้ใช้บริการโดยตรง หรือผู้ได้รับประโยชน์จากการลงทุน จัดบริการพื้นฐานของรัฐ ตลอดจนริเริ่มใช้กลไกใหม่ๆ เช่น การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการพัฒนาจากโครงการของ ภาคเอกชนที่ทำให้ต้นทุนการจัดบริการพื้นฐานของรัฐสูงขึ้น การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการประเมินพิเศษ จากเจ้าของที่ดินซึ่งได้รับประโยชน์จากบริการพื้นฐาน และการใช้แนวคิดการจัดรูปที่ดินเป็นเครื่องมือในการ เตรียมที่ดินเพื่อการจัดบริการพื้นฐาน เป็นต้น...”

จะเห็นได้ว่าแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ได้เสนอเครื่องมือทางการเงินที่สะท้อนถึงหลักการผู้รับประโยชน์เป็นผู้จ่ายไว้สามประเภทด้วยกัน โดยที่การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการพัฒนาจากโครงการภาคเอกชนเป็นเครื่องมือ การเงินที่มักใช้ครอบคลุมพื้นที่เมืองทั้งหมดโดยไม่เจาะจงลงไปในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด และจัดเก็บตามระดับของ ต้นทุนส่วนเพิ่ม ในกรณีที่ภาครัฐต้องขยายการบริการพื้นฐานให้กับโครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ของ ภาคเอกชนที่เกิดขึ้นใหม่ ในขณะที่เครื่องมือการจัดเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษและการจัดรูปที่ดินเหมาะสำหรับ การพัฒนาพื้นที่เป็นการเฉพาะเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ในการพัฒนาและฟื้นฟูเมืองในประเทศไทยช่วงที่ผ่านมา ได้มีการทดลองประยุกต์ใช้เพียง เครื่องมือเดียวคือแนวคิดการจัดรูปที่ดิน ซึ่งเหมาะสมสำหรับการจัดเตรียมพื้นที่การขยายเมืองในแนวราบ เช่น พื้นที่ชานเมืองที่มีการเติบโตสูงมากกว่าพื้นที่เมืองชั้นในที่เหมาะสมสำหรับการขยายพื้นที่เมืองในแนวตั้ง ทั้งนี้ ยังไม่มีการทดลองใช้เครื่องมืออีกสองประเภทที่ได้ระบุไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 แต่อย่างใด

## 6.1 การจัดเก็บภาษีประเมินพิเศษในที่ดินของต่างประเทศ

ในหลายประเทศส่วนใหญ่ที่นำภาษีประเมินพิเศษมาใช้เนื่องจากขาดแคลนรายได้ในการพัฒนาหรือ การสร้างสาธารณูปโภค ทั้งนี้เพราะหน้าที่งานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมีมาก ขณะที่เงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางหรือรายได้ภาษีทรัพย์สินของท้องถิ่นเองมีน้อย ภาษีประเมินพิเศษเป็นอีก ทางเลือกหนึ่งที่หลายประเทศนำมาใช้เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว โดยใช้เป็น เครื่องมือทางการเงินหรือเป็นแหล่ง เงินทุนในการสร้างสาธารณูปโภค ซึ่งก็อาจจะนำมาใช้กับกรณีการเวนคืนที่ดินของภาครัฐเพื่อให้ผลเป็น ที่น่าพอใจแก่เจ้าของที่ดินได้ โดยจะศึกษาจากตัวอย่างการใช้ภาษีประเมินพิเศษของต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา โคลอมเบีย และเม็กซิโก ซึ่งแต่ละประเทศก็นำมาใช้ให้เหมาะสมกับเหตุการณ์เงื่อนไขของ ประเทศตน เพื่อให้มีการใช้ภาษีประเมินพิเศษได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### 1. กรณีประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกามีการใช้ภาษีประเมินพิเศษ ในลักษณะเป็นเครื่องมือทางการเงิน วิธีหนึ่ง (Tax Increment Financing) เพื่อหาเงินทุนในการสร้างสาธารณูปโภคเพื่อพัฒนาชุมชน หรือท้องถิ่นให้มีความเจริญ น่าอยู่อาศัย เนื่องจากสหรัฐอเมริกามีการใช้ภาษีประเมินพิเศษในหลายๆ มลรัฐ จึงขอยกตัวอย่างเฉพาะการใช้ ภาษีประเมินพิเศษในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ซึ่งเป็นมลรัฐแรกที่เริ่มใช้ภาษีประเมินพิเศษในรูปแบบเครื่องมือ

ทางการเงินก่อนมลรัฐอื่นๆ อีกทั้งยังพัฒนาวิธีการจนเกิดประสิทธิภาพสูงสุดมลรัฐหนึ่ง โดยได้ดำเนินการในรูปแบบโครงการปรับปรุงพัฒนาท้องถิ่น (Redevelopment)

โครงการปรับปรุงพัฒนาท้องถิ่นในมลรัฐแคลิฟอร์เนียเริ่มในปี ค.ศ.1945 โดยบัญญัติเป็นพระราชบัญญัติโครงการปรับปรุงพัฒนาแห่งมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (California Redevelopment Act) ซึ่งให้อำนาจท้องถิ่นแต่งตั้งเจ้าหน้าที่โครงการ ในปี ค.ศ.1951 พระราชบัญญัติโครงการปรับปรุงพัฒนาแห่งมลรัฐแคลิฟอร์เนียถูกแก้ไขปรับปรุงให้เป็นระบบและเปลี่ยนชื่อใหม่เป็น กฎหมายโครงการปรับปรุงพัฒนาท้องถิ่น (Community Redevelopment Law) อยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายสุขอนามัยและความปลอดภัย (Health and Safety Code) เริ่มต้นที่มาตรา 33000 ซึ่งเป็นการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่โดยเพิ่มภาษีประเมินพิเศษเข้าไป ในปี ค.ศ.1976 สภานิติบัญญัติแห่งมลรัฐกำหนดให้แบ่ง 20% ของภาษีการเพิ่มมูลค่าที่เกิดจากพื้นที่โครงการเพื่อนำมาใช้ปรับปรุงพัฒนาที่อยู่อาศัยตามความต้องการของชุมชน สภานิติบัญญัติแห่งมลรัฐบัญญัติกฎหมายแก้ไขในปี ค.ศ.1993 รู้จักกันในนาม พระราชบัญญัติแก้ไขกฎหมายโครงการปรับปรุงพัฒนาท้องถิ่น ค.ศ.1993 (Community Redevelopment Law Reform Act of 1993) ซึ่งมีการแก้ไขในเรื่องที่ถูกกล่าวหาว่าใช้โครงการในทางที่ผิด และเพิ่มเรื่องความเข้มงวดของโครงการ พระราชบัญญัตินี้จำกัดการกระทำของโครงการที่จะมีอิทธิพลครอบงำพื้นที่เขตเมือง

โครงการปรับปรุงพัฒนาท้องถิ่น ถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการนำพาเศรษฐกิจมลรัฐแคลิฟอร์เนียกลับมาเจริญรุ่งเรืองอีกครั้ง โดยผ่านมา 50 กว่าปีแล้ว ที่โครงการปรับปรุงพัฒนาท้องถิ่นของมลรัฐแคลิฟอร์เนียได้ดำเนินการกระตุ้นทางเศรษฐกิจเพื่อทำให้ชุมชนที่เสื่อมโทรมกลับคืนสภาพที่ดี แม้จะมีความคิดของประชาชนบางคนที่คิดว่ามลรัฐแคลิฟอร์เนียยังไม่สามารถจัดการกับความเสื่อมโทรมของชุมชนได้ เพราะประชาชนในท้องถิ่นมีความรู้สึกว่าการปรับปรุง พัฒนาท้องถิ่นมีความเสี่ยงที่จะล้มเหลวหากดำเนินการโดยรัฐบาลแห่งมลรัฐ

ในช่วงเวลาที่ไม่มีความเชื่อมั่นทางเศรษฐกิจ ผู้นำจำเป็นต้องแก้ปัญหานำพาเศรษฐกิจมลรัฐแคลิฟอร์เนียไปสู่ความเจริญ โครงการปรับปรุงพัฒนาท้องถิ่นได้พิสูจน์แล้วว่าเป็นหนทางหนึ่งที่มีประสิทธิภาพในการขยายเศรษฐกิจ พัฒนาที่อยู่อาศัย สร้างงานเพิ่มขึ้น และสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานให้ชุมชน โครงการทำให้เมืองเติบโตอย่างรวดเร็ว สามารถเข้าถึงและส่งเสริมการพัฒนาเมืองได้อย่างดี ชะลอการเติบโตในเขตพื้นที่เกษตรกรรม จัดความสกปรกในพื้นที่เขตเมือง สร้างความมีชีวิตชีวาให้กับย่านที่อยู่อาศัยเก่า สมาคมโครงการปรับปรุงพัฒนาแห่งมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (California Redevelopment Association) และสมาชิกสมาคมเองก็ยอมรับว่าเจ้าหน้าที่มลรัฐต้องเผชิญกับแรงกดดันและความยากลำบาก แต่ด้วยการสатиที่แข็งขันของผู้นำและการสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง ทำให้โครงการมีความแข็งแกร่ง และยกระดับมลรัฐแคลิฟอร์เนียให้เป็นมลรัฐลำดับต้นๆ ที่มีเศรษฐกิจเจริญเติบโตและมีคุณภาพชีวิตที่ดี

แนวทางดังกล่าว ทำให้มีเจ้าหน้าที่โครงการ 417 แห่ง และมีพื้นที่โครงการ 772 แห่งในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย กว่า 80% ของเมืองทั้งหมด และกว่า 45% ของเขตชนบททั้งหมด มีโครงการปรับปรุงพัฒนาท้องถิ่น ภาษีทรัพย์สินประจำปีของท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มมากกว่า \$2.8 พันล้านให้แก่ท้องถิ่นนำมาเป็น

ทุนโครงการ สร้างงานและสร้างสาธารณูปโภค ในปี ค.ศ.2001-02 เงินจำนวน \$412.9 ล้านถูกนำไปใช้สร้างหรือปรับปรุงที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อย เป็นโครงการปรับปรุงพัฒนาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในระดับรัฐบาลกลาง โครงการนี้ไม่ได้รับเงินทุนจากรายได้ภาษีทั่วไป ซึ่งถ้าเป็นช่วงเวลา 10 กว่าปีก่อน จะใช้เงินทุนจากรายได้ภาษีทั่วไปจำนวน \$31.5 พันล้าน มาโน้มน้าวเพิ่มการลงทุนภาคเอกชนในการก่อสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานให้แก่ชุมชน สรุปได้ว่าเกิดรายได้จากโครงการประมาณ \$247 พันล้าน ถึง \$289 พันล้าน มาพัฒนาชุมชนในช่วงปี ค.ศ. 1993-94 ถึง ค.ศ. 2002-03

กรณีนี้เป็นการลงทุนในการสร้างสาธารณูปโภคใหม่ และการปรับปรุงฟื้นฟูด้านการเงิน อุตสาหกรรม และสาธารณูปโภคเดิม รวมพื้นที่กว่า 323.8 ล้านตารางเมตร จากปี ค.ศ.1993 ถึง ค.ศ.2003 และโครงการนี้สร้างงานเพิ่มขึ้นกว่า 340,000 งาน สร้างที่อยู่อาศัยใหม่กว่า 37,656 หน่วย ปรับปรุงที่อยู่อาศัยเดิมกว่า 19,960 หน่วย จากช่วงปี ค.ศ.1993-94 ถึง ค.ศ.2001-02 หรือ อาจเรียกได้ว่า กว่า 57,316 ครอบครัวมีที่อยู่อาศัยที่ดีขึ้นในปัจจุบัน

