การเวนคืนที่ดินกับการกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน

นางสาววรรณพร เตือนวีระเดช พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ในยุคปัจจุบันที่โลกได้มีการพัฒนาไปในทุก ๆ ด้าน การค้าและระบบเศรษฐกิจที่เจริญขึ้นทำให้ทุกคนจำเป็นต้องมีการติดต่อสื่อสารกันมากขึ้นตามไปด้วย ก่อให้เกิดการพัฒนาที่ดินด้านการอุปโภคและการบริโภค การจัดให้มีการตัดถนนพาดผ่านในพื้นที่ต่าง ๆ ก็เป็นการพัฒนาด้านอุปโภคที่จำเป็นประการหนึ่งซึ่งขาดเสียมิได้ในยุคนี้ เนื่องมาจากความสะดวกสบายในการติดต่อสื่อสารและการคมนาคมระหว่างกัน อย่างไรก็ตาม ในการตัดถนนแต่ละครั้งย่อมต้องมีการตัดถนนผ่านพื้นที่ส่วนบุคคล แต่เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม รัฐจึงใช้วิธีการเวนคืนที่ดินในบริเวณที่ต้องการตัดถนนผ่านโดยการออกพระราชกฤษฎีกามาใช้บังคับ เพื่อจะเวนคืนที่ดินบริเวณดังกล่าว ซึ่งในความเป็นจริงนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นเสมอ ๆ สำหรับการเวนคืน คือ การกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน เนื่องจาก เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนมักจะโต้แย้งว่าการกำหนดค่าทดแทนสำหรับที่ดินของตนมีราคาต่ำเกินไป ซึ่งในกรณีประเด็นปัญหาดังกล่าวสามารถหาคำอธิบายได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๒๓/๒๕๕๒ สรุปความได้ดังนี้

ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองตั้งอยู่ที่ตำบลพระอาจารย์ อำเภอองครักษ์ จังหวัดนครนายก ได้ถูกเวนคืนทั้งแปลงตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน เพื่อขยายทางหลวงแผ่นดิน โดยคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้มีมติกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่จะต้องถูกเวนคืนเท่ากับราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ พ.ศ. ๒๕๔๓ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๖ ทำให้ที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รับค่าทดแทนในอัตราตารางวาละ ๑,๒๕๐ บาท ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับค่าทดแทนไปแล้วและได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้พิจารณาและเดินทางไปตรวจสภาพทำเลที่ตั้งของที่ดินที่ถูกเวนคืนพบว่า ที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองและผู้อุทธรณ์รายอื่น ๆ ชุดเดียวกันที่อยู่ในตำบลพระอาจารย์และตำบลชุมพล อำเภอองครักษ์ จังหวัดนครนายก ส่วนใหญ่มีสภาพเป็นที่นาและทุ่งหญ้าไม่มีการพัฒนา มีเพียงบางแปลงที่เป็นอาคารพาณิชย์และมีสภาพด้อยกว่าที่ดินในตำบลพืชอุดม อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี อีกทั้งที่ดินส่วนใหญ่ยังคงมีทางเข้าออกสู่ถนนได้เหมือนเดิม เช่นนี้จึงไม่เป็นการเสียประโยชน์ที่จะต้องชดเชยความเสียหายให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอีก แต่เนื่องจากคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ เห็นว่าที่ดินในกลุ่มนี้อยู่ห่างจากที่ดินที่ถูกเวนคืนในตำบลพืชอุดมซึ่งได้รับค่าทดแทนตารางวาละ ๖,๐๐๐ บาทไม่มากนักและไม่ห่างจากทางหลวงเดิม จึงปรับค่าทดแทนให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นราคาตารางวาละ ๒,๕๐๐ บาท ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมก็เห็นชอบตามความเห็นนี้ด้วย แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยังไม่พอใจค่าทดแทนดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

คดีนี้จึงมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า การกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชอบด้วยกฎหมาย เหมาะสมและเป็นธรรมหรือไม่และหากไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เหมาะสม และไม่เป็นธรรม ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีสิทธิได้รับค่าทดแทนเพิ่มขึ้นหรือไม่ เพียงใด

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อที่ดินแปลงที่ถูกเวนคืนของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นที่ดินที่มีการพัฒนาแล้วและตั้งอยู่ในชุมชนย่านการค้ามีสาธารณูปโภคครบถ้วน มีการก่อสร้างอาคารเพื่อใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ด้วยการให้ผู้อื่นเช่าอาคารเพื่อทำกิจการอู่ซ่อมรถยนต์และร้านขายสินค้า เมื่อที่ดินดังกล่าวถูกเวนคืนผู้ฟ้องคดีทั้งสองย่อมได้รับความเสียหายมากกว่าเจ้าของที่ดินแปลงอื่นที่มีสภาพเป็นที่นาและทุ่งหญ้าที่ยังไม่มีการพัฒนา การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นและคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ กำหนดค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเท่ากับที่ดินที่ถูกเวนคืนทั้งหมดในตำบลพระอาจารย์และตำบลชุมพล อำเภอองครักษ์ จังหวัดนครนายก โดยมิได้คำนึงถึงความเสียหายของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จึงเป็นการกำหนดค่าทดแทนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสอง การที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กรมทางหลวง) จ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเพิ่มขึ้นเป็นตารางวาละ ๕,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็นราคาที่สูงกว่าราคาทดแทนที่ดินที่มีสภาพเป็นที่นาและทุ่งหญ้าในบริเวณเดียวกัน แต่ต่ำกว่าราคาค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนในเขตตำบลพืชอุดม อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี ซึ่งมีสภาพโดยทั่วไปดีกว่าจึงชอบด้วยกฎหมาย เหมาะสมและเป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองแล้วและสำหรับค่าถมดินและค่าสิ่งก่อสร้างซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับไปแล้วเป็นค่าทดแทนที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองในฐานะเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอื่นมีสิทธิได้รับโดยชอบตามมาตรา ๑๘ (๒) หรือ มาตรา ๑๘ (๕) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และเป็นค่าทดแทนคนละส่วนแยกต่างหากจากค่าทดแทนที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีสิทธิได้รับในฐานะเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนตามมาตรา ๑๘ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กรมทางหลวง) จึงไม่สามารถนำเอาค่าทดแทน ค่าถมดินและค่าสิ่งก่อสร้างมาเป็นเหตุในการกำหนดค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองต่ำกว่าความเป็นจริงได้

จากคำพิพากษาดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนแม้อยู่ในพื้นที่บริเวณเดียวกันหรือบริเวณใกล้กัน แต่ถ้ามีลักษณะของพื้นที่และประโยชน์ใช้สอยที่แตกต่างกันก็ทำให้ต้องมีการกำหนดค่าทดแทนที่ต่างกันด้วย เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเป็นธรรม ส่วนค่าทดแทนค่าถมดินและค่าสิ่งก่อสร้างถือเป็นค่าทดแทนต่างหากที่ผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิได้รับโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่แล้ว จึงไม่สามารถนำค่าทดแทนส่วนนี้มาเป็นเหตุให้กำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ต้องถูกเวนคืนมีราคาต่ำกว่าความเป็นจริงได้