

บทวิเคราะห์เกี่ยวกับสิทธิของผู้รับจ้างกรณีทรัพย์สินจำนองถูกเวนคืน

จากบทข้อกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของผู้รับจ้างที่ผ่านมา จะสังเกตเห็นว่าในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กล่าวถึงสิทธิของผู้รับจ้างโดยทั่วไปที่พึงมี โดยประการสำคัญอยู่ที่สิทธิจำนองเป็นทรัพย์สินติดตัวไปกับตัวทรัพย์สิน แม้ว่าจะได้โอนไปยังบุคคลใดแล้วก็ตาม ผู้รับจ้างมีสิทธิติดตัวไปกับบังคับจำนองได้ ผู้รับโอนจะปฏิเสธไม่รู้เห็นถึงสิทธิจำนองไม่ได้ กฎหมายแพ่งและพาณิชย์แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการเป็นหลักประกัน ที่ผู้รับจ้างมีสิทธิเหนืออยู่ แม้ว่าสิทธิจำนองจะเป็นเพียงสิทธิอุปกรรม แต่ความเป็นหลักประกันได้เสริมสร้างความมั่นคงให้แก่ผู้รับจ้างเป็นอย่างมาก แม้กระทั่งว่าสัญญาประธานจะได้ขาดอายุความหมดสิทธิเรียกร้องไปแล้วแต่ผู้รับจ้างก็ยังบังคับจำนองต่อไปได้ นี่เองเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าผู้รับจ้างนั้นมีความพิเศษและเหนือกว่าเจ้าหนี้ธรรมดาสามัญ กรณีอสังหาริมทรัพย์ที่จำนองถูกเวนคืนไปนั้น กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ได้กล่าวถึงสิทธิของผู้รับจ้างไว้แต่อย่างใด แต่สิทธิของผู้รับจ้างกลับปรากฏอยู่ที่บทบัญญัติของ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แต่ทว่าบทบัญญัติดังกล่าวก็กล่าวถึงสิทธิของผู้รับจ้างไว้เพียงประการเดียว นั่นคือสิทธิในการยื่นขอรับชำระหนี้หรือขอรับชดใช้จากเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ทั้งนี้พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้สิทธิจำนองเหนืออสังหาริมทรัพย์นั้นสิ้นสุดลง โดยผลของการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ สิทธิที่ผู้รับจ้างมีอยู่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์สิ้นสุดลงโดยการบังคับใช้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในขณะที่มาตรการแก้ไขเยียวยาความเสียหายของผู้รับจ้างตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้รับจ้างตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้ไว้ ผู้รับจ้างจะป้องกันความเสียหายของตนอย่างไรเมื่อสิทธิต่างๆ ที่เคยมีอยู่ต้องสิ้นสุดลง ผู้รับจ้างต้องกลับฐานะกลายเป็นเจ้าหนี้สามัญไม่แตกต่างไปจากเจ้าหนี้ที่ไม่มีหลักประกัน มาตรการคุ้มครองตามกฎหมายเอกชนของผู้รับจ้างต้องสูญสิ้นไปจากการกระทำของรัฐ ผู้รับจ้างไม่อาจปฏิบัติการบังคับชำระหนี้ตามกฎหมายลักษณะจำนองได้อีก ความมั่นใจจากความมั่นคงของหลักประกันสิ้นสุดลงโดยปราศจากกระบวนการทางกฎหมายที่จะแก้ไขเยียวยาให้เพียงพอ กระบวนการตามที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดให้ นั้น ไม่ต่างจากการเป็นเจ้าหนี้ธรรมดาและผู้รับจ้างไม่อาจรักษาผลประโยชน์ของตนไว้ได้ดังเดิม ด้วยเหตุผลที่ว่าแม้จะได้ยื่นขอรับชำระหนี้ หรือขอรับชดใช้จากเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนแล้วก็ตาม แต่ผู้รับจ้างกลับไม่ได้รับสิทธิในเงินจำนวนนั้นก่อน พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน

อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 บัญญัติให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์และผู้รับจำนองตกลงกันเองในเรื่องของการแบ่งเงินค่าทดแทน จากการที่ผู้รับจำนองมีอำนาจเหนือหลักประกันหลักกลายเป็นเพียงอำนาจในการเจรจาต่อรอง ซึ่งหากกรณีผู้รับจำนองเป็นเจ้าของนี้สถาบันการเงิน ย่อมมีอำนาจในการเจรจาที่เหนือกว่าลูกหนี้/เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ แต่หากผู้รับจำนองเป็นเพียงเจ้าหนี้บุคคลธรรมดา อาจเป็นช่องทางให้ลูกหนี้/เจ้าของอสังหาริมทรัพย์บ่ายเบี่ยงการแบ่งเงินค่าทดแทนให้ก็เป็นได้ ด้วยเหตุผลเพราะการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไม่ใช่การบังคับจำนอง ที่จะต้องนำเงินที่ได้มอบให้แก่เจ้าหนี้จำนองก่อน อีกทั้งหากลูกหนี้ยังไม่ผิดนัดชำระหนี้หรือผิดเงื่อนไขตามข้อตกลงในสัญญา ก็ไม่เป็นเหตุให้ต้องส่งมอบเงินค่าทดแทน นอกจากนี้แม้ว่าผู้รับจำนองและเจ้าของอสังหาริมทรัพย์จะสามารถตกลงเรื่องการแบ่งสรรเงินค่าทดแทนกันได้ แต่จำนวนเงินค่าทดแทนดังกล่าวก็ไม่อาจรองรับความเสียหายให้แก่ผู้รับจำนองได้เมื่อเทียบกับการต้องสูญเสียหลักประกันไป เนื่องจากจำนวนเงินค่าทดแทนดังกล่าวได้รับการพิจารณาด้วยราคาของทางราชการ ซึ่งเป็นราคาที่ต่ำสูงมากนัก หากผู้รับจำนองเห็นว่าจำนวนเงินค่าทดแทนดังกล่าวจะสามารถปรับเพิ่มขึ้นสูงได้ไม่มาก ด้วยเหตุผลประการใดก็ตาม ก็ไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่จะรองรับให้ผู้รับจำนองสามารถใช้สิทธิเพื่อเรียกร้องให้จำนวนเงินค่าทดแทนสูงขึ้นได้ สิทธิในการอุทธรณ์เรื่องจำนวนเงินค่าทดแทนดังกล่าวเป็นสิทธิของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเมื่อหากได้ตกลงให้เงินค่าทดแทนจำนวนดังกล่าวแก่ผู้รับจำนองแล้ว อาจไม่เป็นแรงจูงใจให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ใช้สิทธิประการนี้ของตนได้

การสูญสิ้นของอสังหาริมทรัพย์อันเป็นหลักประกัน ในกรณีที่ถูกหน่วยงานของรัฐเวนคืนนั้น แม้จะไม่ได้เกิดขึ้นบ่อยนักแต่ก็เชื่อว่าไม่มี เฉพาะโครงการเวนคืนของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน¹ ปรากฏโครงการพื้นที่ปิดล้อมจำนวน 312 โครงการ โครงการขยายถนนเชื่อมต่อตรอกซอย 91 โครงการ ประกอบไปด้วยบริเวณพระนครเหนือ 27 โครงการ บริเวณพระนครใต้ 14 โครงการ บริเวณรอบนอก 13 โครงการ บริเวณฝั่งธนบุรี 37 โครงการ โครงการก่อสร้างถนนสายหลัก เช่น ถนนกรุงเทพกรีฑา - ร่มเกล้า ถนนสาทรประดิษฐ์ - พระราม 3 ถนนพัฒนาการ - สุขุมวิท 103 ถนนพหลโยธิน - รัตนโกสินทร์สมโภชน์ - นิคมใหม่ ถนนจรัญสนิทวงศ์ - พุทธรักษา 4 โครงการ บริเวณศาลเจ้าพ่อเสือ โครงการพุทธมณฑลสาย 1 โครงการริมคลองมหานาค โครงการหลังวัดสุทธิ โครงการถนนอรุณอมรินทร์ โครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาอีก 4 แห่ง ได้แก่ บริเวณท่าดินแดง - ท่าน้ำราชวงศ์ บริเวณสี่พระยา - คลองสาน บริเวณปลายถนนจันทน์ -

¹ ศักดิ์ชัย บุญมา, "ความจำเป็นในการเวนคืนเพื่อพัฒนาประเทศ," เอกสารในการเสวนาเรื่อง เวนคืนอย่างไรให้เป็นธรรม เสนอที่ห้องรัตนโกสินทร์ โรงแรมนารายณ์ 26 กันยายน 2548. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

วัดเศวตฉัตร และบริเวณเกียกกาย - จรัญสนิทวงศ์ ยังไม่นับรวมโครงการเวนคืนของหน่วยงานอื่น ๆ เช่นกรมทางหลวง กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร เป็นต้น จะสังเกตเห็นว่าเขตพื้นที่ของโครงการเวนคืนต่างๆ นั้นล้วนแล้วแต่เป็นเขตพื้นที่เศรษฐกิจที่มีศักยภาพ ซึ่งแน่นอนว่าพื้นที่ในบริเวณดังกล่าวนี้ย่อมได้รับการยอมรับถึงมูลค่าอันสามารถนำมาใช้เป็นหลักประกันแห่งหนึ่งได้ และด้วยโครงการที่มากมายครอบคลุมในหลายพื้นที่ เช่นนี้ การพิจารณาเพื่อรับรองสิทธิทรัพย์สินเป็นหลักประกันของเจ้าหนี้ผู้รับจำนอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหนี้สถาบันการเงินนั้น ย่อมต้องมีกระบวนการพิจารณาที่เข้มงวดขึ้น ด้วยว่าไม่เป็นที่แน่ชัดว่าโครงการเวนคืนต่างๆ เหล่านี้จะเริ่มต้นขึ้นเมื่อใด หากเมื่อมีการเวนคืนเกิดขึ้นย่อมจะส่งผลกระทบต่อเจ้าหนี้ผู้รับจำนองอย่างแน่นอน ปัญหานี้เองถือเป็นอุปสรรคประการหนึ่งของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพราะผู้ให้สินเชื่ออาจเรียกหลักประกันที่เพิ่มมากขึ้นเพื่อการพิจารณาปล่อยสินเชื่อซึ่งนับเป็นภาระแก่ผู้ขอสินเชื่อ หรือมีฉะนั้นระยะเวลาของสัญญาสินเชื่ออาจเป็นเพียงระยะเวลาสั้นๆ ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อการค้าเงินธุรกิจอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ในบทนี้จะได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ว่า ควรจะได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 หรือไม่อย่างไร เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้รับจำนองในฐานะที่อสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นหลักประกัน และเสริมสร้างความมั่นคงของการเป็นหลักประกันเพื่อมิให้กระทบถึงภาคเอกชนจากการเวนคืนของหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้จะได้ทำการวิเคราะห์ว่าสิทธิประการใดบ้างที่ผู้รับจำนองควรได้รับ เพื่อแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

4.1 บทวิเคราะห์เกี่ยวกับจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

เงินค่าทดแทน ถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การได้มาซึ่งเงินค่าทดแทนนั้นอาจเกิดขึ้นได้ในขั้นตอนของการตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ หลังจากการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน และจากขั้นตอนของการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

4.1.1 เงินค่าทดแทนจากการตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์

การตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนเป็นไปตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เป็นกรณีที่เกิดขึ้นหลังจากที่

เจ้าหน้าที่ได้สำรวจจอสั่งหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืน และรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นแล้ว เจ้าหน้าที่จะแจ้งไปยังเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้น เพื่อให้ทราบถึงจำนวนค่าทดแทนที่กำหนดให้ และให้เข้ามาตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนนั้น ซึ่งหากพิจารณาถึงขั้นตอนการซื้อขายนี้อาจพบว่า ไม่ใช่เป็นการซื้อขายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะหากพิจารณาจากหลักนิติกรรมแล้ว จะพบว่า การตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นี้ มิได้เกิดขึ้นจากการที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์สมัครใจขายอสังหาริมทรัพย์นั้นๆ ให้แก่หน่วยงานของรัฐ หากแต่เพราะไม่มีทางเลือก อีกทั้งหากไม่ทำการตกลงซื้อขายก็ถือว่าหน่วยงานของรัฐจะไม่สามารถได้ทรัพย์ดังกล่าวไป หน่วยงานของรัฐมีอำนาจในการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องการได้ เพื่อเป็นการยืนยันถึงข้อสังเกตนี้ ศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5777/2539 ว่า “...การตกลงซื้อขายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 10 วรรคหนึ่ง ไม่ใช่การตกลงซื้อขายกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์...” ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งเพื่อเป็นการยืนยันว่าการตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นี้ มิใช่เป็นการซื้อขายตามหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่เรื่องการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ กล่าวคือ การโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ตามหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น จะเกิดขึ้นต่อเมื่อได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ในขณะที่การซื้อขายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นี้ กรรมสิทธิ์จะโอนไปยังหน่วยงานของรัฐตั้งแต่วันที่มีการชำระเงินให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ โดยที่ยังไม่ต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนแต่อย่างใด

การตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นี้ หากพิจารณาว่าเหตุใดกฎหมายจึงกำหนดให้เป็นสิทธิเฉพาะของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ก็จำเป็นต้องพิจารณาถึงหลักกฎหมายทั่วไปในส่วนลักษณะทรัพย์ที่กำหนดให้ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินเท่านั้นที่จะมีสิทธิในการจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินของตนได้ อันเป็นไปตามหลักเกณฑ์เรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน หนึ่งในทรัพย์สิทธิที่สามารถบังคับเอาแก่ทรัพย์สินได้โดยตรง ในส่วนของผู้รับจำนอง แม้สิทธิจำนองจะเป็นทรัพย์สิทธิในอสังหาริมทรัพย์ เช่นเดียวกับกรรมสิทธิ์ก็ตาม แต่ลักษณะแห่งทรัพย์สิทธิที่มีก็ไม่อาจเทียบเท่ากรรมสิทธิ์ได้ สังเกตได้จากลักษณะการจำนองที่ผู้มกรรมสิทธิ์ในทรัพย์จำนอง ยังสามารถยึดถือและใช้สอยทรัพย์ที่จำนองต่อไปได้ โดยสิทธิของผู้รับจำนองจะเกิดขึ้นเมื่อไม่มีการชำระหนี้ตามที่ได้ตกลงกันไว้ และด้วยวิธีการบังคับจำนอง ผู้รับจำนองมีเพียงสิทธิที่จะได้รับชำระหนี้จากทรัพย์สินที่จำนองก่อนเจ้าหนี้คนอื่นเท่านั้น