โครงการปรับปรุงพัฒนาท้องถิ่น จำเป็นต้องดำเนินการกับชุมชนที่มีขนาดแตกต่างกัน จึงต้องมีรูปแบบและการปฏิบัติที่ยืดหยุ่นเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายของโครงการ สมาคมโครงการปรับปรุงพัฒนาแห่งมลรัฐแคลิฟอร์เนียจึงถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในการดำเนินการดังกล่าว สมาคมทำหน้าที่ช่วยเหลือตลอดทั่วมลรัฐ เป็นองค์กรไม่หวังผลกำไร เป็นตัวแทนของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในสถานิติบัญญัติแห่งมลรัฐและฝ่ายปกครอง ให้การฝึกอบรมโดยผู้เชี่ยวชาญ และการให้ข้อมูลเพื่อแก้ปัญหาโครงการ สมาคมบริหารงานโดยคณะกรรมการ 18 คน มี 345 สมาชิกเจ้าหน้าที่โครงการ มี 270 สมาชิกที่เป็นภาคเอกชนตลอดทั่วมลรัฐ

เจ้าหน้าที่โครงการต้องปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายในการพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชน โดยอาศัยอำนาจในการจัดการทรัพย์สินและรายได้ภาษีจากภาษีการเพิ่มมูลค่า ภาษีการเพิ่มมูลค่ามีฐานภาษีจากมูลค่าทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้น จากการลงทุนปรับปรุงพัฒนาท้องถิ่นโดยเจ้าหน้าที่ โดยแหล่งเงินทุนนี้เป็นทางหนึ่งในการปรับปรุงพัฒนาพื้นที่ ซึ่งเจ้าหน้าที่โครงการสามารถออกพันธบัตรโดยไม่ต้องใช้แหล่งเงินทุนอื่นหรือขึ้นอัตราภาษีทรัพย์สิน

โครงการปรับปรุงพัฒนาท้องถิ่นจะประสบผลสำเร็จขึ้นในชุมชนได้นั้นต้องมาจากการปฏิบัติงานอย่างซื่อสัตย์ของเจ้าหน้าที่ โดยถือว่าเป็นตัวแทนของชุมชนเอง สำหรับโครงการต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพื่อเป็นพลังในการพัฒนาเศรษฐกิจของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย มีการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องและมีผู้นำที่ดี โครงการปรับปรุงพัฒนาท้องถิ่นในมลรัฐแคลิฟอร์เนียมีส่วนสำคัญที่ทำให้มลรัฐแคลิฟอร์เนียกลับมาามีธุรกิจที่ดี และมีความเจริญทั้งด้านคุณภาพชีวิตและทรัพย์สิน

## 2. กรณีประเทศโคลอมเบีย<sup>10</sup>

ประเทศโคลอมเบียมีประสบการณ์มากในการใช้ภาษีประเมินพิเศษมีการพัฒนาอย่างมากในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะเมืองโบโกต้า (Bogota) และเมืองเมเดลิลิน (Medellin) ทั้งยังมีการพัฒนาในระดับชาติ และระดับที่เล็กลงมาคือระดับกระทรวงหรือกรม และท้องถิ่นต่างๆ

ระดับชั้นระบบภาษีประเมินพิเศษในประเทศโคลอมเบีย (Contribution of Valorization) มีการนำมาใช้และก่อตั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยอาจดูตัวอย่างจากที่เกิดขึ้นจริงในเมืองเมเดลิลิน มีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นรับผิดชอบงานสาธารณูปโภคในเมืองเมเดลิลิน ซึ่งได้รับเงินทุนจากภาษีประเมินพิเศษ เป็นหน่วยงานที่เรียกว่า “Department of Valorization” ส่วนเมืองโบโกต้า มีหน่วยงานที่เรียกว่า “Urban Development Institute” โดยหน่วยงานทั้งสองมีแผนกพิเศษที่มีความชำนาญงานในภาคปฏิบัติ ขณะที่ถ้าเป็นในระดับประเทศจะเป็นหน่วยงาน “National Betterment Directorate” ในสังกัดกระทรวงโยธาธิการ ซึ่งทำหน้าที่สนับสนุนให้มีการคำนวณภาษีประเมินพิเศษตามหลักที่กฎหมายบัญญัติไว้ นอกจากนี้ ประเทศโคลอมเบียได้จัดให้มีผู้เชี่ยวชาญมาช่วยเหลือในการใช้เทคนิคกำหนดภาษีประเมินพิเศษ ซึ่งอาจเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบริษัทเอกชน และยังมีการจัดตั้งตัวแทนของผู้เสียภาษี โดยผู้เสียภาษีเลือกเข้ามาทำหน้าที่แทนถือเป็นการมีส่วนร่วมทางหนึ่ง

ด้านการบัญญัติกฎหมาย ระบบภาษีประเมินพิเศษของประเทศโคลอมเบียเริ่มบัญญัติเป็นพระราชบัญญัติในปี ค.ศ. 1921 อย่างไรก็ตาม ได้มีการเริ่มใช้จริงที่เมืองโบโกต้าในปี ค.ศ. 1933 และที่เมืองเมเดลิลินในปี ค.ศ. 1948 ที่เมืองเมเดลิลินนี้มีการใช้ภาษีประเมินพิเศษมาอย่างต่อเนื่อง มีเงินทุนสำหรับสาธารณูปโภคผ่านระบบภาษีประเมินพิเศษอย่างสมบูรณ์ จนอาจพูดได้ว่า “เมืองเมเดลิลินทำให้เกิดระบบภาษีประเมินพิเศษ” แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของภาษีประเมินพิเศษในเมืองนี้ โดยพบความจริงว่าภาษีประเมินพิเศษทำรายได้ใกล้เคียงหรือเกือบเท่ากับรายได้จากภาษีทรัพย์สินในเมืองโบโกต้า แม้ว่าภาษีประเมินพิเศษจะทำรายได้สูง แต่เมื่อเทียบกับภาษีทรัพย์สินแล้วยังถือว่าอยู่ในอัตราที่ต่ำ

วิธีการกำหนดฐานภาษีของโคลอมเบียไม่เหมือนกับประเทศอื่นที่ปกติพื้นที่ผลประโยชน์จะถูกกำหนดโดยคำนึงตามกฎหมาย ยกตัวอย่างการสร้างถนน พื้นที่ผลประโยชน์มีนิยามกำหนด คือ พื้นที่สองข้างทางที่ขนานไปกับถนน ซึ่งเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ หากพื้นที่นั้นขาดตอน ไม่ต่อเนื่องเพราะมีแม่น้ำขวางกั้นและไม่มีสะพาน หรือเป็นพื้นที่ที่เป็นหุบเขาขวางทาง โคลอมเบียจึงไม่มีกฎหมายมากำหนดนิยามพื้นที่ในทางภูมิประเทศ แต่ใช้วิธีกำหนดข้อจำกัดซึ่งบอกเป็นนัยถึงความหมายของพื้นที่ผลประโยชน์และทรัพย์สินที่อยู่ในพื้นที่ผลประโยชน์ การปฏิบัติที่ยืดหยุ่นในเรื่องฐานภาษีของโคลอมเบียนี้ ถือเป็นจุดเด่นแตกต่างจากประเทศอื่น เรื่องพื้นที่ผลประโยชน์นี้บ่อยครั้งมีการกำหนดนิยามเป็นพิเศษ มีตัวอย่างในกรณีการสร้างระบบชลประทานและกรณีเขตพื้นที่ติดต่อกันระหว่างพื้นที่ที่ได้รับผลประโยชน์กับพื้นที่ที่ไม่ได้รับผลประโยชน์ ซึ่งมีเขตพื้นที่ไม่ชัดเจน จึงจำเป็นต้องกำหนดพื้นที่ให้ชัดเจนเพื่อยุติเรื่องผลประโยชน์ที่ได้รับ

<sup>10</sup> Jorge Macon, Jose Merino Manon, *Financing Urban and Rural Development through Betterment Levies The Latin American Experience*. (New York: Praeger Publishers, 1977), pp. 46-62.

การคำนวณภาษี หรือการประเมินของโคลอมเบียจะใช้เทคนิคการประเมินภาระหนี้ภาษีที่เน้นทางปฏิบัติ ซึ่งไม่เหมือนกับประเทศอื่นๆ ที่มีกฎหมายกำหนดวิธีการรูปแบบการประเมินที่ชัดเจนในการระบุภาระหนี้ภาษีของแต่ละบุคคล แต่ของโคลอมเบียจะไม่จำกัดรูปแบบให้อ่านจ้หน้าหรือผู้เชี่ยวชาญสามารถกำหนดหาโควตาที่จะต้องเสียภาษีได้โดยไม่มีกฎหมายกำหนดรูปแบบ แต่ก็ต้องอยู่ภายใต้หลักการที่ว่าภาษีประเมินพิเศษที่จัดเก็บต้องไม่เกินราคาของโครงการบวกกับค่าใช้จ่ายของเจ้าหน้าที่ และต้องไม่เกินผลประโยชน์ที่ผู้เสียภาษีได้รับ

การชำระภาษีหรือการเก็บภาษีนั้น มีประเด็นว่าควรเก็บก่อนเริ่มโครงการ หรือระหว่างดำเนินโครงการ หรือเมื่อเสร็จสิ้นโครงการ ตามหลักการแล้ว ถ้าต้องการให้มีการประเมินได้อย่างถูกต้องนั้น จะต้องจัดเก็บหลังจากโครงการเสร็จสมบูรณ์แล้ว แต่ในทางปฏิบัติ การเก็บภาษีหลังจากเสร็จโครงการมีโอกาสล้มเหลวสูง โครงการในประเทศอื่นๆ ที่มีพฤติการณ์เงื่อนไขที่คล้ายกันเกิดความล้มเหลวจากการที่เจ้าหน้าที่ตัดสินใจประเมินภาษีหลังโครงการเสร็จแล้ว ดังนั้น โคลอมเบียจึงเน้นประเมินแบบสมมติ และจัดเก็บก่อนหรือระหว่างโครงการ ซึ่งจากที่มีการใช้ภาษีประเมินพิเศษมาแล้วสองทศวรรษ สังเกตได้จากประสบการณ์จึงมีการกำหนดข้อสมมติพื้นฐานขึ้นมา เพื่อสนับสนุนให้เลื่อนการประเมินและการจัดเก็บภาษีมาเป็นก่อนเริ่มหรือระหว่างดำเนินโครงการ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันความล้มเหลวจากกรณีประเมินและจัดเก็บหลังเสร็จสิ้นโครงการ

การจัดเก็บภาษีประเมินพิเศษของโคลอมเบียไม่ได้มีการสำรวจรวบรวมข้อมูลไว้ชัดเจน แต่ก็พอที่จะกะประมาณได้ว่าจัดเก็บได้ปีละ \$50 ล้าน ซึ่งตัวเลขนี้บอกเป็นนัยว่าประมาณ \$2 ต่อทุนพื้นฐานประชากรของประเทศโคลอมเบีย จากตัวเลขดังกล่าวนี้ เห็นได้ว่าภาษีประเมินพิเศษทำรายได้ให้แก่โคลอมเบียอย่างน่าพอใจ โดยในเมืองเมเดิลลิน ภาษีประเมินพิเศษทำรายได้ใกล้เคียง หรือเกือบเท่ากับรายได้จากภาษีทรัพย์สิน ส่วนในเมืองโบโกต้า แม้จะทำรายได้ต่ำกว่ารายได้จากภาษีทรัพย์สิน แต่ภาษีประเมินพิเศษก็ทำรายได้ได้มากพอสมควร

