

หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน และดอกเบี้ยของเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้น

โดย นางสาวจารุณี กิจตระกูล พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองถึงสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลกรณีที่ถูกรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยบัญญัติถึงการกำหนดค่าทดแทนที่จะต้องกำหนดให้
อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์
ความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน และประโยชน์ที่รัฐและผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการใช้สอยอสังหาริมทรัพย์
ที่ถูกเวนคืน โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ กำหนด
หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนโดยให้คำนึงถึง (๑) ราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด (๒) ราคาที่มี
การตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ (๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียม
ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม (๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ และ (๕) เหตุและวัตถุประสงค์
ของการเวนคืน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม กรณีที่มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
เพียงส่วนหนึ่งและส่วนที่เหลือราคาลดลง ต้องกำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคา
ลดลงนั้นด้วย และมาตรา ๒๖ วรรคสาม บัญญัติว่า ในกรณีที่รัฐมนตรีหรือศาลวินิจฉัยให้ชำระเงิน
ค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภท
ฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ นับแต่วันที่ต้องมีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนนั้น

นอกจากบทบัญญัติข้างต้นแล้ว คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนยังได้
กำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนว่า (๑) ที่ดินที่มีสภาพ
และที่ตั้งเหมือนกันหรือใกล้เคียงกัน เห็นควรกำหนดค่าทดแทนให้เท่ากันหรือใกล้เคียงกันหรือลดหลั่น
ตามความเหมาะสม (๒) ที่ดินแปลงเดียวกันได้รับค่าทดแทนหลายราคาต่างกันมาก เห็นควรกำหนดค่าทดแทน
ให้ลดหลั่นเป็นขั้นบันได (๓) ที่ดินที่เสียประโยชน์จากการเวนคืน เห็นควรเพิ่มค่าทดแทนตามความเหมาะสม
ของแต่ละราย (๔) ที่ดินที่ได้รับประโยชน์หรือไม่เสียประโยชน์จากการเวนคืนและได้รับค่าทดแทนเบื้องต้น
เหมาะสมแล้ว เห็นควรยี่นราคา (๕) ที่ดินนอกเหนือจากข้อ (๑) - (๔) เห็นควรพิจารณาเป็นราย ๆ ไป

คดีปกครองที่น่าเสนอฉบับนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทน
ซึ่งผู้ถูกเวนคืนไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทน จึงขอให้ศาลกำหนดเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น พร้อมทั้งดอกเบี้ย
ในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ศาลปกครองจะมีแนวทางในการวินิจฉัยทั้งสองประเด็นดังกล่าวอย่างไร

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๘๖/๒๕๕๕ นอกจากจะเป็นบรรทัดฐานการ
ปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทน
และดอกเบี้ยในเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นให้กับผู้ถูกเวนคืนแล้ว ยังเป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับประชาชนทั่วไป
ที่ถูกเวนคืนที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะอีกด้วย

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินเนื้อที่ ๖ ไร่ ๑ งาน ๙๐ ตารางวา **ได้รับความ**
เดือดร้อนหรือเสียหายจากการเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน โดยตัดผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดี
เนื้อที่ ๓ ไร่ ๑ งาน ๔๐ ตารางวา และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กรมทางหลวง) โดยคณะกรรมการกำหนดราคา
ค่าทดแทนเบื้องต้นได้จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินให้สองราคา คือ **ส่วนที่หนึ่ง** เนื้อที่ ๑ ไร่ ๗๒ ตารางวา
จ่ายไร่ละ ๘๐,๐๐๐ บาท และ**ส่วนที่สอง** เนื้อที่ ๒ ไร่ ๖๘ ตารางวา จ่ายไร่ละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดี
ไม่เห็นด้วยจึงยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม) โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
ได้เพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดิน**ส่วนที่หนึ่ง**ให้เป็นไร่ละ ๙๖,๐๐๐ บาท และ**ส่วนที่สอง**เป็นไร่ละ ๑๒๐,๐๐๐ บาท

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ายังมีราคาที่ดินต่ำเกินไป เนื่องจากเป็นที่ดินติดถนน มีระบบสาธารณูปโภค ค่าทดแทนที่ได้รับต่ำกว่าราคาซื้อขายในท้องตลาด และมีการซื้อขายกันเป็นแปลง ไม่ใช่เป็นโฉนด จึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่หนึ่งเพิ่มเป็นไร่ละ ๑๒๐,๐๐๐ บาท และส่วนที่สองเป็นไร่ละ ๑๕๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีนับแต่วันที่นำเงินฝากธนาคารออมสิน