ด้วยลักษณะพิเศษของสิทธิจำนอง ที่ทำให้ผู้เขียนมีความเห็นว่าผู้รับจำนองควรมีสิทธิในการเข้าร่วมทำการตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนนั้นได้ เนื่องจากหลักการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่มีภาระจำนองนั้น ปกติย่อมไม่กระทบกระเทือนถึงการจำนองตราบเท่าที่ยังไม่มีการไถถอนจำนอง ภาระจำนองย่อมติดไปกับทรัพย์สินจำนองนั้นเสมอ ผู้รับโอนจะปฏิเสธไม่รับรู้ถึงสิทธิของผู้รับจำนองไม่ได้ เนื่องจากสิทธิจำนองเป็นทรัพย์สินที่ไม่สูญสิ้นไปด้วยกาลเวลา อีกทั้งในทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐที่ทำการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น เมื่อได้ทำการตกลงซื้อขายกับเจ้าของอสังหาริมทรัพย์แล้ว หากทรัพย์สินที่จะเวนคืนนั้นติดภาระจำนอง เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ก็ต้องดำเนินการปลดภาระจำนอง หรือได้รับความยินยอมจากผู้รับจำนองเป็นหลักฐานก่อน เจ้าของอสังหาริมทรัพย์จึงจะสามารถรับเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ ที่ถูกเวนคืนนั้นจากหน่วยงานของรัฐที่ทำการเวนคืนได้ จากที่ได้ทำการศึกษากฎหมายต่างประเทศในบทที่ผ่านมาพบว่าในส่วนของประเทศแคนาดาเอง ก็มีการยินยอมให้ผู้รับจำนองเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนด้วย ซึ่งหากสามารถทำการตกลงกันได้ ย่อมหมายถึงการปลดภาระจำนองไปในคราวเดียวกันนั่นเอง

นอกจากนี้ เพื่อสนับสนุนว่าผู้รับจำนองสามารถมีสิทธิในการเข้าร่วมตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนได้นั้น หากพิจารณาถึงหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 228 ที่กำหนดไว้ว่า หากลูกหนี้ได้ของอะไรมาแทนหรือมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน เจ้าหนี้จะเข้าเรียกเอาของนั้น หรือเข้าเรียกเอาค่าสินไหมทดแทนเสียเองก็ได้ โดยกฎหมายถือว่าของหรือสิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนเข้ามาแทนที่ทรัพย์สินที่ลูกหนี้จะต้องส่งมอบให้แก่เจ้าหนี้ ซึ่งเป็นหลักการของเรื่องชวงทรัพย์สิน โดยหลักการดังกล่าวนี้ได้มีบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะเพื่อการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ด้วย ดังปรากฏในมาตรา 231² วรรคสุดท้าย ที่ได้บัญญัติถึงการชวงทรัพย์สินในกรณีที่มีการชำระค่า

² มาตรา 231 บัญญัติไว้ว่า "ถ้าทรัพย์สินที่จำนอง จำนำ หรืออยู่ในบังคับบุริมสิทธิประการอื่นนั้น เป็นทรัพย์สินอันได้เอาประกันภัยไว้ไซ้ ท่านว่าสิทธิจำนอง จำนำ หรือบุริมสิทธิอย่างอื่นนั้นย่อมครอบคลุมไปถึงสิทธิที่จะเรียกเอาแก่ผู้รับประกันภัยด้วย

ในกรณีที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ ถ้าผู้รับประกันภัยได้รู้ หรือควรจะรู้ว่ามีจำนอง หรือ บุริมสิทธิอย่างอื่นไซ้ ท่านยังมีให้ผู้รับประกันภัยใช้เงินให้แก่ผู้เอาประกัน จนกว่าจะได้บอกกล่าวเจตนาเช่นนั้นไปยังผู้รับจำนอง หรือเจ้าหนี้บุริมสิทธิคนอื่นแล้ว และมีได้รับคำตัดค่านการที่จะใช้เงินนั้นมาภายในเดือนหนึ่งนับแต่วันบอกกล่าว แต่สิทธิอย่างใด ๆ ที่ได้ไปจดทะเบียน ณ หอทะเบียนที่ดินนั้น ท่านให้ถือว่าท่านอันรู้ถึงผู้รับประกันภัย วิธีเดียวกันนี้ ท่านให้ใช้ตลอดถึงการจำนองอสังหาริมทรัพย์ที่กฎหมายอนุญาตให้ทำได้นั้นด้วย

ในกรณีที่เป็นสังหาริมทรัพย์ ผู้รับประกันภัยจะใช้เงินให้แก่ผู้เอาประกันโดยตรงก็ได้ เว้นแต่ตนจะรู้หรือควรจะรู้ว่าทรัพย์สินนั้นตกอยู่ในบังคับจำนำ หรือบุริมสิทธิอย่างอื่น

ทดแทนเมื่อสั่งหาริมทรัพย์ถูกเวนคืน โดยให้นำบทบัญญัติของมาตรา 231 นี้มาใช้กับกรณีที่มีการ บังคับซื้อทรัพย์

ด้วยหลักการของเรื่องช่วงทรัพย์ เป็นการเปลี่ยนตัวทรัพย์ซึ่งเป็นวัตถุแห่งหนี้โดย ผลของกฎหมาย เป็นการที่ทรัพย์อันหนึ่งเข้าแทนที่ทรัพย์อีกอันหนึ่งในฐานะอย่างเดียวกัน อันจะ ทำให้ทรัพย์ที่เข้าไปแทนที่นั้นตกอยู่ภายใต้การบังคับชำระหนี้แทนทรัพย์เดิม ซึ่งหลักการนี้ได้ถูก บัญญัติไว้ในมาตรา 226 วรรคสองว่า “ช่วงทรัพย์ได้แก่เอาทรัพย์สินอย่างหนึ่งเข้าแทนที่ทรัพย์สิน อีกอันหนึ่งในฐานะชนิดเดียวกันกับทรัพย์สินอันก่อน” หากพิจารณาด้วยบทกฎหมายมาตรา 231 วรรคแรก จะพบว่ากล่าวถึงกรณีทรัพย์ที่เอาประกันภัยไว้ตกอยู่ภายใต้จำนำ จำนอง หรือ บุริมสิทธิ ซึ่งเจ้าหนี้มีสิทธิได้รับชำระหนี้จากทรัพย์ดังกล่าวก่อนเจ้าหนี้อื่น ผู้รับประกันภัยจ่ายค่า สินไหมทดแทนหรือเงินตามสัญญาประกันภัย ให้แก่ผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับประโยชน์ไปโดยทันที ไม่ได้ เพราะกฎหมายได้กำหนดให้ค่าสินไหมทดแทนหรือเงินตามสัญญาประกันภัยนั้น เข้าไป แทนที่ทรัพย์เดิมในฐานะอย่างเดียวกัน คือตกเป็นประกันหนี้ที่อยู่ภายใต้จำนำ จำนอง หรือบุริมสิทธิ เหมือนกับตัวทรัพย์เดิม มีผลให้เจ้าหนี้ผู้รับจำนำ จำนอง หรือผู้บุริมสิทธิเหนือทรัพย์นั้น มีสิทธิที่จะ เรียกร้องให้ผู้เอาประกันภัยจ่ายค่าสินไหมทดแทน เพื่อประโยชน์ในการชำระหนี้ของตนได้ นอกจากนี้ยังกำหนดให้ผู้เอาประกันภัยต้องใช้ความระมัดระวังในการจ่ายเงินให้แก่ผู้เอาประกันภัย อีกด้วย ดังนั้นกรณีทรัพย์ที่อยู่ภายใต้จำนอง จำนำ บุริมสิทธิ ถูกบังคับซื้อ ผู้ที่บังคับซื้อต้องมีหน้าที่ เกี่ยวกับการจ่ายค่าตอบแทนทรัพย์ที่บังคับซื้อทำนองเดียวกับผู้รับประกันภัยด้วย

ทั้งนี้เงินที่ผู้บังคับซื้อจะต้องใช้ให้แก่เจ้าหนี้ผู้รับจำนอง จำนำ หรือมีบุริมสิทธิตาม มาตรา 231 นั้น ปกติแล้วถ้าหนี้ของเจ้าหนี้ยังไม่ถึงกำหนดชำระ เจ้าหนี้ก็ยังไม่อาจเรียกให้ชำระหนี้ ได้ กรณีเช่นนี้มาตรา 232³ กำหนดให้เจ้าหนี้และผู้ต้องจ่ายเงินตกลงกับลูกหนี้ ถ้าตกลงกันไม่ได้ก็

ผู้รับประกันภัยไม่ต้องรับผิดชอบต่อเจ้าหนี้ ถ้าทรัพย์สินอันได้เอาประกันภัยไว้ นั้นได้คืนมา หรือได้ จัดของแทนให้

วิธีเดียวกันนี้ ท่านให้อนุโลมใช้บังคับแก่กรณีบังคับซื้อกับทั้งกรณีที่ต้องใช้ค่าเสียหายอันควร จะได้แก่เจ้าของทรัพย์สิน เพราะเหตุทรัพย์สินทำลายหรือบุบสลายนั้นด้วย”

³ มาตรา 232 บัญญัติไว้ว่า “ถ้าตามความในมาตราก่อนนี้เป็นอันว่าจะเอาเงินจำนวนหนึ่งให้ แทนทรัพย์สินที่ทำลายหรือบุบสลายไว้ เงินจำนวนนี้ท่านยังมีให้ส่งมอบแก่ผู้รับจำนอง ผู้รับจำนำ หรือเจ้าหนี้มี บุริมสิทธิคนอื่น ก่อนที่หนี้ซึ่งได้เอาทรัพย์สินนี้เป็นประกันไว้ นั้นจะถึงกำหนด และถ้าคุณกรณีไม่สามารถจะตกลงกับ ลูกหนี้ได้ไซ้ ท่านว่าต่างฝ่ายต่างมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้นำเงินจำนวนนั้นไปวางไว้ ณ สำนักงานวางทรัพย์ เพื่อ ประโยชน์อันร่วมกัน เว้นแต่ลูกหนี้จะหาประกันให้ไว้ตามสมควร”

สามารถเอาเงินไปฝากไว้กับสำนักงานวางทรัพย์ก่อน เว้นแต่ลูกหนี้จะหาหลักประกันอื่นให้ตามสมควร

บทบัญญัติของมาตรา 232 ที่กำหนดไว้สำหรับกรณีที่ยังไม่ถึงกำหนดชำระหนี้ ด้วยวิธีการดังกล่าวเป็นการป้องกันความเสียหายเปรียบของทั้งเจ้าหนี้และลูกหนี้ กล่าวคือเมื่อเงินที่ผู้รับประกันภัยหรือผู้ที่บังคับซื้อหรือผู้ที่ทำให้ทรัพย์สินของผู้อื่นเสียหาย จะต้องใช้ให้แก่ผู้รับจำนอง จำนำ หรือบริมสิทธินั้น ถ้าหนี้ของเจ้าหนี้ยังไม่ถึงกำหนด เจ้าหนี้ก็ยังไม่อาจเรียกมาชำระหนี้ได้ ถ้าจะมอบให้แก่ลูกหนี้ไปก่อนเจ้าหนี้ก็อาจเสียหาย จึงได้มีการกำหนดให้มีการเจรจาตกลงกันก่อน ทั้งสามฝ่าย จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า กฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีเจตนารมณ์ที่จะรักษาสภาพประโยชน์ของทุกฝ่ายไว้ ในขณะที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไม่ได้บัญญัติหลักการทำนองเดียวกันนี้ไว้ หากสามารถนำมาปรับใช้กับกรณีที่มีการตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนได้ ก็จะทำให้ผู้รับจำนองสามารถใช้สิทธิในฐานะที่อสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นหลักประกันการชำระหนี้ของตนได้อย่างเต็มที่

หากพิจารณาถึงข้อดีจะพบว่า การเข้าร่วมทำการตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนของผู้รับจำนองเป็นการให้ความยินยอมในการปลดจำนองไปในคราวเดียวกัน ไม่เป็นการเพิ่มภาระให้แก่ทั้งหน่วยงานของรัฐและเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ และไม่ส่งผลกระทบต่อการใช้สิทธิของหน่วยงานของรัฐ หากสามารถทำการตกลงกันได้หน่วยงานของรัฐก็ไม่จำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ อีกทั้งหลักกฎหมายทั่วไปยังอนุโลมให้นำหลักการเข้าร่วมตกลงของทั้งสามฝ่าย จากเรื่องทรัพย์ที่จำนองเป็นทรัพย์ที่ได้เอาประกันภัยใช้กับกรณีทรัพย์จำนองถูกบังคับซื้อ จึงเป็นการสนับสนุนคามเห็นของผู้เขียนว่า ผู้รับจำนองน่าจะสามารถมีสิทธิในการเข้าร่วมทำการตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนนี้ได้ ซึ่งเมื่อผู้รับจำนองสามารถมีสิทธิประการนี้แล้ว กรณีจะเป็นเช่นไรหากว่าผู้รับจำนองไม่ยอมเข้าร่วมทำการตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืน หรือเข้าร่วมแล้วแต่ไม่พอใจในราคาอสังหาริมทรัพย์ที่หน่วยงานของรัฐกำหนดให้

ประเด็นแรก หากผู้รับจำนองไม่ยอมเข้าร่วมทำการตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืน กรณีดังกล่าวนี้จะส่งผลให้ไม่สามารถเกิดการตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ได้ และกระบวนการจะเป็นไปตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กล่าวคือหน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องดำเนินการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขึ้น เพื่อโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นให้มาเป็นของหน่วยงานของรัฐที่ทำการเวนคืน ซึ่งจะมี