การใช้ภาษีประเมินพิเศษในเมืองโบโกต้าถูกขัดขวางหรือขัดจังหวะอยู่หลายๆ ครั้ง จากการคัดค้านของประชาชนเนื่องจากเห็นว่าระบบออกแบบมาไม่เหมาะสม จนกระทั่งในปี ค.ศ.1966 มีการแก้ไขระบบจนมีความสมบูรณ์และประสบผลสำเร็จในการใช้ ถือเป็นแหล่งการเงินถาวรที่สำคัญ ซึ่งในเวลาเดียวกันนี้ รัฐบาลโคลอมเบียก็จัดตั้งระบบภาษีประเมินพิเศษจนประสบผลสำเร็จเช่นกัน ปัจจุบันภาษีประเมินพิเศษมีการใช้แพร่หลายไปหลายเมืองใหญ่ในโคลอมเบีย เช่น เมืองกาลีและเมือบารังกียา (Cali and Barranquilla) และมีความพยายามนำมาปรับใช้ในเมืองเล็กๆ โดยมี The Valley of the Cauca Corporation เป็นหน่วยงานเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคคอยให้ความช่วยเหลือ

ภาษีประเมินพิเศษจะปรับใช้กับโครงการสาธารณูปโภคอย่างกว้างขวาง ทั้งงานด้านระบบถนน เช่น ปรับปรุงพื้นผิวและขอบถนน สร้างถนนสายหลักและสายรอง โดยเฉพาะถนนสายรองในท้องถิ่นถือเป็นตัวอย่างหลักในการใช้ภาษีประเมินพิเศษ และงานด้านระบบท่อระบายน้ำ (ส่วนใหญ่จะเป็นการก่อสร้างพร้อมกับการสร้างถนน) เขื่อนกั้นน้ำ สะพาน และสวนสาธารณะ และยังมี การจัดตั้งสถาบันปฏิรูปการจัดสรรที่ดินและชุมชนภาคเกษตรกรรม (The Institute for Settlement and Agrarian Reform) ซึ่งมีสำนักงานใหญ่ในเมืองโบโกต้าเพื่อพิจารณาการนำภาษีประเมินพิเศษมาใช้กับงานด้านระบบชลประทานโดยเฉพาะด้วย



### 3. กรณีประเทศเม็กซิโก<sup>11</sup>

ระบบภาษีของประเทศเม็กซิโก แบ่งเจ้าหน้าที่จัดเก็บภาษีเป็นสามระดับ คือ รัฐบาลกลาง มลรัฐ และท้องถิ่น ตามหลักนิติบัญญัติได้กำหนดให้ภาษีเป็นสิทธิของรัฐบาลกลาง แต่อำนาจให้จัดเก็บได้ในหลายระดับสำหรับภาษีบางประเภท โดยเฉพาะภาษีทรัพย์สิน ในทางปฏิบัติภาษีทรัพย์สินเป็นของมลรัฐ ส่วนภาษีเงินได้จากทุนที่เกิดจากการโอนอสังหาริมทรัพย์กำหนดให้เป็นของรัฐบาลกลาง สำหรับภาษีประเมินพิเศษนั้นกำหนดมีการจัดเก็บในทุกระดับ แต่โดยทั่วไปจะใช้กับโครงการสร้างสาธารณูปโภคในระดับมลรัฐหรือท้องถิ่น ซึ่งในส่วนของท้องถิ่นอาจมีเรื่องหลักความร่วมมือหรือเรื่องการลงขัน (Cost-Sharing Arrangements)<sup>12</sup> มาเกี่ยวข้องกับเจ้าของทรัพย์สินในท้องถิ่นนั้น

ในประเทศเม็กซิโกมีการปฏิรูปภาษีทรัพย์สินในช่วง ค.ศ. 1970 ซึ่งเวลาเดียวกันนี้ ได้มีการพัฒนาระบบแผนที่ผังเมืองจนมีความสมบูรณ์แล้ว ครอบคลุมพื้นที่ในเขตเมืองทั้งหมด มีการประเมินทรัพย์สินเพื่อการเสียภาษี โดยคิดคำนวณกับปัจจัยต่างๆ เช่น ความใกล้ไกลจากศูนย์กลางการพัฒนา ลักษณะของโครงการสถานะทางสังคมและเศรษฐกิจเป็นตัวกำหนด ซึ่งมูลค่าที่ประเมินได้นี้ต้องพิจารณาเปรียบเทียบกับใกล้เคียงกับราคาตลาด และเป็นราคาที่เป็นปัจจุบัน

ในระหว่างปี ค.ศ. 1970 ถึง ค.ศ. 1974 ภาษีประเมินพิเศษได้ถูกนำมาปรับใช้ภายใต้ชื่อ “Contributions for Improvements” และใช้เป็นเครื่องมือทางการเงินที่สำคัญ โดยประมวลกฎหมายภาษีของเม็กซิโก ให้คำนิยามภาษีประเมินพิเศษเป็นภาษีพิเศษที่จัดเก็บจากผลประโยชน์ส่วนต่างของแต่ละบุคคลที่เพิ่มขึ้นจากโครงการสาธารณูปโภค มีการออกพระราชบัญญัติสร้างระบบภาษีประเมินพิเศษขึ้นมาเป็นกฎหมายกำหนดการปรับใช้ภาษีประเมินพิเศษ และมีกฎหมายลำดับรองออกมาใช้ในทางปฏิบัติเพื่อให้เหมาะสมกับแต่ละโครงการ

กฎหมายภาษีประเมินพิเศษของเม็กซิโกกำหนดให้ต้องมีการก่อตั้งสภากลุ่มเจ้าของทรัพย์สินเพื่อมาประชุมเลือกตัวแทนเจ้าของทรัพย์สิน ร่วมปรึกษาหารือกับผู้ควบคุมทางเทคนิค รับรู้ข้อมูลโครงการสภากลุ่มเจ้าของทรัพย์สินมีหน้าที่ในการประเมินศึกษาโครงการ จัดเก็บภาษีตามที่มีการควบคุมดูแล ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับลักษณะของแต่ละโครงการ สภากลุ่มเจ้าของทรัพย์สินต้องทำรายงานบันทึกเป็นเอกสารเพื่อพิมพ์เผยแพร่ข้อมูลให้ผู้เสียภาษีต่อไป

ผู้เสียภาษีแต่ละคนจะได้รับรู้ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับงบประมาณของโครงการ พื้นที่ที่ได้รับผลประโยชน์ จำนวนภาระภาษีที่ต้องเสียโดยได้รับเป็นเอกสารแสดงถึงข้อมูลดังกล่าว ทั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้เสียภาษีได้รับทราบข้อมูลที่ต้องการเท่าที่เป็นไปได้ เมื่อใดก็ตามที่ไม่เห็นด้วยกับข้อมูลดังกล่าว ก็สามารถที่จะเตรียมตัวหรือมีเวลาที่จะโต้แย้งได้ภายในกำหนดเวลาหรืออายุความตามกฎหมาย หลังจากระยะเวลาสิ้นสุดลงและ

<sup>11</sup> อ้างแล้ว pp. 70-74.

<sup>12</sup> Cost-Sharing Arrangements เป็นวิธีการที่คล้ายกับภาษีประเมินพิเศษ โดยเป็นการร่วมมือกันของคนในท้องถิ่นจ่ายเงินทุนเพื่อสร้างสาธารณูปโภคขนาดเล็ก มีกฎหมายกำหนดใน เรื่องการคำนวณสัดส่วนการจ่าย แต่ไม่มีการบังคับเหมือนกับภาษีประเมินพิเศษ วิธีนี้นิยมใช้กันในประเทศอาเจนติน่า

มีการแจ้งยอดภาษีที่ต้องเสียให้แก่ผู้เสียภาษีแล้ว ถือได้ว่าเกิดการหนีภาษีแล้ว หากยังไม่ชำระภาษีจะถูกบังคับให้ต้องชำระตามภาระหนี้ภาษีที่เกิดขึ้น

ภาษีทรัพย์สินในประเทศเม็กซิโกทำรายได้ให้เป็นจำนวนมาก ประมาณ 30% ของรายได้ภาษีทั้งหมด หรือประมาณ \$200 ล้านในปี ค.ศ. 1973 และจากการนำภาษีประเมินพิเศษมาใช้ในช่วงเวลาดังกล่าว เกิดโครงการต่างๆ ที่ใช้งบประมาณไม่น้อยกว่า \$440 ล้าน ซึ่งทั้งหมดนี้ ภาษีประเมินพิเศษทำรายได้ประมาณ \$313 ล้าน โดยมีการชำระภาษีเป็นงวดๆ ภายในระยะเวลา 5 ปี ถึง 10 ปี โครงการต่างๆ ส่วนใหญ่มีรายได้จากการใช้ภาษีนี้นี้ มีการกล่าวถึงกันเป็นพิเศษถึงโครงการขนาดใหญ่พัฒนาเขตเมือง ซึ่งประกอบด้วยระบบชลประทาน ระบบระบายน้ำเสีย เครือข่ายถนนสายหลักและสายรอง ซึ่งเม็กซิโกมีการนำภาษีประเมินพิเศษมาใช้กับโครงการขนาดใหญ่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากตัวอย่างการใช้ภาษีประเมินพิเศษของประเทศสหรัฐอเมริกา โคโลอมเบีย และเม็กซิโก ที่ยกมาข้างต้นนั้น สังเกตได้ว่าแต่ละประเทศก็มีการปรับใช้ที่แตกต่างกันไป และมีลักษณะเด่นเฉพาะตัวที่ควรพิจารณา ดังนี้

ประเทศสหรัฐอเมริกาเน้นการปรับปรุงพัฒนาเมือง โดยเฉพาะการปรับปรุงพื้นที่เสื่อมโทรม ลดความแออัดของเมือง เน้นเรื่องสวัสดิการในท้องถิ่น มีการจัดสรรที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม และมีสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานให้แก่ผู้มีรายได้น้อย ทั้งยังเปิดกว้างให้มีการใช้กับโครงการได้หลากหลายตามความต้องการของท้องถิ่น โดยได้กำหนดนิยาม “การปรับปรุงพัฒนา” และ “พื้นที่เสื่อมโทรม” ไว้อย่างกว้างๆ ทำให้รูปแบบการปรับปรุงพัฒนาที่มีความหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงพัฒนาในเรื่องสาธารณูปโภคพื้นฐาน หรือการพัฒนาเมืองด้านเศรษฐกิจการค้า มีขั้นตอนดำเนินการอย่างเป็นระบบและเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน มีการจัดสรรภาษีประเมินพิเศษ 20% เพื่อช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยในพื้นที่โครงการ และในส่วนของราคาคำนวณภาษี ใช้วิธีการจัดเก็บภาษีการเพิ่มมูลค่าซึ่งจัดเก็บผ่านภาษีทรัพย์สินโดยไม่ต้องขึ้นอัตราภาษี