ประเด็นเรื่องการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีถูกต้องและเป็นธรรมหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ โดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนจะได้มีมติให้เงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่หนึ่งและส่วนที่สองเพิ่มขึ้นตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนได้กำหนดขึ้น (ข้อ ๓) แล้วก็ตาม แต่เมื่อพิจารณารูปแผนที่ จำนวนเนื้อที่ และสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งก่อนและหลังการเวนคืนแล้วเห็นว่า ก่อนการเวนคืนที่ดินเป็นแปลงเดียวกันเป็นรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้า มีสภาพการใช้ประโยชน์เป็นที่นาที่สวนปันท่อยู่ออาศัยโดยผู้ฟ้องคดี ใช้ประโยชน์ในที่ดินตลอดทั้งแปลง ส่วนทำเลที่ตั้งอยู่ติดถนนซึ่งลาดยาง มีสาธารณูปโภค (ไฟฟ้า) ใช้ แต่เมื่อถูกเวนคืนกลับถูกแบ่งเขตที่ดินไปอยู่ในโซนย่อยที่ ๑.๑๖ เนื้อที่ ๑ ไร่ ๗๒ ตารางวา และโซนย่อยที่ ๑.๑๗ เนื้อที่ ๒ ไร่ ๖๘ ตารางวา โดยกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินในโซนย่อยทั้งสองแตกต่างกัน จึงไม่สอดคล้องกับสภาพเดิมของที่ดินและความเสียหายจากการเสียประโยชน์ในที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน ซึ่งย่อมไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดีตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ประกอบกับมาตรา ๔๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งใช้บังคับในขณะนั้น

เมื่อที่ดินก่อนถูกเวนคืนเป็นที่ดินแปลงเดียวกันจึงให้กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่หนึ่งในอัตราที่เท่ากับที่ดินส่วนที่สองจากไร่ละ ๙๖,๐๐๐ บาท เป็นไร่ละ ๑๒๐,๐๐๐ บาท ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ข้อ ๑ ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทน **ผู้ฟ้องคดีจึงควรได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มในส่วนที่หนึ่งเป็นเงิน ๒๘,๓๒๐ บาท**

สำหรับประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีได้แสดงความประสงค์การได้รับดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีนับแต่วันที่นำเงินฝากธนาคารออมสิน ซึ่งปรากฏตามคำขอท้ายคำฟ้องนั้น

ประเด็นนี้ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า แม้บทบัญญัติมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จะกำหนดเรื่องการได้รับดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นไว้ว่า ให้ได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินก็ตาม การที่ผู้ฟ้องคดีแสดงความประสงค์ตามที่ระบุไว้ในคำขอว่าขอดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีนับแต่วันที่นำเงินฝากธนาคารออมสิน จึงแปลเจตนาได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์จะได้รับดอกเบี้ยในอัตราดังกล่าว แต่ต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ อันเป็นกฎหมายเฉพาะในเรื่องการจ่ายดอกเบี้ยในเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้น ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้น แต่ไม่เกินอัตราที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอ

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการเวนคืนที่ดินจึงได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้นตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดและได้รับดอกเบี้ยในเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แต่ไม่เกินคำขอของผู้ฟ้องคดี และจากคดีนี้ทำให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินกรณีที่ถูกหน่วยงานทางปกครองเวนคืนเพื่อนำไปใช้ประโยชน์สำหรับการสาธารณูปโภค

หรือเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมในกรณีอื่น ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และตามที่คณะกรรมการพิจารณา อุทธรณ์เงินค่าทดแทนได้กำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาให้แก่ผู้อุทธรณ์ จำนวนเงินแต่ละราย โดยเฉพาะกรณีที่สภาพที่ดินมีลักษณะเช่นเดียวกับข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคดีนี้และ กรณีที่มีการขอดอกเบี้ย ซึ่งมีมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักไว้ว่า การกำหนด อัตราดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นนั้น ให้ผู้มีสิทธิ (ผู้ถูกเวนคืน) ได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุด ของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แต่ต้องไม่เกินอัตราที่ผู้มีสิทธิได้รับ (ผู้ถูกเวนคืน) มีค่าขอมา ดังนั้น หากผู้มีสิทธิ (ผู้ถูกเวนคืน) ไม่ได้มีคำขอเกี่ยวกับดอกเบี้ยในจำนวนเงิน ค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นมาในคำฟ้อง ศาลก็จะวินิจฉัยไม่ให้ดอกเบี้ย (แนวคำวินิจฉัยตามคำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่ อ. ๕๙๑/๒๕๕๘) อันเป็นไปตามหลักกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความทั่วไปที่ว่า “ห้ามมิให้ศาล พิพากษาหรือทำคำสั่งให้สิ่งใด ๆ เกินไปกว่าหรือนอกจากที่ปรากฏในคำฟ้อง” นั่นเอง