ผลนับแต่วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนมีผลใช้บังคับ ทั้งนี้ก่อนเข้าครอบครองหรือซื้ออสังหาริมทรัพย์นั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการวางเงินค่าทดแทนตามระเบียบ พร้อมแจ้งถึงสิทธิและหน้าที่ในเรื่องการให้สิทธิอุทธรณ์ให้ทั้งเจ้าของอสังหาริมทรัพย์และผู้รับจำนองทราบ ซึ่งเมื่อหน่วยงานของรัฐทำการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว สิทธิต่างๆ บนอสังหาริมทรัพย์นั้นเช่น ทรัพย์สิน สิทธิ ภูมิสิทธิ รวมถึงสิทธิจำนองจะสิ้นสุดลงโดยผลแห่งมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นั้นเอง ซึ่งตามความเป็นจริงโอกาสที่ผู้รับจำนองจะไม่เข้าร่วมเจรจาทำการตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนคงเป็นไปได้ยาก เพราะผู้รับจำนองมีฐานะในการเป็นเจ้าของอีกประการหนึ่ง ส่งผลให้มีอำนาจในการต่อรองที่เหนือกว่าลูกหนี้หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ และการเข้าร่วมเจรจาตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนนั้นก็จะเป็นหนทางยุติหนี้หรือลดภาระหนี้ในระดับหนึ่งด้วย ซึ่งถือเป็นผลดีต่อทั้งผู้รับจำนองและเจ้าของอสังหาริมทรัพย์

ประเด็นต่อมา หากผู้รับจำนองเข้าร่วมทำการตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนแล้ว แต่ไม่พอใจในจำนวนค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดไว้ เนื่องจากจำนวนค่าทดแทนที่กำหนดให้อาจไม่คุ้มมูลหนี้หรือน้อยกว่าความเป็นจริง กรณีดังกล่าวนี้สามารถดำเนินการแก้ไขได้สองแนวทางคือ แนวทางที่หนึ่งคือ ยินยอมรับเงินค่าทดแทนจำนวนดังกล่าวไว้ ทำสัญญาซื้อขายแล้วส่งวงสิทธิที่จะอุทธรณ์ในเรื่องเงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรี ทั้งนี้การส่งวงสิทธิดังกล่าวจะต้องกระทำก่อนหรือพร้อมกับการทำสัญญาซื้อขาย ซึ่งในทางปฏิบัติสัญญาซื้อขายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นี้ หน่วยงานของรัฐทั้งหลายก็จะกำหนดเรื่องการส่งวงสิทธิอุทธรณ์ไว้ให้อยู่แล้ว สิ้นสุดแล้วแต่ผู้ที่มาทำสัญญาซื้อขายนั้นจะใช้สิทธิอุทธรณ์ในภายหลังหรือไม่ ซึ่งกระบวนการอุทธรณ์จะเป็นอย่างไรและต้องดำเนินการไปในทิศทางใด จะได้กล่าวต่อไปในหัวข้อบทวิเคราะห์เกี่ยวกับการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการส่วนแนวทางที่สอง หากในการที่ผู้รับจำนองเข้ามาเจรจาแล้วแต่ไม่อาจตกลงทำการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนกันได้ไม่ว่าด้วยเหตุผลประการใดก็ตาม ก็จะส่งผลให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในลำดับต่อไป

ข้อสังเกตประการหนึ่งคือ กรณีที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ตกลงใจทำการซื้อขายกับหน่วยงานของรัฐแล้ว ไม่ว่าผู้รับจำนองจะเข้าร่วมทำการตกลงซื้อขายหรือไม่ ผลในเรื่องดังกล่าวนี้จะเป็นเช่นไร ผู้เขียนมีความเห็นในเรื่องนี้ว่า ตามแนวทางการพิจารณาที่ให้ผู้รับจำนองสามารถเข้าร่วมทำการตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนได้แล้ว หากผู้รับจำนองไม่เข้าร่วมเจรจา กระบวนการตกลงซื้อขายย่อมไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ซึ่งทางแก้ไขเรื่องนี้ก็คือการตรา

พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หากแต่ทั้งเจ้าของอสังหาริมทรัพย์และผู้รับจำนองเข้าร่วมเจรจาแล้ว กรณีเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ตกลงซื้อขายแต่ผู้รับจำนองไม่ตกลง เนื่องด้วยลักษณะของกรรมสิทธิ์กับสิทธิจำนอง ย่อมเป็นเครื่องหมายแสดงให้ทราบว่าคุณสมบัติของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ย่อมเหนือกว่าฐานะของผู้รับจำนอง ดังนั้นทางแก้ในเรื่องนี้ย่อมเป็นไปตามแนวความเห็นของผู้เขียนที่ว่า ผู้รับจำนองสามารถทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์นั้นได้โดยสงวนสิทธิในการอุทธรณ์ไว้ หากเป็นกรณีที่ทั้งเจ้าของอสังหาริมทรัพย์และผู้รับจำนองไม่ตกลงซื้อขายไม่ว่าด้วยเหตุประการใด หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในลำดับต่อไป

การมีสิทธิเข้าร่วมทำการตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ของผู้รับจำนองนี้ นอกจากเป็นการปลดภาระจำนองด้วยความรู้เห็นยินยอมของผู้รับจำนองแล้ว ยังเป็นการยอมรับในสิทธิของผู้รับจำนองที่มีต่ออสังหาริมทรัพย์นั้นในฐานะการเป็นหลักประกันแห่งหนึ่ง เนื่องจากหากพิจารณาถึงหลักเกณฑ์แห่งกฎหมายลักษณะจำนองแล้ว หากหนี้ที่ยังไม่ถึงกำหนดชำระ ไม่มีการผิดนัดชำระหนี้ หรือกระทำผิดตามข้อกำหนดในสัญญา ลูกหนี้และ/หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ยังคงปฏิบัติตามข้อตกลงของสัญญาประธานอยู่เป็นปกติ ผู้รับจำนองก็ยังไม่สามารถใช้สิทธิบังคับจำนองได้ อีกทั้งการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ก็ไม่เป็นเหตุที่จะทำให้ผู้รับจำนองใช้สิทธิบังคับจำนองได้ทันทีดังเช่นกรณีทรัพย์สินจำนองสูญหายหรือบุบสลาย นอกจากนี้ยังส่งผลดีต่อความรู้สึกของผู้รับจำนองและ/หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ไม่ว่าจะหนี้ที่มีระหว่างกันจะถึงกำหนดชำระแล้วหรือไม่ก็ตาม กล่าวคือถือเป็นการเจรจาในเรื่องนี้ระหว่างทั้งสองฝ่ายไปในคราวเดียวกัน โดยไม่ต้องให้คู่กรณีนำเรื่องสิทธิในจำนวนเงินค่าทดแทนไปฟ้องเป็นคดีต่อศาล เนื่องจากหากผู้รับจำนองยังไม่ได้รับการชำระหนี้จนเสร็จสิ้น ผู้รับจำนองยังสามารถใช้สิทธิของตนในฐานะเจ้าหนี้สามัญ บังคับให้ลูกหนี้และ/หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ชำระหนี้ต่อไปจนเสร็จสิ้นได้ โดยการฟ้องเป็นคดีต่อศาลอยู่แล้ว หากลูกหนี้และ/หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ยินยอมวางหลักประกันอื่นทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน กรณีดังกล่าวนี้ย่อมไม่กระทบถึงสิทธิในการเข้าร่วมตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืน หากหลักประกันที่นำมาทดแทนนั้นมีมูลค่าเพียงพอหรือไม่น้อยกว่าทรัพย์สินประกันเดิมและเป็นที่ยอมรับแก่ผู้รับจำนอง ผู้รับจำนองสามารถยินยอมให้จำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนนั้น ตกเป็นสิทธิแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ในขณะเข้าร่วมเจรจาตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนพร้อมปลดภาระจำนองให้แก่หน่วยงานของรัฐ

4.1.2 เงินค่าทดแทนจากการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

การได้รับเงินค่าทดแทน จากการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นี้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดบุคคลผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไว้ในมาตรา 18 โดยกฎหมายกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนให้บุคคลผู้มีสิทธิดังต่อไปนี้ เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งที่ดินที่ต้องเวนคืน เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้ ซึ่งมีอยู่แล้วในที่ดินที่ต้องเวนคืนหรือได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ให้ปลูกสร้างได้หลังมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดพื้นที่ที่เวนคืน ผู้เช่าที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นอย่างอื่นในที่ดินที่ต้องเวนคืน เจ้าของต้นไม้ยืนต้น เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนได้ซึ่งมีอยู่แล้วในที่ดินที่ต้องเวนคืน และบุคคลผู้เสียสิทธิในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายคลึงกันผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้น ในขณะที่ผู้รับจ้างสามารถใช้สิทธิในการขอรับชำระหนี้หรือขอรับชดใช้จากเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนนั้นตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 โดยไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนโดยตรง ซึ่งหากพิจารณาถึงแต่ละบุคคลที่กฎหมายกำหนดค่าทดแทนให้จะพบว่าต่างมีเหตุผลสนับสนุน ดังนี้

เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งที่ดินที่ถูกเวนคืน หมายถึง บุคคลผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินนั้น ซึ่งตามธรรมดาผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ย่อมมีสิทธิใช้สอย จำหน่าย ได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น ตลอดจนติดตามเอาคืนจากผู้ไม่มีสิทธิยึดถือไว้ และขัดขวางมิให้ผู้ใดเข้ามาเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของตนโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ถือเป็นการรुक้าและลิดรอนสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน เพื่อบรรเทาความเสียหายให้สิ้นไป พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 จึงกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย เป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และโดยอาศัยหลักส่วนควบแห่งหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่งผลให้ผู้มีสิทธิในการได้รับเงินค่าทดแทนนั้น หมายถึงถึงเจ้าของกรรมสิทธิ์ในโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่รื้อถอนไม่ได้ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนในวันบังคับใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่ต้องเวนคืน หรือภายหลังวันดังกล่าวโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ที่ทำการเวนคืน แต่หากเป็นโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนได้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนให้เพียงค่ารื้อถอน ค่าขนย้ายและค่าปลูกสร้างใหม่เท่านั้น เหตุเพราะวัสดุที่รื้อถอนไปนั้นยังคงเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นอยู่

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ยังกำหนดให้ผู้เช่าที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในที่ดินที่ต้องเวนคืน เป็นหนึ่งในผู้มีสิทธิในการได้รับเงินค่าทดแทนจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นการกำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ที่ต้องเสียสิทธิการเช่า เพราะที่ดิน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่เช่านั้นถูกเวนคืน นอกจากนี้ยังทำให้ต้องเสียสิทธิจากการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่เช่าจนกระทั่งครบกำหนดสัญญา จึงถือเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง เงื่อนไขประการสำคัญคือการเช่านั้นต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ หากเป็นการเช่าอสังหาริมทรัพย์ กำหนดกว่าสามปีขึ้นไป หรือตลอดอายุของผู้เช่าหรือผู้ให้เช่า สัญญาเช่าก็ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ และการเช่านั้นจะต้องยังไม่ระงับไปในวันที่เจ้าหน้าที่ทำการเวนคืนเข้าครอบครองที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างที่เช่านั้น นอกจากสิทธิการเช่าแล้ว พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ยังกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้สูญเสียสิทธิในการใช้ทางจำเป็น หรือสิทธิในการวางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นที่คล้ายคลึงกันผ่านที่ดินที่ถูกเวนคืน ด้วยเงื่อนไขประการหนึ่งคือ ผู้ซึ่งมีสิทธิเหล่านี้ได้จ่ายค่าทดแทนในการใช้สิทธิให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนแล้ว และเหตุเพราะการจ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินเพื่อให้ได้สิทธิมาขึ้นเอง จึงถือเป็นความเสียหายที่เห็นได้ชัดเจนและทำให้เป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น

ในส่วนของผู้รับจ้างเอง ผู้เขียนมีความเห็นว่าสมควรได้รับสิทธิเป็นหนึ่งในผู้ที่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ด้วย เนื่องจากลักษณะของการจ้างงอที่เป็นการประกันหนี้ด้วยทรัพย์สินที่จ้างงอจึงเข้ามาเกี่ยวข้องกับเจ้าหนี้ผู้รับจ้างเอง เมื่อลูกหนี้ไม่ชำระหนี้เจ้าหนี้ก็บังคับเอาจากทรัพย์สินที่จ้างงอ หากทรัพย์สินที่จ้างงอนั้นเป็นของบุคคลภายนอก บุคคลนั้นหาได้เข้ามาผูกพันเป็นหนี้ด้วยไม่ คงผูกพันเพียงทรัพย์สินที่จ้างงอไว้เท่านั้น จึงแสดงให้เห็นว่าทรัพย์สินที่จ้างงอมีความสำคัญมากเพียงใดต่อเจ้าหนี้ผู้รับจ้างเอง และเมื่อทรัพย์สินที่จ้างงอนั้นถูกหน่วยงานของรัฐเวนคืน สิทธิจ้างงออันถือเป็นทรัพย์สินสิทธิเหนือทรัพย์สินที่จ้างงอถูกบังคับให้สิ้นสุดลงโดยผลของการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เจ้าหนี้ผู้รับจ้างงอสูญเสียสิทธิเหนือทรัพย์สินอันเป็นหลักประกัน ทำให้ฐานะความเป็นเจ้าหนี้จ้างงอกลับคืนสู่ฐานะเจ้าหนี้สามัญซึ่งไม่ได้รับความคุ้มครองพิเศษดังเดิม อีกทั้งการเวนคืนก็ไม่ถือว่าเป็นการทำให้ทรัพย์สินที่จ้างงอสูญหาย และจะเป็นเหตุให้ผู้รับจ้างงอสามารถบังคับจ้างงอได้ทันที ทรัพย์สินนั้นก็ยังคงมีอยู่เพียงแต่ไม่อาจเป็นหลักประกันให้แก่ผู้รับจ้างงอได้อีกต่อไป แล้วผู้รับจ้างงอควรได้รับความคุ้มครองจากการที่ต้องสูญเสียสิทธินี้อย่างไร แม้อาจกล่าวได้ว่าหากกรณีที่ลูกหนี้ยังไม่ผิดนัดชำระหนี้ หรือกระทำการผิดข้อตกลงตามที่กำหนดไว้ในสัญญา ผู้รับจ้างงอก็ยังไม่สามารถใช้สิทธิของตนในฐานะผู้รับจ้างงอได้อยู่ดี แต่หากเมื่อเกิดการเวนคืนทรัพย์สินที่จ้างงอขึ้นแล้วลูกหนี้หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ไม่