ประเทศโคลอมเบียเน้นผลในทางปฏิบัติ คือต้องการให้ได้จำนวนภาษีครอบคลุม ค่าใช้จ่ายของโครงการ กฎหมายจึงไม่กำหนดเรื่องฐานภาษีและรูปแบบวิธีการประเมินที่ชัดเจน เพียงแต่กำหนดข้อจำกัดต่างๆ เป็นการให้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่กำหนดฐานภาษีและรูปแบบวิธีการประเมินที่เหมาะสมกับแต่ละโครงการ ในส่วนของการคำนวณภาษีเน้นใช้ปัจจัยหลายๆ ตัวมาช่วยคำนวณ โดยให้อำนาจเจ้าหน้าที่กำหนดปัจจัยต่างๆ มาใช้ในการคำนวณภาษี ค่าใช้จ่ายของโครงการรวมถึงค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่เจ้าหน้าที่เห็นว่าจำเป็น และการจัดเก็บภาษีเน้นเก็บก่อนดำเนินการ เพื่อให้แน่ใจว่ามีเงินทุนสำหรับโครงการ โดยส่วนใหญ่เจ้าหน้าที่จะจัดเก็บภาษีเกินกว่าค่าใช้จ่ายไว้ก่อน เมื่อเหลือจึงจ่ายคืน

ประเทศเม็กซิโกเน้นการใช้ภาษีประเมินพิเศษในทุกระดับ มีกฎหมายและขั้นตอนวิธีการที่เป็นระบบ เป็นตัวอย่างที่ดีในการบัญญัติกฎหมายภาษีประเมินพิเศษ โดยมีกฎหมายหลักกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องสำคัญ กฎหมายลำดับรองกำหนดรายละเอียดของโครงการ จึงสามารถปรับใช้ได้กับโครงการทุกขนาด ทั้งโครงการระดับท้องถิ่นจนถึงโครงการระดับประเทศ เน้นการใช้ข้อมูลมาช่วยในการกำหนดพื้นที่โครงการและการประเมินภาษี โดยพัฒนาระบบแผนที่ผังเมืองให้มีความสมบูรณ์ และเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการให้ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการเพื่อให้ผู้เสียภาษีมีโอกาสโต้แย้งได้ง่าย

อาจพอสรุปได้ว่าการปรับใช้ภาษีประเมินพิเศษในประเทศต่างๆ ซึ่งแบ่งการพิจารณาออกเป็น 2 ส่วน คือ เรื่องที่มาของกฎหมายหรือกรอบกฎหมาย และ เรื่องผลหรือประสิทธิภาพนั้น ทั้งสามประเทศมีที่มาของกฎหมาย ขอบเขตลักษณะการบัญญัติกฎหมายที่คล้ายกัน และในเรื่องผลหรือประสิทธิภาพ จากประสบการณ์การใช้ภาษีประเมินพิเศษของทั้งสามประเทศก็ปรากฏว่าสามารถอำนวยความสะดวกได้อย่างมีประสิทธิภาพ นำพาความเจริญให้กับเมืองต่างๆที่มีการใช้ภาษีประเภทนี้

## 6.3 การนำภาษีการประเมินพิเศษจากทรัพย์สินมาปรับใช้กับประเทศไทย

ภาษีประเมินพิเศษเป็นทางเลือกหนึ่งที่จะเพิ่มรายได้ให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งจะช่วยส่งเสริม พัฒนาและช่วยแก้ไขปัญหาได้ในหลายๆ เรื่อง ได้แก่ การสร้างรายได้ การแก้ไขปัญหาการเก็งกำไรที่ดิน และการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

### 1. การสร้างรายได้

ภาษีประเมินพิเศษสามารถช่วยเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ด้วยหลักการของภาษีประเมินพิเศษที่ว่า ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการสร้างสาธารณูปโภคต้องร่วมจ่ายในการสร้างสาธารณูปโภคนั้น ตามสัดส่วนผลประโยชน์ที่ตนได้รับ เป็นการนำเงินจากประชาชนผู้ได้รับประโยชน์มาพัฒนาท้องถิ่นโดยการสร้างสาธารณูปโภคโดยตรง หรือการชดเชยจากการเวนคืนเพื่อสร้างสาธารณูปโภค ซึ่งวิธีการนี้ทำให้ท้องถิ่นมีรายได้หรือมีเงินจัดการการสร้างหรือชดเชยได้โดยไม่ต้องเป็นภาระงบประมาณปกติมากเกินไป ทำให้ดำเนินการต่างๆ ได้อย่างรวดเร็ว และจากการศึกษาตัวอย่างประสบการณ์ของต่างประเทศที่มีการใช้ภาษีประเมินพิเศษ พบว่าภาษีประเมินพิเศษสามารถสร้างรายได้ให้ท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก และทำให้เกิดการพัฒนาเมืองอย่างรวดเร็ว โดยเมื่อเปรียบเทียบกับเมืองที่ใช้ภาษีประเมินพิเศษกับเมืองที่ไม่ใช้ จะเห็นความแตกต่างอย่างชัดเจน กล่าวคือ เมืองที่ใช้ภาษีประเมินพิเศษนั้นจะมีการพัฒนาด้านสาธารณูปโภคต่างๆ อย่างรวดเร็วกว่าเมืองที่ไม่ได้ใช้ภาษีประเมินพิเศษ ซึ่งก็เป็นเพราะมีรายได้มากกว่านั่นเอง

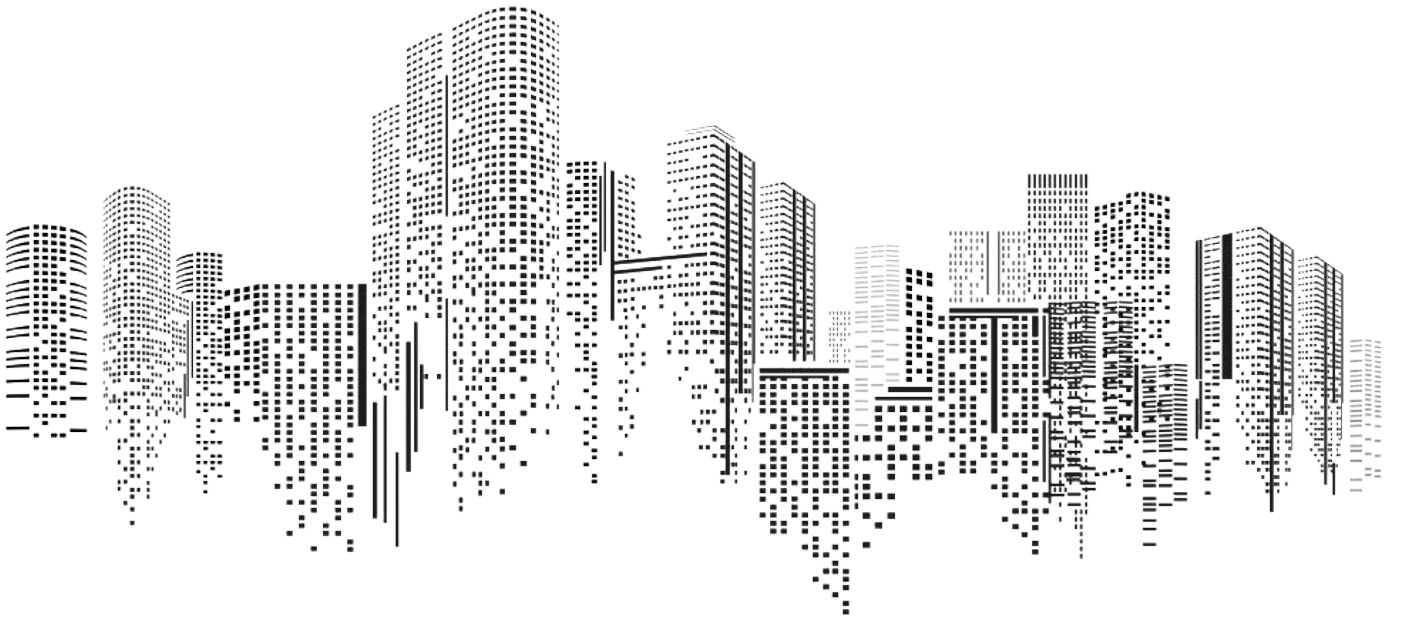
### 2. การแก้ไขปัญหาการเก็งกำไรที่ดิน

พฤติการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนั้น ยังคงมีการเก็งกำไรที่ดินอยู่มาก การเก็งกำไรหากมีมากเกินไป จะสร้างผลเสียเพราะที่ดินอยู่ในมือนักเก็งกำไรจำนวนมาก ทำให้ที่ดินในตลาดมีจำนวนน้อย และทำให้ที่ดินในราคาตลาดสูงเกินความเป็นจริง และในกรณีการพัฒนาที่ดิน เช่น เมื่อมีโครงการสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานก็จะทำให้ราคาที่ดินบริเวณใกล้เคียงสูงขึ้นจากเดิมหลายเท่าตัว เกิดการกว้านซื้อที่ดินก่อนการสร้างโครงการเพื่อเก็งกำไร เหตุการณ์นี้เกิดขึ้นมากและมีมานานแล้วในประเทศไทย ส่งผลเสียต่อประเทศเพราะผลประโยชน์ส่วนใหญ่ตกแก่คนส่วนน้อย และยังทำให้ที่ดินในตลาดมีราคาแพง สร้างภาระให้กับคนส่วนใหญ่ที่ต้องการซื้อที่อยู่อาศัยและต้องซื้อในราคาที่แพงกว่าที่ควรจะเป็น ทั้งนี้ ภาษีประเมินพิเศษสามารถแก้ไขปัญหาประเด็นนี้ได้ เพราะในการจัดเก็บภาษีประเมินพิเศษนั้น ฐานภาษีคือมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นจากการก่อสร้างโครงการ ดังนั้น ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการก่อสร้างโครงการ ซึ่งแต่ก่อนไม่ต้องเสียภาษีหรือมีส่วนในการลงทุนใดๆ แต่ถ้า

นำระบบการเสียภาษีประเมินพิเศษมาใช้ก็จะต้องเสียภาษีทำให้ประโยชน์ดังกล่าวลดลง มีผลในการตัดสินใจของนักเก็งกำไรทั้งหลาย เพราะจะไม่ได้รับประโยชน์มากมายเหมือนแต่ก่อน

### 3. ส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่น ให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งในทางปฏิบัติ ท้องถิ่นต้องการความเป็นอิสระและอำนาจปกครองในเรื่องรายได้และภาษีของท้องถิ่น โดยภาษีของท้องถิ่นที่จัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้าย ซึ่งภาษีดังกล่าวไม่ได้สร้างรายได้ให้กับท้องถิ่น รายได้ของท้องถิ่นยังคงได้มาจากรัฐ จึงไม่เกิดความมีอิสระแก่ท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง โดยหลักการแล้ว ภาษีประเมินพิเศษได้รับการยอมรับว่าเป็นภาษีและเป็นรายได้ของท้องถิ่น ภาษีประเมินพิเศษจึงเป็นเครื่องมือทางการเงินทางหนึ่งที่จะช่วยเพิ่มรายได้ให้ท้องถิ่นมีเงินมาพัฒนาตนเองได้ อีกทั้งระบบภาษีประเมินพิเศษก็เน้นการมีส่วนร่วมของผู้เสียภาษี และบางครั้งบริการต่างๆ ก็เป็นความต้องการของประชาชนภายในท้องถิ่นนั่นเอง จึงถือได้ว่าภาษีประเมินพิเศษส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีอิสระทางการเงิน สามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างสมบูรณ์และยั่งยืนได้



# 7

สรุปและข้อเสนอแนะ

บทบัญญัติตามมาตรา 37 แห่งร่างรัฐธรรมนูญ สะท้อนให้เห็นถึงหน้าที่สำคัญของรัฐสองด้าน ด้านแรก คือ การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน และด้านที่สอง คือ การรับรองการใช้อำนาจอรัฐในการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์สาธารณะ และรักษาสอดคล้องระหว่างหน้าที่ของรัฐทั้งสองด้านนี้ โดยกำหนดให้รัฐ “ต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับ ความเสียหายจากการเวนคืน” ตามที่กฎหมายบัญญัติ กฎหมายฉบับดังกล่าว คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งกำหนดขั้นตอน กระบวนการ และรูปแบบ ในการดำเนินการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ รวมถึงกำหนดหลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนด้วย

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัตินี้ยังคงมีปัญหาหลายประการ ทั้งปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดและจ่ายเงินค่าทดแทนที่ทำให้ผู้มีสิทธิรับเงินค่าทดแทนได้รับเงินค่าทดแทนที่ไม่เป็นธรรม และปัญหาของรัฐในการนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนได้มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อแก้ไขปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น รายงานการศึกษานี้มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

## 7.1 การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับค่าทดแทนที่ไม่เป็นธรรม

รายงานฉบับนี้เสนอแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ดังนี้

- (1) เนื่องจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ย่อมกระทบกับสิทธิของประชาชนดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น คณะผู้วิจัยเสนอให้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 โดยตัด “ประโยชน์สาธารณะอื่นๆ” ออก เพื่อให้การเวนคืนที่ดิน มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน และสอดคล้องกับข้อ 16 คู่มือปฏิบัติตามความสมัครใจว่าด้วยการจัดการ การถือครองที่ดิน การประมงและป่าไม้ในบริบทของความมั่นคงทางอาหารในระดับชาติ

นอกจากนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวจะช่วยป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยเฉพาะข้อถกเถียงว่า “การใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์” ควรถือเป็น “ประโยชน์สาธารณะ” หรือไม่ คณะผู้วิจัยเห็นว่า รัฐไม่ควรใช้กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์ เนื่องจากการใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์นั้นควรเป็นบทบาทของภาคเอกชนมากกว่ารัฐ

- (2) เนื่องจากหมวด 2 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดค่าทดแทนเป็นเงินเท่านั้น จึงอาจพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมหมวดดังกล่าวให้สามารถจ่ายค่าทดแทนเป็นที่ดินอื่นได้ โดยเฉพาะในกรณีที่ดินที่ถูกเวนคืนดังกล่าวนั้นถูกใช้เพื่อการประกอบอาชีพ เช่น พื้นที่ที่ใช้ทำการเกษตร เพื่อให้ลดผลกระทบแก่ผู้ถูกเวนคืน และสอดคล้องกับข้อ 16 คู่มือปฏิบัติตามความสมัครใจว่าด้วยการจัดการการถือครองที่ดิน การประมงและป่าไม้ในบริบทของความมั่นคงทางอาหารในระดับชาติ ทั้งนี้ อาจต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินควบคู่กัน

- (3) เนื่องจากปัญหาหลักของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์คือค่าทดแทนที่ไม่เป็นธรรม คณะผู้วิจัยเสนอให้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 โดยกำหนดให้คณะกรรมการฯ ตามมาตรา 9 ต้องประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนในพื้นที่ที่จะเวนคืนด้วย การแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวจะช่วยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการมากขึ้น แทนที่จะต้องรอถึงขั้นตอนการอุทธรณ์ หรืออย่างน้อยควรพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการรับฟังความคิดเห็นที่ชัดเจนก่อนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
- (4) ค่าทดแทนที่ไม่เป็นธรรมนั้น ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากมิได้คำนวณความเสียหายที่วัดเป็นมูลค่าไม่ได้ จึงควรพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ให้คำนึงถึงความสะดวกในการดำเนินชีวิตของผู้ถูกเวนคืนด้วย ทั้งนี้ ในกรณีที่ผู้ที่ถูกเวนคืนต้องย้ายถิ่นฐาน ควรมีบทบัญญัติเพิ่มเติมให้ครอบคลุมถึงค่าใช้จ่ายระหว่างหาที่อยู่ใหม่ที่เหมาะสมด้วย
- (5) นอกจากค่าทดแทนที่ไม่เป็นธรรมแล้ว ความล่าช้าก็เป็นปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่ง จึงควรพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 11 และมาตรา 28 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 โดยกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน เช่น ไม่เกิน 60 วัน หากเกินกว่านั้น หน่วยงานของรัฐต้องแสดงเหตุผลต่อผู้มีสิทธิรับค่าทดแทน
- (6) พิจารณาออกพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 21 วรรคสี่ ที่บัญญัติว่า “การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ ได้มีราคาสูงขึ้นตามวรรคสอง หรือลดลงตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในกฤษฎีกา” เพื่อใช้แทนกฎหมายฉบับเดิมที่ถูกยกเลิกไป

## 7.2 การแก้ไขปัญหาในการนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืน ไปมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

รายงานฉบับนี้เห็นด้วยกับแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ ดังนี้

- (1) กำหนดให้หน่วยงานที่จะดำเนินการเวนคืนต้องเสนอแผนงานและโครงการใช้ประโยชน์ที่ดินให้ชัดเจน และรับฟังความเห็นจากประชาชน เพื่อมิให้มีการเวนคืนที่ดินเกินความจำเป็น
- (2) หากหน่วยงานของรัฐได้เข้าใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนมาแล้วทั้งหมด ให้ถือว่าอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาตกเป็นของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือที่ราชพัสดุแล้วแต่กรณี และรัฐสามารถนำอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวไปใช้ประโยชน์เพื่อการอื่น หรือประโยชน์สาธารณะอื่นเพิ่มเติมได้ หากไม่กระทบต่อการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์เดิม

- (3) หากหน่วยงานรัฐไม่สามารถเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เวนคืนมาได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด สามารถเปลี่ยนวัตถุประสงค์การเวนคืนได้ โดยรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนที่ระยะเวลาที่กำหนดไว้สิ้นสุดลง ก่อนจะตรากฎหมายเพื่อเปลี่ยนวัตถุประสงค์
- (4) กำหนดให้คืนที่ดินที่เหลือจากการใช้ตามวัตถุประสงค์ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท
- (5) กำหนดให้เจ้าของเดิมหรือทายาทใช้สิทธิขอคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ภายในระยะเวลา 10 ปี หากเลยระยะเวลาดังกล่าวให้อสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาตกเป็นของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เพื่อให้รัฐสามารถนำที่ดินดังกล่าวมาใช้ประโยชน์ต่อไปได้ และ
- (6) กำหนดให้ที่ดินที่ได้มาจากการตกลงซื้อขายภายในแนวเขตเวนคืนถือเป็นการซื้อขายตามมาตรา 456 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และไม่ถือเป็นการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืน

ปัจจุบัน (มีนาคม 2560) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอยู่ระหว่างการพิจารณา ร่างกฎหมายตามแนวทางดังกล่าว ตามมติคณะรัฐมนตรีเรื่อง แนวทางการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด วันที่ 6 กันยายน 2559

### 7.3 ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมอื่นๆ

- (1) เนื่องจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ทางพิเศษ และรถไฟฟ้า ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น และการสร้างโครงสร้างพื้นฐานเช่นนี้ย่อมทำให้ผู้ถือครองอสังหาริมทรัพย์ในบริเวณใกล้เคียงได้รับประโยชน์โดยตรง จึงควรพิจารณาออกกฎหมายว่าด้วยการประเมินพิเศษ (Special Assessment Levy) ตามที่กล่าวมาในหัวข้อที่ 6 ซึ่งจะช่วยเติมเต็มการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และช่วยสร้างความเป็นธรรมในการพัฒนา เพราะผู้รับประโยชน์เป็นผู้รับภาระด้านการเงิน
- (2) เนื่องจากมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดให้การคำนวณเงินค่าทดแทนต้องคำนึงปัจจัยต่างๆ หลายประการ และหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานนั้นมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินราคาแตกต่างกันไป จึงควรมีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ให้มีความเชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์มากขึ้น โดยอาจร่วมมือกับผู้ประกอบวิชาชีพประเมินราคาทรัพย์สินภาคเอกชน เช่น สมาคมผู้ประเมินราคาทรัพย์สินแห่งประเทศไทย (The Valuers Association of Thailand: VAT) และสมาคมนักประเมินราคาอิสระไทย (Thai Valuers Association: TVA) หรือจ้างผู้ประเมินราคาภาคเอกชนมาพิจารณา กำหนดเงินค่าทดแทนเพื่อเปรียบเทียบกับราคาที่คุณธรรมกำหนด
- (3) เนื่องจากมาตรา 21(2) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดให้การคำนวณเงินค่าทดแทนต้องคำนึงราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่



การเสียภาษีบำรุงท้องที่ ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรมีการปรับปรุงข้อมูลดังกล่าวให้ทันสมัย อยู่เสมอ และเนื่องจากมาตรา 21(1) กำหนดให้การคำนวณเงินค่าทดแทนต้องมีราคาซื้อขายกัน ตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน ในระยะต่อไปนั้นจึงควรพิจารณาการสร้าง ฐานข้อมูลร่วมของหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งที่ตั้งของที่ดิน และราคาที่ดิน ที่มีความครอบคลุม

- (4) พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินฉบับต่างๆ ในประเด็นการยินยอมให้จัดรูปที่ดิน โดยสมัครใจ เพื่อช่วยเติมเต็มพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เพราะ จะช่วยผู้ที่ถูกเวนคืนที่ต้องย้ายถิ่นฐานได้หลายกรณี โดยเฉพาะกรณีพื้นที่ที่ถูกเวนคืนนั้นถูกใช้เพื่อ การประกอบอาชีพ เช่น พื้นที่ที่ใช้ทำการเกษตร

## บรรณานุกรม

### ภาษาต่างประเทศ

Barzel, Y. (1997). *Economic Analysis of Property Rights*. Cambridge university press.

Eggertsson, Thrainn (1990). *Economic Behavior and Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.

Macon, J. and Mañón, J.M., (1977). *Financing Urban and Rural Development Through Betterment Levies: The Latin American Experience*. New York: Praeger Publishers.

Tagliarino, N. K. (2016). “Encroaching on Land and Livelihoods: How National Expropriation Laws Measure Up Against International Standards”. World Resources Institute.

### ภาษาไทย

ทิพย์ ถนอมกิจ (2514). *การจัดเก็บภาษีอากรของเทศบาลนครกรุงเทพ*. พระนคร: โรงพิมพ์ประเสริฐศิริ.