แสดงความรับผิดชอบ เช่นหาหลักประกันอื่นทดแทนให้แล้ว ผู้รับจำนองคงไม่อาจหลีกเลี่ยงการบังคับชำระหนี้โดยการฟ้องคดีได้ แต่เหตุเพราะการฟ้องคดีไม่ใช่ทางออกที่ดีที่สุดในการแก้ไขหนี้ระหว่างผู้รับจำนอง ลูกหนี้ หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ และในทางปฏิบัติการยื่นขอรับชำระหนี้หรือขอรับชดใช้จากเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ลูกหนี้หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์มักจะตกลงให้ผู้รับจำนองเป็นผู้ได้รับเงินค่าทดแทนดังกล่าวอยู่แล้ว เพื่อหลีกเลี่ยงการยื่นฟ้องดำเนินคดีของผู้รับจำนอง การกำหนดให้ผู้รับจำนองมีสิทธิในจำนวนเงินค่าทดแทนด้วย จึงไม่ได้เป็นการกระทบต่อสิทธิของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์แต่อย่างใด

หากพิจารณาถึงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในฉบับก่อนๆ ทั้งฉบับปีพ.ศ. 2477 และปีพ.ศ. 2497 จะพบว่าต่างระบุให้ผู้รับจำนองเป็นผู้รับประโยชน์ในการที่จะได้รับชดใช้จากเงินค่าทำขวัญทดแทน โดยมีได้ระบุวิธีการยื่นขอรับชำระหนี้ หรือขอรับชดใช้ค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนดังที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับปัจจุบันระบุไว้ โดยฉบับปี พ.ศ. 2477 กำหนดไว้ในมาตรา 12 ว่า “เมื่อกรมเจ้าหน้าที่ใช้สิทธิเข้าครอบครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นตามความในมาตรา 10 แล้วไซ้รู้ ท่านว่าบรรดาการจำนอง บุริมสิทธิ และทรัพย์สินสิทธิอย่างอื่น ซึ่งมีอยู่ในส่วนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนนั้นเป็นอันสิ้นสุดลง แต่ผู้มีสิทธิตั้งว่ามานี้ชอบที่จะได้รับเงินค่าทำขวัญ โดยจะต้องร้องขอเงินค่าทำขวัญนั้นภายในสิบห้าวัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งความตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 19 หรือถ้าเงินค่าทำขวัญนั้น กรมเจ้าหน้าที่กำหนดให้แก่เจ้าของทรัพย์สินในวันใดภายหลัง ก็ต้องร้องขอเสียก่อนวันนั้น” ในขณะที่ฉบับปี พ.ศ. 2497 บัญญัติไว้ในมาตรา 10 วรรคสองว่า “ตั้งแต่วันประกาศพระราชบัญญัติในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป บรรดาการจำนอง บุริมสิทธิ หรือทรัพย์สินซึ่งมีอยู่ในส่วนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเวนคืนนั้นเป็นอันสิ้นสุดลง แต่สิทธิของผู้รับประโยชน์ในการที่จะได้รับชดใช้จากเงินค่าทดแทน (ถ้าหากมี) นั้นยังคงมีอยู่แต่ผู้รับประโยชน์จะต้องร้องขอรับชำระจากเงินค่าทดแทนนั้น ภายในหนึ่งเดือนนับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งความตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 18 หรือถ้าเงินค่าทดแทนนั้นให้แก่เจ้าของทรัพย์สินในวันใดภายหลังก็ต้องร้องขอเสียก่อนวันนั้น” โดยมาตรา 18 ได้บัญญัติวิธีประกาศและโฆษณาพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และส่งประกาศให้บุคคลผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนหรือรับชำระเงินจากเงินค่าทดแทน และให้บุคคลเหล่านั้นเสนอคำร้องต่อกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และเพื่อเป็นการแสดงให้เห็นว่า ผู้รับจำนองเป็นหนึ่งในผู้ที่ได้รับเงินค่าทดแทนดังกล่าวโดยปราศจากกระบวนการดังเช่นปัจจุบัน ปราบกฏในคำพิพากษาฎีกาที่ 1580/2511 ว่า “...โจทก์เป็นเจ้าของที่ดินมีสิทธิได้รับเงินค่าทำขวัญทดแทนโดยตรงตามมาตรา 11 ส่วนมาตรา 10 เป็นบทบัญญัติว่าด้วยผู้รับประโยชน์ในการที่จะได้รับชดใช้จากเงินค่าทำขวัญ

ทดแทน เช่นผู้รับจ้างเอง ผู้ทรงบุริมสิทธิหรือทรัพย์สินหรืออย่างอื่นซึ่งไม่ใช่เจ้าของที่ดิน โจทก์จึงไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องขอรับเงินค่าทำขวัญทดแทนภายใน 1 เดือน ตามมาตรา 10 สำหรับมาตรา 26 ก็ใช้บังคับเฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทำขวัญทดแทน ให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับตามกฎหมายคนใดคนหนึ่งไปแล้ว เจ้าหน้าที่จึงจะไม่ต้องรับผิดชอบต่อบุคคลที่มาเสนอคำขอร้องในภายหลัง..."

เหตุผลสนับสนุนความเห็นของผู้เขียนประการต่อมาได้แก่ กรณีที่ผู้รับจ้างมีฐานะเป็นเจ้าของนี้ตามคำพิพากษา หมายถึงเมื่อหนี้ถึงกำหนดชำระแล้วลูกหนี้ไม่ชำระหนี้หรือลูกหนี้ผิดสัญญา และเจ้าหน้าที่ได้ใช้สิทธิในการบังคับจ้างเอง โดยการฟ้องเป็นคดีต่อศาลเพื่อให้ศาลพิพากษายึดทรัพย์สินที่จ้างออกขายทอดตลาดเอาเงินที่ได้มาชำระหนี้ต่อไป หรือบังคับจ้างเองเอาทรัพย์ที่จ้างหลุดเป็นสิทธิของตน กรณีผู้รับจ้างได้กลายเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาและมีสิทธิในการบังคับเอาทรัพย์จ้างเองหลุดเป็นสิทธิของตน ผู้รับจ้างก็จะกลายเป็นเจ้าของทรัพย์ที่จ้างนั่นเอง กรณีที่อสังหาริมทรัพย์นั้นถูกหน่วยงานของรัฐเวนคืน ผู้รับจ้างก็จะเป็นผู้ที่มีสิทธิในการที่จะได้รับค่าทดแทนจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น ในฐานะที่ได้เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์คนใหม่นั้นเอง หากผู้รับจ้างเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษานำยึดทรัพย์ประกันเพื่อขายทอดตลาดแล้ว หากหน่วยงานของรัฐตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ลูกหนี้หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ก็ยังคงถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นอยู่ ในทางปฏิบัติหากเจ้าของอสังหาริมทรัพย์และผู้รับจ้างไม่สามารถตกลงกันในจำนวนเงินค่าทดแทนได้ ผู้รับจ้างจะไม่ได้ดำเนินการถอนการยึดทรัพย์ประกันให้ เจ้าพนักงานบังคับคดีก็จะเรียกเงินที่ได้รับจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นเข้ากองจำหน่ายทรัพย์สินของกรมบังคับคดี เพื่อนำเงินค่าเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นเข้ามาในคดีแล้วจัดสรรชำระหนี้ให้แก่ผู้รับจ้างต่อไป หากหน่วยงานของรัฐปฏิเสธการนำส่งเงินค่าทดแทนดังกล่าวเข้ากองจำหน่ายทรัพย์สิน เจ้าพนักงานบังคับคดีก็สามารถยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลมีคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐทำการเวนคืนนั้น จัดส่งเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์นั้นเข้ากองจำหน่ายทรัพย์สินต่อไปได้ ทั้งนี้เป็นไปตามหลักกฎหมายประมวลวิธีพิจารณาคความแพ่งซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 282 ว่า "ถ้าคำพิพากษาหรือคำสั่งใดกำหนดให้ชำระเงินจำนวนหนึ่ง ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติห้ามมาตราต่อไปนี้ เจ้าพนักงานบังคับคดีย่อมมีอำนาจรวบรวมเงินให้พอชำระตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยวิธียึด หรืออายัดและขายทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาดำเนินการตามบทบัญญัติในลักษณะนี้คือ (3) โดยวิธีอายัดเงินที่บุคคลภายนอกจะต้องชำระให้แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาในภายหลัง และเรียกเก็บตามนั้น...." ซึ่งเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาจะต้องยื่นคำขอโดยทำเป็นคำร้องฝ่ายเดียวต่อศาล และนำส่งคำร้องให้แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาและบุคคลผู้ซึ่งต้องรับผิดชอบเพื่อการชำระเงิน กรณีที่คำสั่งอายัดนั้นไม่มีการคัดค้านหรือศาลได้มีคำสั่งรับรองดังกล่าวแล้ว หากบุคคลภายนอกมิได้ปฏิบัติตาม เจ้าพนักงานบังคับคดีอาจร้อง

ขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีแก่บุคคลภายนอกนั้น และดำเนินการเสมือนหนึ่งว่าบุคคลนั้นเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้

หากผู้รับจำนองยังไม่ได้ดำเนินการยึดทรัพย์ที่จำนองออกขายทอดตลาด ในฐานะที่เป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ผู้รับจำนองถือเป็นบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในทรัพย์จำนองที่ถูกเวนคืนนั้น เพื่อที่จะได้นำมาชำระหนี้ของตน ผู้รับจำนองจึงมีสิทธิเข้าควบคุมและป้องกันทรัพย์สินนั้นได้ ซึ่งหมายความรวมถึงการที่เข้าไปใช้สิทธิเรียกร้องของลูกหนี้ กรณีที่ลูกหนี้ไม่ยอมใช้สิทธิเรียกร้องของตนและทำให้ทรัพย์สินลดน้อยลง ซึ่งถือเป็นการทำให้เจ้าหนี้ได้รับความเสียหายด้วย ทั้งนี้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 233 ที่บัญญัติว่า “ถ้าลูกหนี้ขัดขืนไม่ยอมใช้สิทธิเรียกร้อง หรือเพิกเฉยเสียไม่ใช้สิทธิเรียกร้อง เป็นเหตุให้เจ้าหนี้เสียประโยชน์ ไตร่ ทานว่าเจ้าหนี้จะใช้สิทธิเรียกร้องในนามของตนเอง แทนลูกหนี้เพื่อป้องกันสิทธิของตนในมูลหนี้นั้นก็ได้ เว้นแต่ในข้อที่เป็นการของลูกหนี้ส่วนตัวโดยแท้” การขัดขืนและการเพิกเฉย ในที่นี้หมายถึงการที่ลูกหนี้ไม่ยอมใช้สิทธิเมื่อเจ้าหนี้ร้องขอ ไม่เอาใจใส่ รวมถึงการที่ลูกหนี้ใช้สิทธิอย่างไม่จริงจัง เป็นเหตุให้เจ้าหนี้หรือผู้รับจำนองไม่ได้รับชำระหนี้ หรือได้รับชำระหนี้ไม่ครบถ้วน การใช้สิทธิประการนี้ของผู้รับจำนองจึงเกิดขึ้นได้ เฉพาะกรณีที่ลูกหนี้หรือผู้จำนองไม่มีทรัพย์สินพอชำระหนี้แล้วเท่านั้น

กรณีเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ถูกศาลล้มละลายสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด และอสังหาริมทรัพย์นั้นถูกหน่วยงานของรัฐเวนคืน เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ย่อมหมดอำนาจในการจัดการทรัพย์สินของตน ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย ห้ามไม่ให้ลูกหนี้กระทำการใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินหรือกิจการของตน โดยเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะเป็นผู้มีอำนาจในการจัดการและจำหน่ายทรัพย์สินของลูกหนี้ กระทำการที่จำเป็นเพื่อให้กิจการของลูกหนี้ที่ค้างอยู่เสร็จสิ้นไป รวมถึงเก็บรวบรวมและรับเงินหรือทรัพย์สินซึ่งจะตกได้แก่ลูกหนี้ ทั้งนี้จึงหมายถึงรวมถึงการเข้าเจรจากับหน่วยงานของรัฐที่กระทำการเวนคืนด้วย ในส่วนของผู้รับจำนองอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนนั้น ก็จำเป็นต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นเดียวกัน ด้วยกระบวนการยื่นคำขอรับชำระหนี้ เมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ในการยื่นคำขอรับชำระหนี้ ต้องถือว่าผู้รับจำนองอสังหาริมทรัพย์นั้นมีฐานะเป็นเจ้าหนี้มีประกันรับกับหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 96 (1) - (4) แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย และขอรับชำระหนี้สำหรับจำนวนที่ยังขาดอยู่ กรณีนี้คงเป็นการตกลงระหว่างผู้รับจำนองอสังหาริมทรัพย์ กับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในฐานะผู้มีอำนาจดำเนินการแทนลูกหนี้ผู้ถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด หากกรณีที่ผู้รับจำนองไม่ยื่นคำขอรับชำระหนี้เนื่องจากความเป็นเจ้าหนี้มีหลักประกันที่พระราชบัญญัติล้มละลาย ให้สิทธิในการไม่ต้องยื่นคำขอรับชำระหนี้ก็

ได้ตามมาตรา 95 ที่ว่า “เจ้าหนี้มีประกันย่อมมีสิทธิเหนือทรัพย์สินอันเป็นหลักประกันซึ่งลูกหนี้ได้ให้ไว้ก่อนถูกพิทักษ์ทรัพย์ โดยไม่ต้องขอรับชำระหนี้...” กรณีเช่นนี้ผู้รับจำนองย่อมมีสิทธิเหนือเงินค่าทดแทนหลักประกันที่ถูกเวนคืนเท่านั้น ไม่สามารถขอรับชำระหนี้ในส่วนที่เหลือได้ หากเงินที่ได้นั้นไม่เพียงพอต่อภาระหนี้ที่มีอยู่

เหตุผลสนับสนุนความเห็นของผู้เขียนประการต่อมาได้แก่ เมื่อพิจารณาจากตัวบทกฎหมายในมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แล้วพบว่าผู้ที่ยื่นขอรับชำระหนี้หรือขอรับชดใช้จากค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ได้แก่ ผู้รับจำนอง ผู้ทรงบุริมสิทธิ และผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินเท่านั้น หากพิจารณาจากกลุ่มบุคคลเหล่านี้ ผู้เขียนเห็นว่าผู้รับจำนองนั้นสมควรที่จะได้รับสิทธิในการเป็นหนึ่งในผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ดังนี้

ผู้ทรงบุริมสิทธิเหนืออสังหาริมทรัพย์นั้น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดไว้ 3 ชนิดแยกตามมูลหนี้คือ การรักษาสังหาริมทรัพย์ การจ้างทำของเป็นการงานทำขึ้นบนอสังหาริมทรัพย์ และการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ แต่ที่จะเกี่ยวข้องกับการยื่นขอรับชำระหนี้ตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นี้ น่าจะเป็นเพียงผู้ทรงบุริมสิทธิในมูลหนี้การรักษาสังหาริมทรัพย์ และการจ้างทำของเป็นการงานทำขึ้นบนอสังหาริมทรัพย์นั้น และบุริมสิทธิทั้งสองชนิดนี้ตามหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดให้อยู่เหนือสิทธิจำนองหากได้ดำเนินการจดทะเบียนบุริมสิทธิแล้ว เนื่องจากว่าบุริมสิทธิทั้งสองประการนี้ก่อประโยชน์แก่ทรัพย์สินจำนองโดยส่งผลให้ทรัพย์สินจำนองนั้นมีมูลค่าสูงขึ้น ซึ่งส่งผลโดยตรงแก่ผู้รับจำนองด้วยนั่นเอง

ในส่วนของผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินอย่างอื่นนั้น เมื่อพิจารณาเฉพาะทรัพย์สินที่สามารถนำมาปรับใช้กับอสังหาริมทรัพย์ได้มีเพียง กรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครอง ภาระจำยอม สิทธิอาศัย สิทธิเก็บกิน สิทธิเหนือพื้นดิน และภาระติดพันในอสังหาริมทรัพย์ หากพิจารณาร่วมกันระหว่างสิทธิจำนอง และทรัพย์สิน อาจแบ่งออกเป็นสองกรณี คือ กรณีตามบทบัญญัติมาตรา 706 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ว่า “บุคคลมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินภายใต้บังคับเงื่อนไขเช่นใด จะจำนองทรัพย์สินนั้นได้แต่ภายในบังคับเงื่อนไขเช่นนั้น” ซึ่งเงื่อนไขประการสำคัญได้แก่ เงื่อนไขนั้นจะต้องปรากฏอยู่ก่อนจดทะเบียนจำนอง กล่าวคือทรัพย์สินที่จำนองอาจตกอยู่ภายใต้ภาระจำยอม สิทธิอาศัย สิทธิเหนือพื้นดิน สิทธิเก็บกิน ภาระติดพันในอสังหาริมทรัพย์ หรือภายใต้สิทธิจำนองลำดับแรกได้ ประการต่อมาได้แก่กรณีตามบทบัญญัติมาตรา 722 แห่ง

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ว่า “ถ้าทรัพย์สินได้จำนองแล้ว และภายหลังที่จดทะเบียนจำนอง มีจดทะเบียนการจำยอมหรือทรัพย์สินหรืออย่างอื่น โดยผู้รับจำนองมิได้ยินยอมด้วยซ้ำ ท่านว่าสิทธิจำนองย่อมเป็นใหญ่กว่าการจำยอมหรือทรัพย์สินหรืออย่างอื่นนั้น หากว่าเป็นที่เสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้รับจำนองในเวลาบังคับจำนอง ก็ให้ลบลสิทธิที่กล่าวหลังนั้นเสียจากทะเบียน” เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิของผู้รับจำนอง เนื่องจากการกระทำของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ในลักษณะดังกล่าว เป็นการทำให้ราคาทรัพย์สินที่จำนองเสื่อมค่าลง ดังนั้นหากเป็นกรณีที่ทรัพย์สินอื่น ๆ นั้นเกิดขึ้นภายหลังโดยผู้รับจำนองไม่ยินยอม สิทธิของผู้รับจำนองประการหนึ่งคือการขอลบลสิทธิหรืออย่างอื่นนั้นได้ แสดงให้เห็นว่าโดยแท้จริงแล้วสิทธิจำนองนั้นใหญ่กว่าทรัพย์สินหรืออย่างอื่นนั้น และโดยปกติวิสัยของการรับจำนอง ทรัพย์สินที่ติดภาระทรัพย์สินหรืออย่างอื่นนั้นโอกาสที่เจ้าหนี้จะยอมรับเป็นหลักประกันแห่งหนึ่งย่อมเกิดขึ้นได้ยาก และด้วยลักษณะของทรัพย์สินหรืออย่างอื่นนั้น มีทั้งประเภทที่ต้องเสียค่าตอบแทนและที่ได้มาโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะไม่ต้องเสียค่าตอบแทน ทรัพย์สินประเภทที่ต้องเสียค่าตอบแทน พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดให้ผู้ทรงทรัพย์สินนั้นเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อยู่แล้ว ซึ่งได้แก่ บุคคลผู้เสียสิทธิในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นที่คล้ายคลึงกันผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืน ในกรณีที่บุคคลเช่นว่านั้นได้จ่ายค่าทดแทนในการใช้สิทธิดังกล่าวให้แก่เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนแล้ว ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 18 (6) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นั้นเอง

ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น หากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนนั้นประกอบไปด้วยทรัพย์สิน บุริมสิทธิ และภาระจำนอง เหตุที่ผู้เขียนมีความเห็นว่าผู้รับจำนองควรเป็นผู้มีสิทธิโดยตรงในการได้รับเงินค่าทดแทนจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนนั้น ก็เพราะว่าในส่วนของทรัพย์สินที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้ได้รับค่าทดแทนโดยตรง หากพิจารณาถึงการได้มาซึ่งทรัพย์สินแล้ว จะพบว่าส่วนใหญ่แล้วจะไม่ต้องเสียค่าตอบแทนให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ เป็นการได้มาโดยผลของกฎหมายและอายุความที่ส่งผลให้มีทรัพย์สินเหนืออสังหาริมทรัพย์นั้น โดยไม่ได้มีพื้นฐานมาจากมูลหนี้ที่ก่อขึ้นดังเช่นเจ้าหนี้จำนอง และต่างเป็นทรัพย์สินที่สูญสิ้นไปได้ด้วยเหตุผลหลาย ๆ ประการตามที่กล่าวไว้แล้วในบทที่ผ่านมา แต่สิทธิจำนองเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นในฐานะที่อสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นหลักประกันแห่งหนึ่งประการ นอกจากจะสามารถได้รับชำระหนี้แล้ว ยังมีทรัพย์สินเหนือทรัพย์สินที่จำนองในการที่จะบังคับเอากับทรัพย์สินจำนองได้ด้วย อีกทั้งโดยหลักของสิทธิจำนองนั้น สิทธิจำนองคงมีอยู่ตลอดไปไม่สูญสิ้นไปด้วยกาลเวลา แม้ว่าหนี้ประการจะขาดอายุความแล้วก็ตาม ผู้รับจำนองก็สามารถบังคับเอาทรัพย์สินจำนองต่อไป ในขณะที่ผู้ทรงบุริมสิทธินั้น แม้สิทธิบางประเภทจะอยู่เหนือสิทธิจำนองและสามารถได้รับชำระหนี้ก่อน อีกทั้งเป็น

บุริมสิทธิที่เกิดจากมูลหนี้ ซึ่งบุริมสิทธิเหนืออสังหาริมทรัพย์นั้นสามารถได้รับชำระหนี้จากทรัพย์สินของลูกหนี้เช่นกัน แต่อสังหาริมทรัพย์นั้นก็ไม่ได้เป็นหลักประกันแห่งหนึ่งดังเช่นสิทธิจำนอง ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าเมื่อมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ทั้งผู้ทรงบุริมสิทธิ และผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินจะไม่ได้ได้รับความเสียหายเท่ากับที่ผู้รับจำนองได้รับ จึงสามารถใช้กระบวนการยื่นขอรับชำระหนี้หรือขอรับชดใช้จากเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ตามที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดไว้ได้

โดยหลักการจำนอง ผู้จำนองสามารถจำนองเฉพาะส่วนใดส่วนหนึ่งของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนองหมดทุกส่วนก็ย่อมทำได้ กรณีอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนประกอบไปด้วยหลายเจ้าของกรรมสิทธิ์ และบางเจ้าของเท่านั้นที่จำนองในส่วนของตน สิทธิของผู้รับจำนองย่อมมีเพียงเฉพาะทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันหนึ่งของตนเท่านั้น เมื่อหากผู้รับจำนองเป็นบุคคลผู้มีสิทธิในค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนแล้ว จำนวนเงินค่าทดแทนที่จะได้รับจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะเป็นไปในทิศทางใด เมื่อพิจารณาประเภทของอสังหาริมทรัพย์ประกอบกับหลักเกณฑ์การจ่ายค่าทดแทน สามารถจำแนกได้ดังนี้

- 1) ที่ดิน
- 2) โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง และ
- 3) อสังหาริมทรัพย์

(1) กรณีที่ดินถูกเวนคืน

ลักษณะโครงสร้างของค่าทดแทนที่กำหนด เป็นการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการที่ต้องเสียผลประโยชน์ใช้สอยในที่ดินนั้นให้แก่หน่วยงานของรัฐ เพื่อประโยชน์สาธารณะ ในส่วนของที่ดินนี้หากแบ่งประเภทตามโครงสร้างของการกำหนดค่าทดแทนจะสามารถแบ่งได้ดังนี้

- 1) ที่ดินทั่วไป
- 2) ที่ดินที่มีสิ่งปลูกสร้าง ที่ได้สร้างหรือต่อเติมภายหลังวันบังคับใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน โดยมีได้รับอนุญาต
- 3) ที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย ประกอบการค้า หรือการงานอันชอบด้วยกฎหมาย
- 4) ที่ดินที่มีได้ใช้อยู่อาศัย หรือทำประโยชน์อย่างแท้จริงภายใน 5 ปี นับแต่วันที่เจ้าของได้มา

5) ที่ดินที่เหลือจากการเวนคืน

จากการแบ่งประเภทของที่ดินดังกล่าว ทำให้การกำหนดค่าทดแทนสำหรับที่ดินแต่ละประเภทนั้นแตกต่างกัน เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนจะได้รับค่าทดแทนมากน้อยเพียงใดจึงขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับที่ดินนั้นๆ ซึ่งนั่นย่อมส่งผลต่อสิทธิของผู้รับจ้างในการที่จะได้รับค่าทดแทนในจำนวนที่มากน้อยตามไปด้วย ทั้งนี้เพื่อให้เห็นถึงความแตกต่างของจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะได้รับ จึงขอจำแนกค่าทดแทนตามประเภทของที่ดินดังต่อไปนี้

1) ที่ดินทั่วไป โดยประกาศของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น บัญญัติให้การกำหนดค่าทดแทนสำหรับการเวนคืนที่ดิน จะต้องอาศัยหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ทั้งมาตรา เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จนปรากฏว่าราคาที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ

2) ที่ดินที่มีสิ่งปลูกสร้างหรือโรงเรือนที่ได้สร้าง หรือต่อเติมขึ้นภายหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินบริเวณที่จะเวนคืน โดยมีได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 24 ได้จำกัดสิทธิในเรื่องนี้เอาไว้ โดยกำหนดเงื่อนไขให้คิดเงินค่าทดแทนสำหรับราคาที่ดินที่สูงขึ้นเพราะสิ่งปลูกสร้าง โรงเรือน หรือการทำให้ที่ดินนั้นเจริญขึ้น

3) ที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย ประกอบการค้า หรือการงานอันชอบด้วยกฎหมาย มาตรา 21 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 บัญญัติให้เจ้าของที่ดินมีสิทธิได้รับค่าเสียหาย เนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ นอกเหนือไปจากเงินค่าทดแทนที่ให้กับที่ดิน เนื่องจากเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการที่ต้องออกไปจากที่ดินนั้น โดยต้องไปอยู่อาศัย ประกอบการค้า หรือการงานในที่อื่นแทน

4) ที่ดินที่มีได้ใช้อยู่อาศัย หรือทำประโยชน์อย่างแท้จริงภายในห้าปีนับแต่วันที่เจ้าของได้มา ซึ่งมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ลดทอนสิทธิของเจ้าของที่ดิน โดยให้เจ้าหน้าที่สามารถกำหนดเงินค่าทดแทนต่ำกว่าค่า

ทดแทนที่กำหนดไว้ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่น้อยกว่าราคาที่ดินในขณะที่ได้ที่ดินนั้นมา

5) ที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนสามารถแยกออกได้เป็น 2 กรณีคือ

(ก) ถ้าที่ดินที่เหลืออยู่มีราคาสูงขึ้นหรือลดลง ย่อมจะต้องนำมาพิจารณาในการลดหรือเพิ่มของการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดิน ตามมาตรา 21 วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แต่ถ้าราคาสูงขึ้นมากจนท่วมท้นเงินค่าทดแทน เจ้าหน้าที่เวนคืนก็ไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนให้ หากการเวนคืนนั้นเป็นเหตุให้ที่ดินมีราคาลดลง จะต้องมีการกำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับส่วนที่ไม่ได้ถูกเวนคืนแต่ราคาลดลงไปนั้นด้วย ซึ่งถือเป็นกรณีปกติที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมักจะมีราคาลดลง

(ข) ถ้าที่ดินที่เหลือจากการเวนคืน เหลือจำนวนเนื้อที่น้อยกว่า 25 ตารางวา หรือด้านใดด้านหนึ่งน้อยกว่า 5 วา และที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมิได้ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน เจ้าของที่ดินมีสิทธิขอและบังคับให้เจ้าหน้าที่ทำการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินที่เหลือได้อีกด้วยตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 สำหรับราคาที่จะจ่ายในการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินส่วนที่เหลือนี้ พิจารณาจากอัตราเงินค่าทดแทนที่ยูติลงแล้วสำหรับที่ดินแปลงนั้น

(2) กรณีโรงเรือน สิ่งปลูกสร้างถูกเวนคืน

โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง โดยลักษณะแล้วถือเป็นทรัพย์สินอันติดกับที่ดินเป็นการถาวร เคลื่อนย้ายไม่ได้โดยง่าย จึงเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่สามารถถูกเวนคืนได้เช่นเดียวกัน สำหรับหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับโรงเรือน สิ่งปลูกสร้างนี้ ก็สามารถแยกเป็นค่าทดแทนสำหรับโรงเรือน สิ่งปลูกสร้างประเภทต่างๆ ได้เช่นเดียวกัน ดังนี้