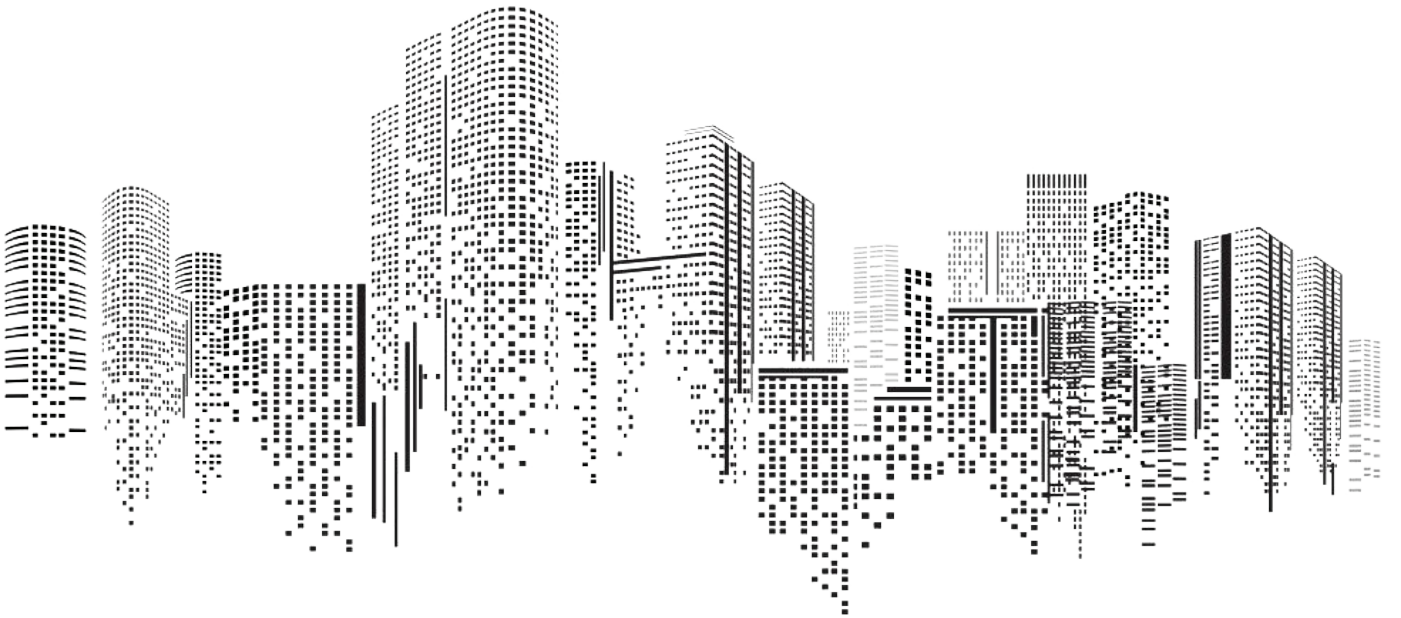
นัยนา เกิดวิชัย (2549). “การใช้ประโยชน์จากที่ดินที่รัฐเวนคืนจากประชาชน”. *รายงานวิจัย*. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

ยืนหยัด ใจสมุทร (2540). *คำอธิบายพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2538). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และกล้า สมุทวณิช (2546). “การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยศาลรัฐธรรมนูญ”. *ศูนย์ศึกษาพัฒนาประชาธิปไตย: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*.

อภิวัฒน์ รัตนวราหะ (2552) “เครื่องมือการเงินเพื่อการฟื้นฟูเมือง” *วารสารวิชาการ*. คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.



**ภาคผนวก**



**พระราชบัญญัติ  
ว่าด้วยการเวนคืน  
อสังหาริมทรัพย์  
พ.ศ. 2530**

## สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พระราชบัญญัติ  
ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พ.ศ. ๒๕๓๐

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๓๐

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เป็นปีที่ ๔๒ ในรัชกาลปัจจุบัน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐”

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๑๗

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๒๕๑๗

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

“เวนคืน” หมายความว่า บังคับเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นตามเงื่อนไขแห่งพระราชบัญญัตินี้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจหรือบุคคลอื่นใดผู้กระทำการเพื่อประโยชน์ของรัฐ ซึ่งมีอำนาจในการเวนคืน หรือควบคุมการเวนคืน

สำนักงาน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

“สภาท้องถิ่น” หมายความว่า สภาจังหวัด สภาเทศบาล สภาตำบล สภากรุงเทพมหานคร สภาเขต สภาเมืองพัทยา คณะกรรมการสุขภาพพล หรือสภาอื่นใดที่ทำหน้าที่บริหารท้องถิ่นตามที่จะได้มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นแล้วแต่กรณี

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๔/ตอนที่ ๑๖๔/ฉบับพิเศษ หน้า ๑/๑๙ สิงหาคม ๒๕๓๐

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

## หมวด ๑

## การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๕ เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใด ๆ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ในกรณีที่มิชอบด้วยกฎหมายโดยเจตนาแล้ว ถ้าจะต้องดำเนินการเวนคืนเพื่อกิจการตามกฎหมายดังกล่าว เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะมีมติให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้แทนก็ได้

สำนักงาน

สำนักงาน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเวนคืนตามวรรคหนึ่ง จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๖ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนต้องระบุ

(๑) ความประสงค์ของการเวนคืน

(๒) เจ้าหน้าที่เวนคืน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๓) กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเท่าที่จำเป็น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ให้มีแผนที่หรือแผนผังประเมินเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนและแสดงเขตที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่ประเมินนั้น ติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น แผนที่หรือแผนผังดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาเช่นนี้ให้ใช้บังคับได้มีกำหนดสองปี หรือตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น แต่ต้องไม่เกินสี่ปี แล้วแต่จะเห็นว่าจำเป็นเพื่อทำการสำรวจที่ดินที่จะต้องเวนคืนนั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๗ เมื่อพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ใช้บังคับแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ปิดประกาศสำเนาแห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว พร้อมทั้งแผนที่หรือแผนผังท้ายพระราชกฤษฎีกาไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ดังต่อไปนี้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๑) ที่ทำการของเจ้าหน้าที่

(๒) ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร สำนักงานเขต และที่ทำการแขวง หรือศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการตำบลและที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน แล้วแต่กรณี แห่งท้องที่ที่อสังหาริมทรัพย์ซึ่งจะต้องเวนคืนนั้นตั้งอยู่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๓) สำนักงานที่ดินจังหวัด และที่ทำการที่ดินอำเภอ แห่งท้องที่ที่อสังหาริมทรัพย์ซึ่งจะต้องเวนคืนนั้นตั้งอยู่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๘ ภายในกำหนดอายุแห่งพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ที่มีสิทธิเข้าไปในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่อยู่ภายในเขตที่ดินตามแผนที่เพื่อกระทำการเท่าที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อทำการสำรวจและเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอน แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว ทราบถึงกิจการที่จะต้องกระทำล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนเริ่มกระทำการนั้น และผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวชอบที่จะได้รับค่าทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากกิจการที่ต้องกระทำนั้น

มาตรา ๙ เมื่อพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ใช้บังคับแล้วให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันถ้าเป็นการเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ทางรถไฟ ทางพิเศษ คลองชลประทาน หรือกิจการที่คล้ายคลึงกัน ต้องสำรวจให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

เมื่อได้ดำเนินการสำรวจที่จะต้องเวนคืนเสร็จเป็นบางส่วนหรือแล้วเสร็จทั้งหมด ให้เจ้าหน้าที่เสนอรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่สำรวจแล้วเสร็จ ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน และจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา ๑๘

ในกรณีที่พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ผ่านเขตท้องที่ใด ให้มีผู้แทนของสภาท้องถิ่นนั้นแห่งละหนึ่งคนเข้าร่วมเป็นกรรมการตามวรรคสองด้วย

ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทน ให้คณะกรรมการกำหนดโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๑๘ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๔ และดำเนินการให้แล้วเสร็จและประกาศราคาที่กำหนดไว้ ณ สถานที่ตามมาตรา ๗ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง<sup>๒</sup>

ในกรณีที่มิเหตุจำเป็นทำให้ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามวรรคสี่ได้ คณะกรรมการจะขอให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวขยายเวลาออกไปอีกก็ได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน<sup>๓</sup>

<sup>๒</sup> มาตรา ๙ วรรคสี่ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔

<sup>๓</sup> มาตรา ๙ วรรคห้า แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๑๐ ในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจตกลงซื้อขาย และกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อดำเนินการจัดซื้อและจ่ายค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวต่อไป แต่จะให้ราคาหรือค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวเกินกว่าราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ กำหนดไว้ไม่ได้

ในกรณีที่สามารรถตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนตามวรรคหนึ่งได้ แต่ไม่อาจตกลงกันได้ในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายจะขอรับเงินค่าทดแทนตามราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ กำหนดไว้ไปก่อน โดยสงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ ก็ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการทำสัญญา โดยมีเงื่อนไขดังกล่าว แล้วจ่ายค่าทดแทนไปก่อนได้

มาตรา ๑๐ ทวิ<sup>๔</sup> ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ เห็นว่า เมื่อคณะกรรมการได้ประกาศราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่จะเวนคืนทั้งหมดหรือบางส่วนแล้ว ถ้าปรากฏว่าราคาของที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ และราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าหน้าที่ได้จ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนตามมาตรา ๑๐ หรือราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่คณะกรรมการได้กำหนดและประกาศไปแล้วตามมาตรา ๙ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่บุคคลตามมาตรา ๑๘ รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการตามมาตรา ๙ หรือคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๙ แก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินเสียใหม่ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติได้ และให้ถือว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่แก้ไขแล้วเป็นราคาซื้อขายที่ตกลงกันใหม่แทนราคาเดิม และราคาเบื้องต้นที่แก้ไขแล้วเป็นราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ แล้วแต่กรณี ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันที่ประกาศแก้ไขแจ้งให้ผู้มีสิทธิรับเงินซึ่งเป็นราคาของอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เพิ่มขึ้น และให้นำมาตรา ๒๘ วรรคสอง และมาตรา ๓๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ถ้าการสั่งให้แก้ไขตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นคุณแก่บุคคลตามมาตรา ๑๘ บุคคลใดมาครั้งหนึ่งแล้ว จะสั่งให้แก้ไขใหม่เพื่อบุคคลนั้นอีกไม่ได้

มาตรา ๑๑ ในกรณีที่มีการตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์กันได้ตามมาตรา ๑๐ ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวทั้งหมดให้แก่เจ้าของ หรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ทำสัญญาซื้อขาย

ในการทำสัญญาซื้อขาย หากปรากฏว่าอสังหาริมทรัพย์ที่ซื้อขายมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่

<sup>๔</sup> มาตรา ๑๐ ทวิ เพิ่มโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔

ตามประมวลกฎหมายที่ดินทราบและให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทั้งฉบับที่เก็บรักษาไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ทำการที่ดินอำเภอหรือที่ทำการที่ดินกิ่งอำเภอ และฉบับที่ผู้มีสิทธิในที่ดินยึดถือไว้โดยให้ถือว่าเป็นการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามกฎหมายและให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียม และค่าอากรแสตมป์ ทั้งนี้ ให้ถือว่าได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวนับแต่วันชำระเงินตามวรรคหนึ่ง

เพื่อประโยชน์แก่การทำทะเบียนให้ถูกต้อง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจเรียกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ฉบับที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายยึดถือไว้ และทำการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนให้ถูกต้อง โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นจะนำไปมอบต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วยตนเอง หรือจะส่งไปโดยทางไปรษณีย์ตอบรับก็ได้

มาตรา ๑๒ ในกรณีที่อสังหาริมทรัพย์ที่จะซื้อขายตามมาตรา ๑๐ ไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้เจ้าหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องที่ที่อสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวตั้งอยู่หรือผู้แทนพนักงานที่ดินอำเภอ หรือพนักงานที่ดินกิ่งอำเภอหรือผู้แทน ผู้ใหญ่บ้านในท้องที่ที่อสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวตั้งอยู่ และผู้แทนของเจ้าหน้าที่ เพื่อดำเนินการสอบสวนให้ทราบถึงผู้มีสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว เมื่อทราบถึงผู้มีสิทธิในอสังหาริมทรัพย์แล้วจึงให้ดำเนินการทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๑ ได้