- 1) โรงเรือน สิ่งปลูกสร้างทั่วไป
- 2) โรงเรือน สิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย ประกอบการค้า หรือ การงานอันชอบด้วยกฎหมาย
- 3) โรงเรือน สิ่งปลูกสร้างที่เหลือจากการเวนคืน

จากการแบ่งประเภท โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง ทำให้เกิดการกำหนดเงินค่าทดแทนที่แตกต่างกัน ซึ่งโดยหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนนั้นมีบางส่วนที่เหมือนกันกับหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินทั่วไป กล่าวคือในส่วนของโรงเรือน สิ่งปลูกสร้างทั่วไปนั้น ใช้หลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนโดยพิจารณาตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ทั้งมาตรา สำหรับโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง ประเภทที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย ประกอบการค้า หรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายนั้น เจ้าของอสังหาริมทรัพย์มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนความเสียหายเพิ่มเติม เนื่องจากที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น ซึ่งในทางปฏิบัติอาจกำหนดเงินค่าทดแทนในส่วนนี้ รวมไปถึงค่าเสียหายสำหรับการออกจากที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยไปพร้อมกันเลยก็ได้ ส่วนโรงเรือน สิ่งปลูกสร้างที่เหลือจากการเวนคืน สามารถแยกออกเป็นสองกรณีคือ โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง ที่เหลืออยู่มีราคาสูงขึ้นหรือน้อยลง การกำหนดเงินค่าทดแทนจะเป็นไปตามมาตรา 21 วรคสองและวรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กล่าวคือถ้าการเวนคืนได้กระทำให้โรงเรือน สิ่งปลูกสร้างที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน แต่ไม่ให้ถือว่าราคาที่ทวีสูงขึ้นนั้น สูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทน เพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายต้องกลับใช้เงินให้แก่หน่วยงานของรัฐอีก แต่ถ้าการเวนคืนแต่เพียงบางส่วนนั้น ทำให้ส่วนที่เหลือมีราคาลดลง การกำหนดเงินค่าทดแทนให้กำหนดสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย

หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับโรงเรือน สิ่งปลูกสร้างที่เหลืออยู่และใช้การไม่ได้แล้วนั้น มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดให้เจ้าของมีสิทธิร้องขอให้เจ้าหน้าที่ที่ทำการเวนคืนนั้น เวนคืนโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างที่เหลืออยู่ซึ่งใช้การไม่ได้แล้วนั้นด้วยก็ได้ การที่โรงเรือน สิ่งปลูกสร้างใช้การไม่ได้แล้วนั้น หมายถึงใช้การไม่ได้ตามวัตถุประสงค์เดิมเป็นสำคัญ ถ้าข้อเท็จจริงเป็นอันยุติ เจ้าหน้าที่ที่ทำการเวนคืนก็ต้องเวนคืนส่วนที่เหลือนั้นตามคำร้องขอของเจ้าของโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง

(3) กรณีอสังหาริมทรัพย์ถูกเวนคืน

การกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนนี้ หากพิจารณาถึงบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แล้วจะสามารถแบ่งประเภทอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนได้เป็น 3 ประเภท และหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนก็แตกต่างกันออกไปดังนี้

- 1) อสังหาริมทรัพย์ทั่วไป
- 2) อสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าของ หรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายใช้เป็นที่อยู่อาศัย ประกอบการค้าขาย หรือการงานอันชอบด้วยกฎหมาย
- 3) อสังหาริมทรัพย์ที่เหลือนอกจากการเวนคืน มีราคาสูงขึ้นหรือลดลง

ซึ่งหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทน สำหรับอสังหาริมทรัพย์ประเภทต่างๆ นี้ อาศัยหลักเกณฑ์เดียวกันกับค่าทดแทนสำหรับที่ดิน โรงเรือน และสิ่งปลูกสร้างตามประเภทที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น จึงขอกล่าวเพียงสั้นๆ โดยสรุป ดังนี้ อสังหาริมทรัพย์ทั่วไป การพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนจะเป็นไปตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 อสังหาริมทรัพย์ประเภทที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายใช้เป็นที่อยู่อาศัย ประกอบการค้าขาย หรือการงานอันชอบด้วยกฎหมาย มาตรา 21 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้กำหนดค่าทดแทนเพิ่มเติมสำหรับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้นไว้ สำหรับอสังหาริมทรัพย์ประเภทที่เหลือนอกจากการเวนคืน ถ้าอสังหาริมทรัพย์นั้นมีราคาสูงขึ้นก็ให้หักราคาที่สูงขึ้นออกจากเงินค่าทดแทน ในทางกลับกันหากอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือนั้นมีราคาลดลงก็ให้กำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับการที่ส่วนที่เหลือนั้นมีราคาลดลงด้วย

เมื่ออสังหาริมทรัพย์สามารถแยกออกได้หลายลักษณะ ตามหลักเกณฑ์ของการกำหนดค่าทดแทน กรณีที่อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนประกอบไปด้วยหลายเจ้าของกรรมสิทธิ์ ผู้รับจ้างสามารถทราบถึงจำนวนเงินค่าทดแทนหลักประกันในส่วนของตนได้ โดยอาศัยแนวทางตามที่กล่าวถึงข้างต้น ประเด็นที่ควรพิจารณาต่อมาคือ จำนวนเงินค่าทดแทนจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ผู้รับจ้างจะได้รับนั้นควรจะเป็นไปอย่างไร ผู้เขียนมีความเห็นว่า หากพิจารณาถึงหลักเกณฑ์การจ้าง การระบวนการได้รับเงินค่าทดแทนสามารถนำหลักการเกี่ยวกับผู้รับโอนทรัพย์สินที่จ้างมาปรับใช้ได้ดังนี้ หลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดไว้ว่าทรัพย์สินที่จ้างนั้นอาจจะโอนต่อไปได้ไม่ว่าโดยวิธีการใดก็ตาม ทั้งนี้การจะจ้างย่อมติดไปกับทรัพย์สินนั้นด้วย และผู้รับโอนมีสิทธิไถ่ถอนจ้างในราคาพิเศษเพื่อปลดเปลื้องภาระแห่งทรัพย์สินของตน กรณีทรัพย์สินจ้างถูกเวนคืนก็เช่นเดียวกัน เมื่อหน่วยงานของรัฐเปรียบได้กับผู้รับโอนทรัพย์สินจ้าง ไม่ว่าจะมีการบังคับจ้างแล้วหรือไม่ก็ตาม จึงเป็นการสมควรที่ผู้รับจ้างจะสามารถได้รับชำระจากเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนนั้นก่อนเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ สำหรับจำนวนค่าทดแทนที่

จะได้รับชำระหนี้ เมื่อผู้รับจำนองได้พิสูจน์สิทธิและมูลหนี้แห่งตนแล้ว หากจำนวนเงินค่าทดแทนที่หน่วยงานของรัฐกำหนดไว้มีจำนวนเพียงพอต่อทั้งผู้รับจำนอง และเจ้าของอสังหาริมทรัพย์แล้ว การจัดสรรชำระยอมไม่ก่อให้เกิดปัญหาแต่อย่างใด ซึ่งในทางปฏิบัติยอมเกิดขึ้นได้ยาก หากแต่กรณีที่มีจำนวนเงินค่าทดแทนที่กำหนดไว้ให้ไม่เพียงพอแล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่าการจัดสรรเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้รับจำนองควรเป็นไปตามหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะจำนองมาตรา 715 ที่ว่าทรัพย์สินจำนองยอมเป็นประกันเพื่อการชำระหนี้กับทั้งค่าอุปการณอื่นได้แก่ ดอกเบี้ย ค่าสินไหมทดแทนในการไม่ชำระหนี้ และค่าธรรมเนียมในการบังคับจำนอง นอกจากนี้ผู้ที่มีมูลหนี้เกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนนี้ ก็ยังสามารถที่จะเรียกร้องหนี้ในส่วนที่เหลือได้อยู่ เพราะการเวนคืนมิใช่เหตุสุดวิสัยที่จะทำให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์หลุดพ้นจากมูลหนี้ที่ตนมีอยู่ หากทรัพย์สินที่จำนองเป็นของลูกหนี้โดยตรง เมื่อทรัพย์สินจำนองถูกหน่วยงานของรัฐเวนคืนแล้ว ผู้รับจำนองก็สามารถเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ในส่วนที่เหลือได้ในฐานะเจ้าหนี้สามัญได้ หากทรัพย์สินที่จำนองเป็นของบุคคลภายนอก หากในการทำสัญญาประณานั้น ผู้จำนองซึ่งเป็นบุคคลภายนอกนั้นไม่ได้ทำสัญญาค้ำประกันภาระหนี้ของลูกหนี้ หรือในสัญญาจำนองไม่ได้ระบุถึงการร่วมรับผิดชอบหนี้แล้ว ผู้รับจำนองย่อมไม่สามารถเรียกร้องเอาจากผู้จำนองซึ่งเป็นบุคคลภายนอกได้อีก เนื่องจากบุคคลภายนอกนั้นไม่ได้เข้าผูกพันเป็นหนี้ด้วย เป็นแต่เพียงเอาทรัพย์สินเข้าผูกพันเท่านั้น

ประเด็นที่ควรพิจารณาประการต่อมาได้แก่ หน่วยงานของรัฐควรพิจารณาจัดสรรเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์และผู้รับจำนองอย่างไร เมื่อพิจารณาถึงหลักกฎหมายทั่วไปแล้วพบว่าในมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้ว่า “ในการใช้สิทธิแห่งตนก็ดี ในการชำระหนี้ก็ดี บุคคลทุกคนต้องกระทำโดยสุจริต” การเวนคืนถือได้หรือไม่ว่าหน่วยงานของรัฐที่กระทำการเวนคืนเปรียบเสมือนลูกหนี้ มีหน้าที่ชำระหนี้เงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์หรือผู้รับจำนอง ด้วยความที่ “รัฐ” ไม่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นนิติบุคคลในอันที่จะมีสิทธิและหน้าที่ได้ แต่สามารถเป็นเจ้าของทรัพย์สินได้ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะทรัพย์สิน และในเรื่องภาษีอากรรัฐสามารถเป็นเจ้าหนี้ราษฎรได้ “รัฐบาล” ในฐานะที่เป็นคณะบุคคลบริหารกิจการของแผ่นดินก็ไม่ใช่นิติบุคคลที่จะเป็นเจ้าหนี้ลูกหนี้ได้ แต่กระทรวง ทบวง กรม ในรัฐบาลถือเป็นนิติบุคคล จึงสามารถเป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ได้ภายในขอบวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ ดังนั้นในการจัดสรรชำระหนี้ให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์หรือผู้รับจำนอง หน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องดำเนินการด้วยความสุจริตเช่นเดียวกัน จะเลือกชำระให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ก่อน ทั้งที่ทราบว่าอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนนั้นมีภาระจำนองอยู่ไม่ได้ ซึ่งแนวความคิดของผู้เขียนนี้สอดคล้องกับมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ด้วยที่ว่า ภายในหกสิบวันนับแต่ได้แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้รับจำนอง

ทราบ ระหว่างนั้นยังมีให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้น แต่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จะจ่ายเงินให้แก่ผู้รับจำนองได้ ก็ต่อเมื่อคู่กรณีตกลงกันได้แล้ว ถ้าคู่กรณียังมีปัญหาโต้แย้งกันอยู่ ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่วางเงินค่าทดแทนตามวิธีการที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนด

4.2 บทวิเคราะห์เกี่ยวกับการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการฯ

การอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการ ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตพื้นที่บริเวณที่จะเวนคืน หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นไปตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เป็นการอุทธรณ์ของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์ หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่กำหนดให้ รวมทุกกรณีที่มีการจ่ายเงินค่าทดแทน การวางเงินค่าทดแทน หรือการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนเพิ่ม ซึ่งการใช้สิทธิอุทธรณ์นี้เองที่จะเป็นเงื่อนไขที่ทำให้สามารถมีสิทธิฟ้องคดีได้ ซึ่งจะได้กล่าวถึงในบทวิเคราะห์เกี่ยวกับการฟ้องคดีต่อไป ดังนั้นถ้าไม่มีการยื่นอุทธรณ์โดยชอบแล้ว ย่อมไม่สามารถฟ้องคดีต่อศาลต่อไปได้ ทั้งนี้เงื่อนไขประการสำคัญคือ การที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ได้นั้นต้องมีการส่งหนังสืออุทธรณ์ไว้ก่อนทุกครั้ง และต้องอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้กำหนดไว้ด้วย กล่าวคือภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือให้มารับเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์จากเจ้าหน้าที่ที่กระทำการเวนคืน หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้กำหนดบุคคลที่จะสามารถมีสิทธิอุทธรณ์เฉพาะผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 18 เหตุที่กฎหมายกำหนดกลุ่มบุคคลผู้มีสิทธิอุทธรณ์ไว้เช่นนี้ ก็เป็นเพราะกลุ่มบุคคลนั้นได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้ที่เสียหายโดยตรงจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ทั้งในส่วนของกลุ่มบุคคลที่ถือได้ว่าเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ ไม่ว่าจะเป็นที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเวนคืน และกลุ่มบุคคลผู้ที่ถูกกฎหมายถือว่าเสียหายประโยชน์อย่างเห็นได้ชัดเจน ด้วยว่าบุคคลเหล่านี้ได้เสียค่าตอบแทนเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธินั้น ไม่ว่าจะเป็นผู้เช่าที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเวนคืน หรือผู้เสียหายในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายคลึงกันผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืน และเมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของการอุทธรณ์แล้ว พบว่าเป็นการให้สิทธิแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนซึ่งไม่พอใจในราคาอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนค่าทดแทนที่กำหนดให้

ในส่วนของผู้รับจ้างเอง ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 บัญญัติไว้ว่า ผู้รับจ้างเองมีสิทธิที่จะได้รับชำระหนี้หรือรับชดใช้จากเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน เพียงแต่ต้องดำเนินการร้องขอซึ่งเป็นวิธีการพิสูจน์สิทธิของผู้รับจ้างเอง แม้ผู้รับจ้างเองจะมีผู้ใช้ผู้ที่ได้รับความเสียหายโดยตรง หรือเป็นผู้เสียสิทธิประโยชน์อย่างเห็นได้ชัด แต่ก็ถือว่าผู้รับจ้างเองเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหาย จากการที่อสังหาริมทรัพย์ที่รับจ้างเองไว้นั้นถูกเวนคืนเช่นเดียวกัน เพราะหากผู้รับจ้างเองทราบล่วงหน้าถึงการเวนคืน คงปฏิเสธในการรับอสังหาริมทรัพย์นั้นมาเป็นหลักประกัน ดังนั้นผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าผู้รับจ้างเองสามารถใช้สิทธิในการอุทธรณ์นี้ได้ด้วยเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตน ในฐานะเจ้าหนี้อันมีอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นหลักประกัน สำหรับเหตุผลที่สนับสนุนความเห็นของผู้เขียนได้แก่ การพิจารณาเกี่ยวกับจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามที่ได้กล่าวถึงแล้วข้างต้น จากการพิจารณาที่ผ่านมา จะพบว่าผู้รับจ้างเองสามารถมีสิทธิในจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ ด้วยเหตุผลประการใดแล้ว สิทธิในการอุทธรณ์ถือเป็นกระบวนการต่อเนื่องจากสิทธิในการได้รับเงินค่าทดแทน เช่นในการเข้าร่วมตกลงทำการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ ให้สิทธิในการเข้ารับเงินค่าทดแทนที่หน่วยงานของรัฐกำหนดให้ โดยสามารถส่งวนสิทธิการอุทธรณ์ไว้กรณีที่ยังไม่พอใจจำนวนเงินค่าทดแทนดังกล่าว แล้วดำเนินการอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนด อีกทั้งตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ในเรื่องการอุทธรณ์นี้ ให้อำนาจอุทธรณ์แก่ผู้ที่ได้รับเงินค่าทดแทนที่ไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทน ดังนั้นโดยหลักการแล้ว ผู้รับจ้างเองก็ย่อมสามารถมีสิทธิในการอุทธรณ์ได้เช่นกัน ซึ่งหากพิจารณาจากข้อเท็จจริงแล้ว การอุทธรณ์ของผู้รับจ้างเองจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อ จำนวนค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์นั้นไม่เพียงพอแม้กระทั่งภาระหนี้ที่ลูกหนี้หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้นคงค้างอยู่ โดยผู้รับจ้างเองเห็นว่าจำนวนเงินค่าทดแทนที่หน่วยงานของรัฐกำหนดให้ นั้น น้อยหรือต่ำกว่าความเป็นจริง เหตุผลสนับสนุนประการสำคัญคือ อย่างไรก็ตามผู้รับจ้างเองก็ไม่สามารถได้รับชำระหนี้เกินไปกว่าที่ลูกหนี้หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้นมีภาระหนี้คงค้างอยู่กับตนได้ ดังนั้นการใช้สิทธิอุทธรณ์ของผู้รับจ้างเอง จึงเป็นไปในทิศทางที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของตนมากกว่าการแสวงหาประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

ในการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีนั้น เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในหมวด 2 ส่วนที่ 5 เรื่องการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง โดยในมาตรา 44 กำหนดให้ต้องทำเป็นหนังสือระบุข้อโต้แย้ง ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบ และยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งในทางปกครอง ซึ่งในที่นี้ย่อมหมายถึง เจ้าหน้าที่ที่กระทำการเวนคืนหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นผู้ทำหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทน หรือเป็นผู้ลงนาม

ในสัญญาซื้อขายและมีการสงวนสิทธิอุทธรณ์เอาไว้ จากนั้นได้ทำการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินบริเวณที่ที่จะเวนคืน หรืออุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ภายในระยะเวลาที่กำหนด จึงถือเป็นการยื่นอุทธรณ์โดยชอบ

ประเด็นปัญหาประการแรกที่ควรพิจารณา ได้แก่ ผู้รับจำนองควรถือสิทธิอุทธรณ์เมื่อใด จากการพิจารณาที่ผ่านมา กรณีที่ผู้รับจำนองสามารถมีสิทธิทั้งการเข้าร่วมตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ และสามารถมีสิทธิในการได้รับเงินค่าทดแทนแล้ว กระบวนการแจ้งให้ผู้รับจำนองมารับเงินค่าทดแทนโดยหน่วยงานของรัฐนั้นก็ต้องเกิดขึ้นด้วย โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดให้ยื่นอุทธรณ์ภายใน 60 วันนับแต่ได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่ ไม่ว่าจะป็นหนังสือแจ้งจากการทำสัญญาซื้อขายแล้วสงวนสิทธิอุทธรณ์ไว้ หนังสือแจ้งให้มารับเงินที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หนังสือแจ้งการวางเงินค่าทดแทนกรณีที่มีประกาศเร่งด่วน หรือหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนจากการแก้ไขราคา ซึ่งเงื่อนไขประการสำคัญที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 40 ก็คือในหนังสือแจ้งนั้นต้องระบุให้ทราบถึงสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการ ด้วย หากกรณีไม่มีการแจ้งให้ทราบถึงสิทธิอุทธรณ์ในหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนนั้น ก็ต้องมีการแจ้งใหม่และเริ่มนับระยะเวลาใหม่ หากไม่มีการแจ้งใหม่ มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นี้กำหนดไว้ว่า หากระยะเวลาในการอุทธรณ์ดังกล่าวมีระยะเวลาสั้นกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเป็นหนึ่งปี นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง ในกรณีเช่นนี้ก็ต้องขยายอายุอุทธรณ์ออกไปเป็นภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนจากเจ้าหน้าที่

ประเด็นในการพิจารณาต่อมาได้แก่ ขอบเขตของการอุทธรณ์ ผู้รับจำนองสามารถอุทธรณ์ได้ในเรื่องใดบ้าง หากพิจารณาถึงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แล้วจะพบว่า การอุทธรณ์แบ่งออกเป็นเรื่องใหญ่ๆ สองเรื่องได้แก่ การอุทธรณ์เกี่ยวกับเงินค่าทดแทน และการอุทธรณ์เกี่ยวกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเวนคืนบางส่วน จากการพิจารณาถึงสิทธิที่ผู้รับจำนองสามารถมีได้นั้น ปรากฏเพียงการอุทธรณ์เกี่ยวกับเงินค่าทดแทนเท่านั้น การอุทธรณ์เกี่ยวกับเรื่องเงินค่าทดแทนนี้ หากพิจารณาจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แล้ว สามารถแบ่งเรื่องการอุทธรณ์เงินค่าทดแทนได้ดังนี้

1. การอุทธรณ์เกี่ยวกับราคาของอสังหาริมทรัพย์ หรือจำนวนเงินทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนด

2. การอุทธรณ์เกี่ยวกับราคาของอสังหาริมทรัพย์ หรือจำนวนเงินทดแทนที่ คณะกรรมการแก้ไขราคาเบื้องต้นกำหนด
3. การอุทธรณ์เกี่ยวกับราคาของอสังหาริมทรัพย์ หรือจำนวนเงินทดแทนที่ คณะกรรมการการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนด
4. การอุทธรณ์เกี่ยวกับราคาของอสังหาริมทรัพย์ หรือจำนวนเงินทดแทนที่ รัฐมนตรีสั่งแก้ไข

เมื่อพิจารณาในเรื่องที่ 1 และ 2 นั้น เป็นกรณีที่มีการเวนคืนนั้นผ่านการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตพื้นที่บริเวณที่ที่จะทำการเวนคืน จึงมีคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น โดยเมื่อรัฐมนตรีผู้รักษาการฯ เห็นว่าราคาที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้น และราคาที่กำหนดไว้นั้นก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม โดยอนุมติของคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีผู้รักษาการฯ สามารถสั่งให้คณะกรรมการแก้ไขราคาที่กำหนดไว้ได้ ซึ่งเงินค่าทดแทนในส่วนนี้เกี่ยวข้องกับผู้รับจ้างเองตั้งแต่การเข้าร่วมตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืน ไม่ว่าจะสามารถทำการตกลงราคากันได้หรือไม่ โดยการทำสัญญาซื้อขายและสงวนสิทธิอุทธรณ์ไว้ เพราะฉะนั้นเงินค่าทดแทนในเรื่องที่ 1 และ 2 นี้ ผู้รับจ้างจึงสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ได้ สำหรับเงินค่าทดแทนในเรื่องที่ 3 นั้น เป็นกรณีตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยไม่ผ่านการตราพระราชกฤษฎีกา มาก่อน เหตุเพราะได้ทราบถึงเขตที่ดินที่จะเวนคืนเป็นการแน่นอน และพิจารณาแล้วว่าไม่อาจทำการตกลงซื้อขายกันได้แน่นอน เมื่อในหัวข้อที่ผ่านมาได้พิจารณาให้ผู้รับจ้างสามารถมีสิทธิในการได้รับเงินค่าทดแทนแล้ว เมื่อการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไม่ผ่านการตราพระราชกฤษฎีกา แล้ว ผู้รับจ้างย่อมสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์เกี่ยวกับราคา หรือจำนวนเงินที่คณะกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กำหนดไว้ได้ สำหรับเงินค่าทดแทนในเรื่องที่ 4 นั้น เป็นกรณีที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เห็นว่าราคาที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้นและค่าทดแทนที่กำหนดอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมจึงได้สั่งแก้ไข ซึ่งแม้ว่าจะเป็นการเห็นชอบของรัฐมนตรีผู้รักษาการฯ หากว่าเป็นราคาที่ผู้รับจ้างไม่พอใจก็สามารถทำการอุทธรณ์ได้

ทั้งนี้กฎหมายได้กำหนดวิธีการอุทธรณ์ ว่าจะต้องทำเป็นหนังสือระบุข้อโต้แย้ง ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบ ด้วยการอุทธรณ์ส่วนมากจะเป็นเรื่องที่ไม่พอใจในเงินค่าทดแทนที่หน่วยงานของรัฐกำหนดให้ ดังนี้แล้วข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงที่อ้างอิงประกอบมักเป็นเรื่องของจำนวนเงิน ด้วยเหตุว่าในการกำหนดเงินค่าทดแทนนั้น แม้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 จะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาตามมาตรา 21 ทั้งมาตรา แต่ในทางปฏิบัติพบว่าทั้งคณะกรรมการพิจารณาราคาเบื้องต้นและคณะกรรมการเวนคืน

มักจะยึดถือราคาตามบัญชีประเมินทุนทรัพย์ของกรมที่ดินซึ่งเป็นราคาที่ต่ำมากอยู่แล้ว เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะเป็นราคาที่สามารถอ้างอิงได้ โดยหากจะพิจารณากำหนดราคาหรือจำนวนเงินค่าทดแทนเองก็อาจถูกตั้งคณะกรรมการตรวจสอบได้ ดังนั้นในการอุทธรณ์จึงต้องนำสืบถึงราคาหรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่เห็นว่าสูงกว่าราคาของกรมที่ดิน ซึ่งหากพิจารณาถึงบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ที่กำหนดไว้ นั้น จะพบว่าราคาที่จะส่งผลประโยชน์สูงสุดได้แก่ ราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตพื้นที่บริเวณที่จะเวนคืน หรือวันบังคับใช้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่ก็จะใช้ราคาที่สามารถหาได้ง่ายหากไม่มีข้อเท็จจริงมาพิสูจน์ หรือไม่สามารถหาราคาซื้อขายในวันเวลาที่ใกล้เคียงได้ เหตุเพราะราคาซื้อขายกันตามปกตินี้ ต้องไม่ใช่ราคาโดยรวมถึงค่าสาธารณูปโภคหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินการอื่นๆ เพื่อให้สามารถแสดงถึงจำนวนเงินค่าทดแทนที่ควรได้รับ อาจจำเป็นต้องให้ผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์เป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าเป็นเรื่องที่ต้องผู้อุทธรณ์จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบเอง ไม่ว่าจะเป็นการอุทธรณ์โดยเจ้าของอสังหาริมทรัพย์หรือผู้รับจ้างเอง เนื่องจากเป็นการให้ได้มาซึ่งเงินค่าทดแทนที่สูงสุดนั่นเอง

ประเด็นพิจารณาประการต่อมา ได้แก่ หากให้สิทธิแก่ผู้รับจ้างเองในการอุทธรณ์แล้ว กรณีจะเป็นการอุทธรณ์ซ้ำในอสังหาริมทรัพย์เดียวกันระหว่างเจ้าของอสังหาริมทรัพย์และผู้รับจ้างหรือไม่ ด้วยการพิจารณาอุทธรณ์ประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์ เป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีในทางปฏิบัติพบว่าส่วนใหญ่แล้ว รัฐมนตรีมีอาจวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ภายในกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ เพราะการขอความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ และโดยมากก็จะไม่มีการเร่งรัดคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในส่วนนี้ด้วย นอกจากนี้การพิจารณาราคาอสังหาริมทรัพย์ก็ปรากฏหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ในมาตรา 21 ทั้งมาตราอยู่แล้ว ไม่อาจใช้เหตุผลสวนตนเพื่อเพิ่มจำนวนค่าทดแทนได้ ดังนั้นแม้ว่าทั้งเจ้าของอสังหาริมทรัพย์และผู้รับจ้างต่างยื่นอุทธรณ์ แต่เจตนารมณ์ของการอุทธรณ์พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดให้บุคคลผู้ที่ไม่พอใจในเงินค่าทดแทนทุกคนสามารถอุทธรณ์ได้ จึงเป็นข้อสังเกตได้ว่าเวลาการวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีจะสามารถทำการวินิจฉัยไปพร้อมกันได้ เพราะได้ผ่านการรวบรวมและกลั่นกรองของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มาแล้ว เหตุผลอีกประการหนึ่งคือการใช้สิทธิอุทธรณ์เป็นเงื่อนไขที่ทำให้มีสิทธิฟ้องคดีได้ จึงเป็นไปได้ว่าผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทุกคนที่ไม่พอใจจำนวนเงินค่าทดแทน จะใช้สิทธิอุทธรณ์เพื่อให้ตนสามารถใช้สิทธิทางศาลได้ต่อไปได้