ในการสอบสวนเพื่อทราบถึงผู้มีสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ตามวรรคหนึ่ง ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดินเกี่ยวกับการรังวัดที่ดินมาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๑๓ ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าการเวนคืนที่ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๖ แล้ว หากเห็นเข้าไปจะเป็นอุปสรรคอย่างมากแก่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมหรือประโยชน์ของรัฐอันสำคัญอย่างอื่น ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้การเวนคืนนั้นเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วนได้

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้ประกาศตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ก่อนที่จะมีการเวนคืน แต่ต้องมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหกสิบวัน และเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ต้องจัดให้มีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนที่กำหนดขึ้นตามมาตรา ๙ โดยให้จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินก่อนการเข้าครอบครองหรือใช้ที่ดิน ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์อื่น และเป็นกรณีที่สามารถตกลงกันได้ให้จ่ายตามราคาที่ได้ตกลงกัน แต่ต้องไม่เกินราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ หากเป็นกรณีที่ไม่อาจตกลงกันได้ เมื่อเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้วางเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๓๑ แล้ว ให้มีอำนาจเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ขนย้ายทรัพย์สินหรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับกิจการที่จะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น เมื่อได้จ่ายเงินหรือวางเงินค่า



ทดแทนตามวรรคสองแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ขนย้ายทรัพย์สินหรือดำเนินการดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าหกสิบวันนับแต่วันที่ได้ส่งหนังสือแจ้ง ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายไม่ดำเนินการภายในเวลาที่กำหนด ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการเช่นนั้นได้เอง โดยให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย และถ้ามีความเสียหายเกิดขึ้นเป็นพิเศษเนื่องจากการเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์โดยเร่งด่วนเช่นนั้น ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ชดใช้เงินค่าทดแทนสำหรับความเสียหายส่วนนี้ด้วย ตามความเป็นธรรม

ในกรณีที่ไม่สามารถส่งหนังสือแจ้งให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายได้ ให้แจ้งโดยวิธีปิดประกาศแจ้งความไว้ ณ ที่ซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ และ ณ สถานที่ตามมาตรา ๗ โดยระบุกำหนดเวลาที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จะเข้าดำเนินการตามวรรคสอง หรือวรรคสาม ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดสิบห้าวันนับแต่วันปิดประกาศแจ้งความ

เมื่อได้ปฏิบัติตามวรรคสี่แล้ว ให้ถือว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายได้รับหนังสือแจ้งนั้นแล้ว

ในการดำเนินการตามวรรคสองและวรรคสาม ให้นำมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๔ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๑๔ ในการดำเนินการตามมาตรา ๑๓ วรรคสาม ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจเก็บรักษาสิ่งปลูกสร้างที่ถูกรื้อถอนหรือทรัพย์สินที่ถูกขนย้ายไว้ ณ สถานที่ใด ๆ โดยให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษา แต่ถ้าสิ่งปลูกสร้างหรือทรัพย์สินเช่นนั้นเป็นของเสียง่ายหรือถ้าหน่วงช้าไว้จะเป็นการเสี่ยงความเสียหาย หรือค่าใช้จ่ายจะเกินส่วนแห่งค่าของสิ่งปลูกสร้างหรือทรัพย์สินเช่นนั้น ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจที่จะขายได้ทันที โดยวิธีการขายทอดตลาดหรือวิธีอื่นตามที่เห็นสมควร แล้วเก็บเงินสุทธิหลังจากหักค่าใช้จ่ายไว้แทนได้

ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายมิได้เรียกเอาสิ่งปลูกสร้าง ทรัพย์สิน หรือเงินที่เก็บไว้แทนนั้น แล้วแต่กรณี ภายในห้าปีนับแต่วันที่มีการรื้อถอนหรือขนย้าย ให้สิ่งปลูกสร้าง ทรัพย์สิน หรือเงินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดิน

มาตรา ๑๕ เมื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนแล้ว ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว โดยให้ระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ต้องเวนคืนพร้อมทั้งรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย

ให้มีแผนที่หรือแผนผังแสดงเขตอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนอย่างชัดเจนไว้ทำ  
พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และให้ถือว่าแผนที่หรือแผนผังนั้นเป็นส่วนหนึ่งแห่ง  
พระราชบัญญัตินั้น

เขตอสังหาริมทรัพย์นั้นต้องปกคลุมหมายเขตไว้โดยชัดเจนก่อนที่จะออก  
พระราชบัญญัติ

มาตรา ๑๖ ให้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนตกเป็นของเจ้าหน้าที่  
นับแต่วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ ใช้บังคับ แต่เจ้าหน้าที่จะมีสิทธิ  
เข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ ก็ต่อเมื่อได้จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนตามที่บัญญัติ  
ไว้ในพระราชบัญญัตินี้แล้ว

ในกรณีที่มีจำนอง บุริมสิทธิ หรือทรัพย์สินอย่างอื่น เหนืออสังหาริมทรัพย์ที่  
ต้องเวนคืน ให้จำนอง บุริมสิทธิ หรือทรัพย์สินเช่นว่านั้นเป็นอันสิ้นสุดลง โดยผู้รับจำนอง ผู้ทรง  
บุริมสิทธิ หรือบุคคลผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าวยังคงมีสิทธิที่จะได้รับชำระหนี้หรือรับ  
ชดใช้จากเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์นั้นอยู่ต่อไป แต่จะต้องร้องขอรับชำระหนี้หรือรับ  
ชดใช้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งตามมาตรา ๒๘ หรือมาตรา ๒๙ แล้วแต่กรณี

นับแต่วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ ใช้บังคับ ถ้าผู้  
มีสิทธิในทรัพย์สินนั้นโอนสิทธิให้แก่บุคคลภายนอก ผู้รับโอนนั้นมีสิทธิที่จะเรียกร้องได้ก็แต่เฉพาะ  
เงินค่าทดแทนเท่านั้น

มาตรา ๑๗ ในกรณีที่มีที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์อยู่ในเขตบริเวณที่ดินที่จะเวนคืน  
และมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์ดังกล่าว เพื่อกิจการที่จะมีการเวนคืนนั้น  
ถ้าได้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ แล้ว ให้ถือว่า  
พระราชบัญญัตินั้นเป็นพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์ตามกฎหมายว่าด้วย  
คณะสงฆ์ด้วย

## หมวด ๒

### เงินค่าทดแทน

มาตรา ๑๘ เงินค่าทดแทนนั้น ให้กำหนดให้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

(๑) เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งที่ดินที่ต้องเวนคืน

(๒) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่  
ต้องเวนคืนนั้นในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลัง  
โดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่

(๓) ผู้เช่าที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในที่ดินที่ต้องเวนคืน แต่การ  
เช่านั้นต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ ซึ่งได้ทำไว้ก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา  
๖ หรือได้ทำขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ และการเช่านั้นยังมิได้ระงับไปในวันที่

เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครองที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว แต่เงินค่าทดแทนในการเช่านี้พึงกำหนดให้เฉพาะที่ผู้เช่าได้เสียหายจริงโดยเหตุที่ต้องออกจากที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวก่อนสัญญาเช่าระงับ

(๔) เจ้าของต้นไม้ยืนต้นที่ขึ้นอยู่ในที่ดินในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

(๕) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้น ในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ แต่ต้องไม่เป็นผู้ซึ่งจำต้องรื้อถอนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวไปเมื่อได้รับแจ้งจากเจ้าของที่ดิน เงินค่าทดแทนตาม (๕) นี้พึงกำหนดให้เฉพาะค่ารื้อถอน ค่าขนย้าย และค่าปลูกสร้างใหม่เท่านั้น

(๖) บุคคลผู้เสียสิทธิในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ทอระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกันผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นตามมาตรา ๑๓๔๙ หรือมาตรา ๑๓๕๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณีที่บุคคลเช่นว่านั้นได้จ่ายค่าทดแทนในการใช้สิทธิดังกล่าวให้แก่เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนแล้ว

มาตรา ๑๙ ในกรณีที่ต้องเวนคืนโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นแต่เพียงบางส่วน เจ้าของจะร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนส่วนที่เหลืออยู่ซึ่งใช้การไม่ได้แล้วด้วยก็ได้

ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่ยอมเวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของ เจ้าของมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้น ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ มิฉะนั้นให้ถือว่ารัฐมนตรีวินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่เวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของ

คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

ในการดำเนินการตามวรรคสอง ให้นำมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๓๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๒๐ ในกรณีที่ต้องเวนคืนที่ดินแปลงใดแต่เพียงบางส่วนถ้าเนื้อที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นน้อยกว่าสี่สิบห้าตารางวา หรือด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่าห้าวา และที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมิได้ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน หากเจ้าของร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วย

ในกรณีที่มีการจัดซื้อที่ดินให้นำมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๓๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๒๑ เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง

(๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

(๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่

(๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(๕) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน  
 ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม

ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่ทำไปในการเวนคืน ได้กระทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน แต่ไม่ให้อสังหาริมทรัพย์ที่ทวีขึ้นนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทนเพื่อจะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายกลับต้องจ่ายเงินให้อีก

ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลง ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย

การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นตามวรรคสอง หรือราคาลดลงตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขาย หรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้นด้วย

มาตรา ๒๒ ในกรณีที่เจ้าของได้ที่ดินใดมาโดยมิได้ใช้อยู่อาศัยหรือใช้ประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ หรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นอย่างแท้จริง ถ้าหากมีการเวนคืนที่ดินนั้นภายในห้าปีนับแต่วันที่เจ้าของได้ที่ดินนั้นมาจะกำหนดเงินค่าทดแทนให้ต่ำกว่าเงินค่าทดแทนที่กำหนดตามมาตรา ๒๑ ก็ได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่าราคาที่ดินในขณะเจ้าของได้ที่ดินนั้นมา

มาตรา ๒๓ ในกรณีที่มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ โดยมีได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๖ และพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นมีได้กำหนดเรื่องเงินค่าทดแทนไว้เป็นอย่างอื่น ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ภายในสามสิบวัน นับแต่วันใช้บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา ๑๔

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งกำหนดเงินค่าทดแทน ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ โดยอนุโลม โดยดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันได้รับแต่งตั้งและให้นำมาตรา ๙ วรรคสาม และวรรคห้า มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๘ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๒๔ ห้ามมิให้คิดเงินค่าทดแทนสำหรับราคาที่ดินที่สูงขึ้นเพราะทรัพย์สินดังต่อไปนี้คือ

(๑) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่ได้สร้างหรือต่อเติมขึ้นใหม่ การเพาะปลูก การทำให้ที่ดินเจริญขึ้น หรือการเช่า ที่ได้ทำขึ้นภายหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ โดยมีได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ เว้นแต่การทำนา ทำไร่ หรือทำสวนตามที่จัดทำอยู่ตามปกติ

(๒) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่ได้สร้างหรือต่อเติมขึ้นใหม่ การเพาะปลูก การทำให้ที่ดินเจริญขึ้น หรือการเช่า ที่ปรากฏว่าได้ทำขึ้นก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ โดยอุบายฉ้อฉลเพื่อประสงค์ที่จะได้รับเงินค่าทดแทน

มาตรา ๒๕<sup>๕</sup> ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ ผู้ใดไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ ทวิ มาตรา ๒๓ หรือมาตรา ๒๘ วรรคสาม มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษากฎการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษากฎการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้น ภายในหกสิบวันนับแต่วันได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว

ในการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์ มีจำนวนทั้งหมดไม่น้อยกว่าห้าคน เป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์

มาตรา ๒๖ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ หรือในกรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว แล้วแต่กรณี

การที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง หรือฟ้องคดีต่อศาลตามวรรคหนึ่งนั้น ไม่เป็นเหตุให้การครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์ การรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง การขนย้ายทรัพย์สิน หรือการ

<sup>๕</sup> มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔

ดำเนินการใดๆ ของเจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับกิจการที่จะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นต้องสะดุดหยุดลง

ในกรณีที่รัฐมนตรีหรือศาลวินิจฉัยให้ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ นับแต่วันที่ต้องมีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนนั้น

มาตรา ๒๗ ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ เห็นว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนหรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา ๑๘ ซึ่งคณะกรรมการตามมาตรา ๙ หรือคณะกรรมการตามมาตรา ๒๓ แล้วแต่กรณี ได้กำหนดไว้นั้นสูงเกินไปโดยมิได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๒๑ ให้รัฐมนตรีดังกล่าวมีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) สั่งให้คณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาบทวนการกำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนเช่นนั้นใหม่ หรือ

(๒) แต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๒๓ ให้ปฏิบัติหน้าที่แทนคณะกรรมการชุดเดิม

### หมวด ๓

#### วิธีเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

มาตรา ๒๘ เมื่อพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ ใช้บังคับแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ปิดประกาศสำเนาแห่งพระราชบัญญัติฉบับนั้น พร้อมทั้งแผนที่หรือแผนผังท้ายพระราชบัญญัติและรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ตามมาตรา ๗ และ ณ ที่ชุมนุมชนอื่นตามควรแก่กรณี พร้อมทั้งมีหนังสือแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ มารับเงินค่าทดแทนตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๒๓ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นใช้บังคับสำหรับกรณีตามมาตรา ๑๕ หรือนับแต่วันที่คณะกรรมการได้กำหนดเงินค่าทดแทนแล้วสำหรับกรณีตามมาตรา ๒๓ และให้นำมาตรา ๑๓ วรรคสี่และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนผู้ใดไม่มารับเงินค่าทดแทนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือในกรณีที่ไมอาจจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนรายใดได้ เพราะมีปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์หรือสิทธิอื่น ๆ ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน หรือมีปัญหาเกี่ยวกับการแบ่งส่วนเงินค่าทดแทนของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่วางเงินค่าทดแทนไว้ตามมาตรา ๓๑ โดยพลัน

ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เห็นว่าราคาของที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้น และเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๒๓ ได้กำหนดไปแล้วไม่เป็นธรรมแก่บุคคลตามมาตรา ๑๘ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งแก้ไขจำนวนเงินทดแทนเสียใหม่ได้ และให้นำมาตรา ๑๐ ทวิ มาใช้บังคับโดยอนุโลม<sup>๖</sup>

มาตรา ๒๙ ในกรณีที่มีการจำนอง บุริมสิทธิ หรือทรัพย์สินอย่างอื่นเหนืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ที่มีหนังสือแจ้งให้ผู้รับจำนอง ผู้ทรงบุริมสิทธิ หรือผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าวมาขอรับชำระหนี้หรือรับชดใช้จากเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์นั้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง และในระหว่างนั้นยังมีให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้น แต่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จะจ่ายเงินให้แก่ผู้รับจำนอง ผู้ทรงบุริมสิทธิ หรือผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าวได้ ก็ต่อเมื่อคู่กรณีตกลงกันได้แล้ว ถ้าคู่กรณียังมีปัญหาโต้แย้งกันอยู่ ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่วางเงินค่าทดแทนไว้ตามมาตรา ๓๑ โดยพิน

มาตรา ๓๐ ในการจะจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๘ หรือมาตรา ๒๙ ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่อาจรื้อถอนออกไปได้ ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนให้สามในสี่ก่อน และแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายรื้อถอนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวออกไปภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายไม่รื้อถอนออกไปภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้ารื้อถอนได้โดยหักค่าใช้จ่ายเพื่อการนี้ออกจากเงินค่าทดแทนที่ควรจะได้รับ แล้วจึงจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนส่วนที่เหลือให้ และให้นำมาตรา ๑๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๓๑ ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ถ้าจะต้องมีการวางเงินค่าทดแทนไม่ว่าเนื่องในกรณีใด ๆ ให้กระทำโดยการนำเงินไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนโดยแยกฝากเป็นบัญชีเฉพาะราย ในการนี้ ถ้ามีดอกเบียหรือดอกผลใดเกิดขึ้นเนื่องจากการฝากเงินนั้นให้ตกเป็นสิทธิแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนนั้นด้วย

ในการไปรับเงินฝากจากธนาคารออมสินนั้น ให้ผู้ซึ่งประสงค์จะขอรับเงินแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวันเพื่อเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จะได้ดำเนินการเบิกจ่ายให้

<sup>๖</sup> มาตรา ๒๘ วรรคสาม เพิ่มโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔

หลักเกณฑ์และวิธีการในการนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวาง  
ทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสิน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๓๒ ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เมื่อได้จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทน  
สำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนรายใดแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มี  
หนังสือแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมาย  
ที่ดินทราบ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนโดยให้นำ  
มาตรา ๑๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เพื่อประโยชน์ในการบันทึกหลักฐานตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าว  
มีอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดินด้วย

#### บทเปิดเสร็จ

มาตรา ๓๓ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่า  
อสังหาริมทรัพย์ล่าช้ากว่ากำหนดเวลาตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง หรือจ่ายเงินค่าทดแทนล่าช้ากว่า  
กำหนดเวลาตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าอสังหาริมทรัพย์หรือเงินค่าทดแทน  
ได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินใน  
จำนวนเงินดังกล่าว นับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาการจ่ายเงินค่าอสังหาริมทรัพย์หรือเงินค่าทดแทน

มาตรา ๓๔ การร้องขอรับเงินที่วางไว้ตามมาตรา ๓๑ ให้ร้องขอรับภายในสิบปี  
นับแต่วันที่มีการวางเงิน ถ้าไม่ร้องขอภายในกำหนดเวลาเช่นนั้น ให้เงินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน

มาตรา ๓๕ ผู้ใดขัดขวางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย  
จากเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๘ มาตรา ๑๓ มาตรา ๓๐ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือ  
ปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

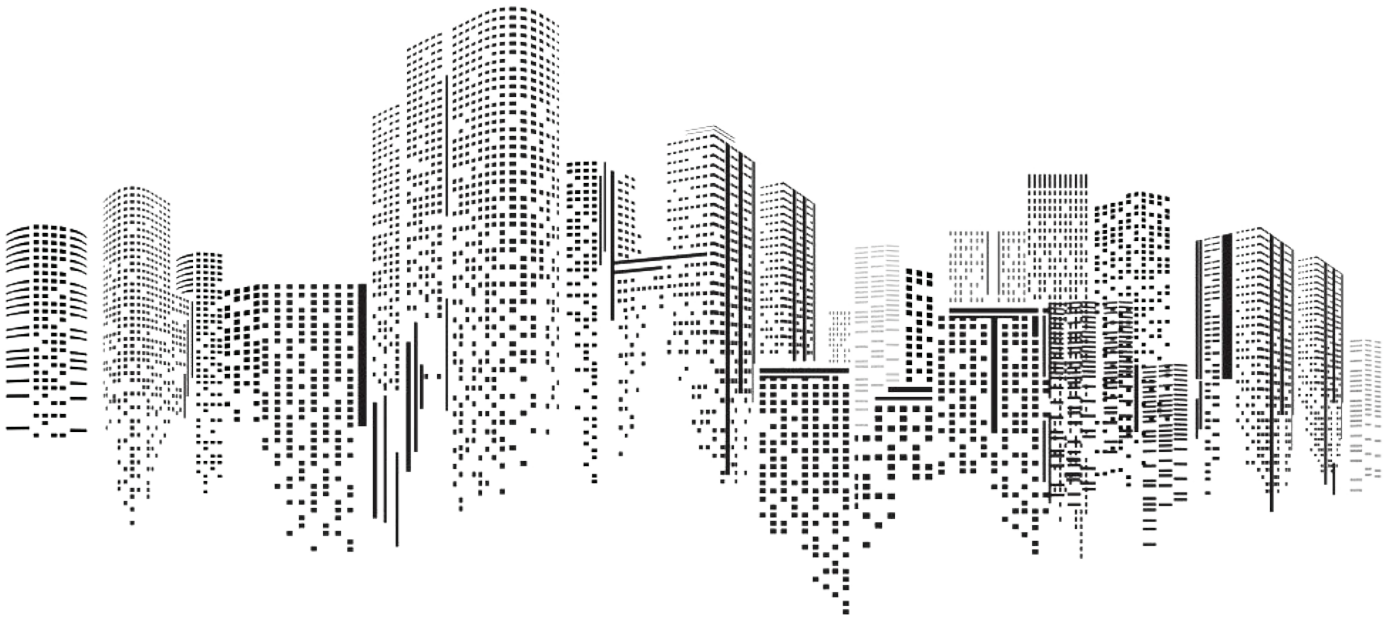
มาตรา ๓๖ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่ออกโดยอาศัยอำนาจตาม  
พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๙๗ ให้คงใช้บังคับได้ตามอายุของ  
พระราชกฤษฎีกานั้น

การเวนคืนและการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ได้ปฏิบัติ  
ไปแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นอันใช้ได้ แต่การดำเนินการต่อไปให้ดำเนินการ  
ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีที่มีการตั้งอนุญาโตตุลาการขึ้นแล้ว และ  
อนุญาโตตุลาการยังมิได้ชี้ขาดให้เป็นอันยกเลิกอนุญาโตตุลาการนั้น และให้คู่กรณีมีสิทธิยื่น  
อุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ









ภาคผนวก

**ข**

รายชื่อผู้เชี่ยวชาญ  
นักวิชาการ และ  
ผู้ที่ปฏิบัติงาน  
ที่คณะผู้วิจัย  
ได้ทำการสัมภาษณ์  
เชิงลึก  
(in-depth  
interview)

รายชื่อผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ และผู้ที่ปฏิบัติงาน ที่คณะผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview)

ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง	หน่วยงาน	วัน/เดือน/ปี ที่สัมภาษณ์เชิงลึก
รศ. ดร. นิพนธ์ พัวพงศกร	นักวิชาการเกียรติคุณ	สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย	2 กุมภาพันธ์ 2560
รศ.ดร. อติศร์ อิศรางกูร ณ อยุธยา		คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ	
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์	20 มกราคม 2560		
ดร. โสภณ พรโชคชัย	ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร	มูลนิธิประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทย	18 มกราคม 2560
นายทวีชัย ลิ้มเก	ผู้อำนวยการ กองบริหารจัดการกรมสิทธิทรัพย์สินทางปัญญา	กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง	7 กุมภาพันธ์ 2560



## สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา

อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โซนทิศใต้)

เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ

แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

โทรศัพท์ 02-141-9567-70 โทรสาร 02-143-8175

[www.kpi.ac.th](http://www.kpi.ac.th)



พระราชบัญญัติว่าด้วย  
การเว้นคินอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530  
ISBN : 978-616-476-020-2