4.3 สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาล

สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลนั้น เป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เป็นกระบวนการที่กฎหมายให้ความสำคัญเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่ทั้งนี้จะต้องผ่านกระบวนการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการฯ มาก่อนแล้ว จึงจะสามารถยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจจำนวนเงินค่าทดแทนอยู่ เพราะฉะนั้นหากเป็นการฟ้องในเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับเรื่องเงินค่าทดแทนแล้ว เช่นฟ้องขอให้จ่ายเงินค่าทดแทนส่วนที่ยังขาดอยู่ หรือการฟ้องเพื่อให้ศาลพิจารณากำหนดวิธีวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ที่กระทำการเวนคืนนั้น มิใช่กรณีตามที่มาตรา 26 กำหนด ดังนั้นจึงสามารถยื่นฟ้องได้โดยไม่ต้องผ่านการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการฯ ทั้งนี้การฟ้องคดีนี้เป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพราะถือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ โดยกำหนดเวลาในการฟ้องคดีแบ่งออกเป็นสองกรณี ได้แก่ ถ้ารัฐมนตรีผู้รักษาการฯ ได้วินิจฉัยอุทธรณ์ภายในกำหนด 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลภายในกำหนด 1 ปี หากรัฐมนตรีผู้รักษาการฯ ไม่ได้วินิจฉัยภายในกำหนด 60 วัน สามารถยื่นฟ้องต่อศาลภายใน 1 ปี นับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดบุคคลที่สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ คือ บุคคลผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 18 หากพิจารณาถึงบุคคลที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลได้นั้น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ถูกโต้แย้งสิทธิ เพราะโดยสภาพแล้วบุคคลเหล่านั้นเป็นผู้ทรงสิทธิ และสิทธิของบุคคลเหล่านั้นถูกโต้แย้งด้วยการที่อสังหาริมทรัพย์ของเขาถูกเวนคืน จึงทำให้บุคคลเหล่านั้นเป็นผู้มีสิทธิในการฟ้องคดีได้ ในส่วนของผู้รับจำนองนั้น จะถือว่าสามารถใช้สิทธิทางศาลได้หรือไม่นั้น หากพิจารณาถึงพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 กำหนดบุคคลผู้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ได้แก่ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9⁴ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อน

⁴ มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

หรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72⁵ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงตัวผู้รับจ้างตามหลักการฟ้องคดีปกครองแล้ว ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองได้แก่ ผู้ได้รับ

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

⁵ มาตรา 72 ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง

(2) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(4) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้อง ให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(5) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

ความเดือดร้อน หรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อน หรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ จากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ถูกโต้แย้งสิทธิตามความหมายในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เพียงแต่สิทธิประโยชน์ หรือสถานภาพทางกฎหมายของตนถูกระทบกระเทือนก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ดังนั้น ผู้รับจ้างถือเป็นผู้ที่ประโยชน์ของตนถูกระทบกระเทือนเช่นเดียวกัน ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ผู้รับจ้างสามารถใช้อำนาจในการฟ้องคดีได้

เงื่อนไขอีกประการหนึ่งคือ การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อน หรือความเสียหาย หรือยุติข้อโต้แย้งนั้น จะต้องเป็นเรื่องที่ศาลปกครองสามารถมีคำสั่งบังคับตามที่กำหนด ซึ่งในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นี้ ลักษณะคำสั่งเป็นไปตามกรณีนี้ที่ฟ้องคดีเนื่องจากได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อน หรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงต้องขอให้ศาลปกครองสั่งให้เพิกถอน กฎ หรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน

เมื่อผู้รับจ้างสามารถทำการฟ้องคดีปกครองได้แล้ว กระบวนการในการฟ้องร้องก็ต้องเป็นไป ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 42 วรรคสองว่า ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขความเดือดร้อน หรือความเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งตามกฎหมายนั้น

ในการมีคำสั่งบังคับตามวรรคหนึ่ง (1) ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ทั้งนี้ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ ให้มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และให้การประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนกฎนั้น

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งให้ผู้ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินตามคำพิพากษา ถ้าผู้ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลนั้นได้

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งตามวรรคหนึ่ง (5) หรือตามวรรคสี่ ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการพิพากษาคดี ให้ศาลปกครองมีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามส่วนของการชนะคดี

หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด ดังนั้นเมื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้กำหนดเงื่อนไขในการฟ้องคดีไว้ ผู้รับจ้างจึงจำต้องดำเนินการตามเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้เช่นเดียวกัน

ประเด็นปัญหาที่ควรพิจารณาได้แก่ หากเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้ใช้สิทธิในการฟ้องคดีแล้ว ผู้รับจ้างจะสามารถใช้สิทธิในการฟ้องคดีได้อีกหรือไม่ เมื่อได้พิจารณาลักษณะที่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้วจะพบว่ากรณีดังกล่าวเป็นการฟ้องคดีปกครองในมูลเหตุอย่างเดียวกัน เจ้าของอสังหาริมทรัพย์และผู้รับจ้างสามารถยื่นคำฟ้องร่วมกันเป็นฉบับเดียว โดยจะมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคนในการดำเนินคดีต่อไปก็ได้ ซึ่งในกรณีเช่นนี้ย่อมถือว่าการกระทำของผู้แทนผู้ฟ้องคดีในกระบวนการพิจารณาผูกพันผู้ฟ้องคดีทุกคน หรือมิฉะนั้นผู้รับจ้างอาจใช้กระบวนการร้องสอดตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งวิธีพิจารณาคดีปกครองอนุโลมให้นำมาใช้บังคับ กรณีที่อาจได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง โดยการร้องสอดเข้าเป็นคู่กรณีฝ่ายที่สาม โดยเป็นการตั้งประเด็นข้อพิพาทขึ้นใหม่ได้แย้งกับผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีเดิมทั้งหมดหรือโต้แย้งกับผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยมีได้ตั้งข้อพิพาทโต้แย้งกับอีกฝ่ายหนึ่ง พร้อมทั้งสามารถนำเอาพยานหลักฐานใหม่มาแสดงคัดค้านเอกสารหลักฐานที่ศาลได้ไต่สวนแสวงหาข้อเท็จจริงไปแล้ว นอกจากนี้ผู้รับจ้างอาจร้องสอดเข้ามาเป็นผู้ฟ้องคดีร่วมหรือเข้าแทนที่ผู้ฟ้องคดี โดยได้รับความยินยอมจากผู้ฟ้องคดีเดิม (เจ้าของอสังหาริมทรัพย์) เนื่องจากตนมีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดี การร้องสอดในลักษณะนี้ส่งผลให้ผู้รับจ้างมีสิทธิเพียงเท่าที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์มี และต้องไม่ใช่สิทธิในทางที่ขัดกับสิทธิของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ด้วย

กรณีที่ผู้รับจ้างสามารถใช้สิทธิในการฟ้องคดีปกครองแล้ว หากยังไม่เป็นที่พอใจ ผู้รับจ้างสามารถอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองได้หรือไม่ เนื่องจากว่าศาลปกครองแบ่งออกเป็นศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด ซึ่งหากคดีพิพาทอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองสูงสุด คู่กรณีจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรง กรณีเช่นนี้ศาลปกครองสูงสุดจะทำหน้าที่เป็นทั้งศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดในขณะเดียวกัน โดยเมื่อศาลปกครองสูงสุดรับฟ้องและได้พิจารณาพิพากษาเป็นประการใดแล้ว คดีนั้นถือเป็นที่สุด แต่หากการเริ่มคดีปกครองเริ่มที่ศาลปกครองชั้นต้น ผู้รับจ้างย่อมสามารถอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นได้ โดยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่จะยกขึ้นอ้างนั้น ต้องเป็นข้อที่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น กล่าวคือเป็นประเด็นที่ได้เคยโต้เถียงมาแล้วใน

การพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น เว้นแต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือประโยชน์สาธารณะ ซึ่งผู้รับจ้างต้องยื่นอุทธรณ์ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นภายในกำหนดคดีปกครองนั้นเป็นอันถึงที่สุด และเมื่อศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นประการใด คำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าวเป็นที่ที่สุด

4.4 บทวิเคราะห์หลักการและเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เพื่อรองรับสิทธิของผู้รับจ้างนอกเหนือจากสิทธิในการยื่นขอรับชำระหนี้

ตามที่ได้ทำการศึกษามาในหัวข้อที่ผ่านมา พบว่าผู้รับจ้างสามารถมีสิทธิเหนืออสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนได้ทั้งในเรื่อง สิทธิในการเข้าร่วมทำการตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืน สิทธิในการได้รับเงินค่าทดแทน สิทธิในการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการฯ และสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อให้ผู้รับจ้างสามารถมีสิทธิดังกล่าวได้จริง ผู้เขียนมีความเห็นว่าเป็นการสมควรที่จะมีการบัญญัติเพิ่มเติม ให้ผู้รับจ้างเข้าร่วมตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืน และเป็นหนึ่งในผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน นอกจากเหตุผลตามที่ได้ทำการวิเคราะห์มาแล้วข้างต้น หากพิจารณาถึงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทั้งสองฉบับที่ผ่านมาทั้งในปี พ.ศ. 2477 และปี พ.ศ. 2497 พบว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายประสงคืให้ทั้งผู้มีการมสิทธิ และผู้มีประโยชน์เหนืออสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนนั้นได้รับค่าทำขวัญเช่นเดียวกัน เพียงแต่ในส่วนของผู้รับประโยชน์ที่กฎหมายกำหนดเงื่อนไขในการเข้ารับค่าทำขวัญ ด้วยการร้องขอภายในระยะเวลาที่กำหนดเวลานั้น ก็เพราะเหตุผลที่ว่าหากต้องใช้ค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิต่างๆ ทั่วทุกคนแล้ว หน่วยงานของรัฐจะต้องรับภาระเป็นผู้สืบสวนวินิจฉัยข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิที่ติดพันในอสังหาริมทรัพย์นั้น ไม่ว่าจะในทางจำกัดหรือขยายสิทธิทั้งหลาย ซึ่งจะเป็นการเพิ่มความยุ่งยากให้แก่หน่วยงานของรัฐ และเสียเวลาต่อกระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จึงเป็นการสะดวกมากกว่าหากให้บรรดาผู้มีสิทธิอื่นๆ เหนืออสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนนั้น แสดงสิทธิของตนผ่านทางกรร้องขอรับชำระหนี้หรือขอรับชดใช้จากเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ เมื่อเจตนารมณ์ของกฎหมายแสดงออกไปในทิศทางนี้แล้ว การบัญญัติให้ผู้รับจ้างเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ ทั้งในส่วนการได้รับเงินค่าทดแทนผ่านการตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืน และการได้รับเงินค่าทดแทนจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จึงไม่เป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แต่อย่างใด อีกทั้งการบัญญัติให้ผู้รับจ้างมีสิทธิในการได้รับเงินค่าทดแทนดังกล่าว ยังสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 29 ที่

กำหนดให้ผู้รับจ้างลงมาขอรับชำระหนี้ หรือรับคดีใช้นี้จากเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์นั้น ภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ โดยในระหว่างนั้นมีให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของ หรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้น และให้จ่ายเงินให้แก่ผู้รับจ้างได้ ต่อเมื่อคู่กรณีตกลงกันได้แล้ว กรณียังมีปัญหาโต้แย้งกันอยู่ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย จากเจ้าหน้าที่ดำเนินการวางเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ซึ่งจะเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ ของกฎหมายในการให้ผู้มีสิทธิอื่นๆ ได้รับเงินค่าทดแทนโดยพิสูจนสิทธิของตนยังคงมีอยู่

เหตุผลสนับสนุนอีกประการหนึ่งคือ หากพิจารณาถึงกฎหมายวิธีพิจารณาความ ปกครองแล้ว จะพบว่าคดีเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นคดีปกครอง เพราะไม่ใช่เป็นคดี พิพาทระหว่างเอกชนที่มีสิทธิหน้าที่ที่เท่าเทียมกันตามกฎหมายด้วยกัน แต่เป็นคดีพิพาทระหว่าง หน่วยงานของรัฐกับเอกชนที่ไม่ได้มีสิทธิหน้าที่ที่เท่าเทียมกันตามกฎหมาย โดยหน่วยงานของรัฐมี ฐานะที่เหนือกว่า สามารถสั่งการบังคับแก่เอกชนได้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของ ประชาชน และคุ้มครองประโยชน์สาธารณะไม่ให้ถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากบุคคลใดๆ ภายหลังจากจัดตั้งศาลปกครองขึ้น คดีเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่จากเดิมขึ้นอยู่กับศาล ยุติธรรมจึงได้เปลี่ยนมาขึ้นอยู่กับศาลปกครองตั้งแต่ปี 2542 เป็นต้นไป ทั้งนี้เงื่อนไขเกี่ยวกับผู้มี สิทธิฟ้องคดีปกครองนั้น ได้แก่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือ เสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทาง ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ใน เขตอำนาจศาลปกครอง เป็นข้อสังเกตประการหนึ่งว่า การฟ้องคดีปกครอง กฎหมายให้สิทธิผู้ฟ้อง คดีได้กว้างกว่าในคดีแพ่งทั่วไป เนื่องจากการฟ้องคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรมนั้นจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อ มีการโต้แย้งสิทธิหน้าที่ หรือผู้ฟ้องคดีมีความจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาลเท่านั้น เมื่อกฎหมายวิธี พิพิจารณาความปกครองเปิดโอกาสให้ฟ้องคดีปกครองแล้ว ผู้รับจ้างซึ่งถือว่าเป็นผู้ที่อาจจะ เดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ จึงสามารถใช้สิทธิในการฟ้องคดีได้ การบัญญัติให้ ผู้รับจ้างเป็นหนึ่งในผู้ได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 จะทำให้ผู้รับจ้างสามารถใช้สิทธิทางศาลปกครองได้โดยผลของ มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งก็จะสอดคล้องกับ กฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองด้วย ทั้งนี้หลักเกณฑ์ประการหนึ่งในการฟ้องคดีต่อศาล ปกครองนั้น กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้อง คดีไว้ว่า ในกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อน หรือเสียหาย ในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ ก็จำเป็นต้องดำเนินการตามวิธีการนั้นก่อนจึงจะสามารถใช้สิทธิทางศาลได้

ซึ่งในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นั้นกำหนดให้ผู้มีสิทธิฟ้องคดี ต่อศาลนั้น ต้องได้ทำการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการ มาก่อนแล้ว ซึ่งการบัญญัติให้ผู้รับ จำนองเป็นหนึ่งในมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 จึงเท่ากับเป็นการให้ผู้รับจำนองสามารถมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการ ได้ตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เช่นเดียวกัน



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย