

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

3.1 ที่มาและเหตุผลในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

วิธีการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ของหน่วยงานของรัฐ เพื่อใช้ในการก่อสร้างโครงการหรือดำเนินการใดๆ อันเป็นประโยชน์แก่ประเทศและประชาชนอาจกระทำได้หลายวิธี เช่น ซื้อขาย เช่าทรัพย์ หรือโดยการเวนคืน สำหรับการเวนคืนที่ดินนั้น อาจให้คำนิยามได้ว่า หมายถึง การที่รัฐใช้อำนาจตามกฎหมายพรากเอาที่ดินของเอกชนมาเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินนั้นก่อน เพื่อนำมาใช้ในการอันเป็นประโยชน์สาธารณะ ภายใต้เงื่อนไขว่าต้องการมีการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เอกชน ด้วยการชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม ซึ่งอำนาจการเวนคืนนี้ย่อมครอบคลุมไปถึงสิทธิทุกประเภทที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สินหรือบุคคลสิทธิ¹ หรือจะตามนิยามของพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ที่ให้ความหมายของการเวนคืนไว้ว่า เป็นการที่รัฐบังคับเวนคืนกรรมสิทธิ์ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นของเอกชนคืนมาเป็นของรัฐตามเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ

ความเป็นมาเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น คงไม่อาจเริ่มได้หากไม่กล่าวถึงสิทธิในที่ดินเสียก่อน ตามกฎหมายไทยแต่โบราณนั้น ปรากฏชัดเจนว่าราษฎรมีเพียงสิทธิครอบครองเท่านั้นมิได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์แต่อย่างใด เจ้าของกรรมสิทธิ์คือกษัตริย์ผู้เป็นสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ได้ทรงบรรยายคำสอนกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า “ที่ดินทั้งหมดเป็นของกษัตริย์ หาได้ทรงเป็นเจ้าของชีวิตอย่างเดียวไม่ ทรงเป็นพระเจ้าแผ่นดินด้วย” หลักการที่กษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของที่ดินในพระราชอาณาเขตแต่เพียงผู้เดียว เป็นเหตุผลคาบเกี่ยวกันระหว่างอำนาจปกครองรัฐกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เพราะการยอมรับให้ราษฎรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยที่กษัตริย์ไม่มีอำนาจไล่ออกจากที่ดินได้นั้น เท่ากับยอมรับหลักการที่เป็นปฏิบัติต่อกษัตริย์ซึ่งมีอำนาจสูงสุดในประเทศ นอกจากนี้กรรมสิทธิ์ในที่ดินย่อมแสดงถึงความเป็นอิสระ ดังนั้นกษัตริย์จึงต้องดำรงหลักการดังกล่าวไว้อย่างเหนียวแน่น นอกจากนี้กษัตริย์ยังมีอำนาจในการห้ามมิให้มีการจำหน่ายที่ดินอีกด้วย การที่กษัตริย์จะให้ราษฎรออกจากที่ดินที่ครอบครองนั้น จึงกระทำได้โดย

¹ รณชิต แยมสะอาด, “ข้อจำกัดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืน,” **บทบัณฑิต**

ไม่ต้องบังคับซื้อหรือจ่ายค่าทดแทนให้แต่อย่างใด ถือเป็นวิธีที่จะป้องกันมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดยึดถือที่ดินไว้มากจนสามารถตั้งตัวเป็นอิสระในพระราชอาณาเขตได้ โดยการเรียกที่ดินคืนนี้ กษัตริย์มีอำนาจกระทำได้แม้เป็นที่ดินที่พระราชทานแก่ผู้นั้นเอง

การเวนคืนที่ดินในความหมายดั้งเดิมนั้น มีที่มาจากประวัติศาสตร์โบราณที่ประมุขแห่งรัฐแบ่งปันที่ดินที่ยึดครองมาจากการชนะสงครามให้พระราชวงศ์ ขุนนาง ตลอดจนราษฎร จำนวนเนื้อที่มากน้อยตามความสำคัญของแต่ละบุคคล ซึ่งเป็นการแบ่งปันที่มีลักษณะชั่วคราว และจะมีการแบ่งปันใหม่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงยศถาบรรดาศักดิ์หรือถิ่นที่อยู่ การแบ่งปันจึงเกิดขึ้นบ่อยและผู้ที่ครอบครองที่ดินก็ต้องเวนคืนที่ดินให้แก่ประมุข เพื่อทำการแบ่งปันใหม่ภายหลังที่มีการตั้งถิ่นฐานบ้านเมืองจนกลายเป็นรัฐแล้ว เหตุผลในการแบ่งปันที่ดินกันตามระยะเวลาทั้งหมดสิ้นไป ในขณะที่ราษฎรซึ่งได้รับแบ่งปันที่ดินเกิดการหวงเหนี่ยวที่ดินซึ่งได้ทั้งประโยชน์และอยู่อาศัยเป็นเวลานานประกอบกับไม่เห็นด้วยในประเพณีดังกล่าว ประเพณีการแบ่งปันที่ดินจึงได้ยกเลิกไป และมีการครอบครองที่ดินสืบทอดต่อกันมาจนกลายเป็นมรดกสู่ลูกหลาน โดยที่กษัตริย์เองก็ยังคงมีสิทธิเด็ดขาดอยู่เหนือที่ดินนั้นในฐานะพระเจ้าแผ่นดิน เมื่อใดที่มีความประสงค์จะได้ที่ดินนั้นคืนมากก็สามารถเรียกคืนได้เสมอ อีกทั้งหากราษฎรจะละทิ้งการครอบครองที่ดินก็ต้องเวนคืนที่ดินให้แก่ทางการ กษัตริย์ก็มีอำนาจที่จะแบ่งปันที่ดินนั้นให้แก่ผู้อื่นต่อไป โดยผู้ที่เคยครอบครองที่ดินไม่มีสิทธิหวงห้ามแต่อย่างใด เว้นแต่การจำกัดละทิ้งการครอบครองเพราะหนีศึกสงคราม อย่างไรก็ตามในเวลาต่อมาหลักการดังกล่าวได้ลดหย่อนความศักดิ์สิทธิ์ลงและเริ่มจะมีข้อยกเว้นบ้าง เป็นต้นว่า ถ้าผู้ครอบครองละทิ้งที่ดินเนื่องจากไปราชการ ถ้าได้ลี้ภัยไว้ หรือเป็นที่ที่ได้รับพระราชทานจากกษัตริย์ แม้ละทิ้งไปก็ยังไม่ขาดสิทธิครอบครอง หรือถ้าเป็นที่สวนซึ่งได้ปลูกต้นไม้ไว้แม้ได้ละทิ้งไป ผู้มาครอบครองใหม่ก็ต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ผู้ครอบครองเดิมซึ่งถือเป็นที่มาของการซื้อขายที่ดินกันในเวลาต่อมา

จะเห็นได้ว่าการเวนคืนนั้น คือการที่ราษฎรเวนคืนที่ดินแก่กษัตริย์ เพื่อให้กษัตริย์นำที่ดินกลับไปแบ่งปันแก่ราษฎรคนอื่นเพื่อทำกินต่อไปตามจารีตปฏิบัติ ภายหลังจึงได้เปลี่ยนแปลงวิธีการมาเป็นการเวนคืนที่ดินต่อทางการ ด้วยเหตุผลทางการเสียภาษี เพื่อจะได้ไม่ต้องเสียภาษีอากรในที่ดินซึ่งตนครอบครองทำกินนั้นอีกต่อไป อย่างไรก็ตามราษฎรยังต้องเวนคืนที่ดินให้แก่กษัตริย์เมื่อมีความประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น ไม่ว่าในกรณีใดๆ โดยที่กษัตริย์ไม่ต้องชดเชยอย่างใดแก่ราษฎร เว้นแต่จะชดเชยให้เป็นการเฉพาะราย ไม่ว่าจะเงินทองหรือพระราชทานที่ดินแปลงอื่นให้แทน

แนวความคิดที่อยู่คู่สังคมไทยมาตั้งแต่สมัยโบราณ ตลอดจนถึงสมัยที่ประเทศไทยปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ทำให้รัฐมีอำนาจขับไล่ราษฎรออกจากที่ดินแล้วเข้าครอบครองที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์อยู่ได้ตลอดเวลา โดยราษฎรไม่มีสิทธิต่อต้านหรือขัดแย้งได้แต่อย่างใด และรัฐไม่มีหน้าที่ต้องจ่ายค่าทำขวัญให้แก่ราษฎรที่สูญเสียที่ดิน ซึ่งในเวลาต่อมาหลักปฏิบัติที่ว่าการจะเอาที่ดินกลับคืนมาเป็นของรัฐได้นั้น ต้องเป็นไปเพื่อใช้ประโยชน์ของทางราชการหรือเพื่อสาธารณประโยชน์ เมื่อสังคมไทยได้วิวัฒนาการมาถึงจุดที่รัฐมีการยอมรับและเคารพกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนบ้าง จึงได้มีการออกกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการจ่ายค่าทดแทนในการเวนคืน โดยกฎหมายฉบับแรกคือ ประกาศกรมโยธาธิการจัดที่ดินทำทางรถไฟ ซึ่งมีสาระสำคัญในการกำหนดค่าทดแทนในราคาที่เหมาะสมที่จะใช้ให้แก่เจ้าของที่ดิน ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พุทธศักราช 2461 ให้กำหนดค่าทำขวัญได้ตามที่เห็นสมควร นับว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกที่เป็นจุดกำเนิดของการใช้อำนาจเวนคืน ตามแนวทางของกฎหมายสมัยใหม่ นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พุทธศักราช 2464 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการใช้อำนาจเวนคืนที่เป็นระบบ และหลักการเวนคืนดังกล่าวได้ถูกนำไปใช้ในพระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน พุทธศักราช 2473 อีกด้วย

กล่าวโดยสรุปคือในสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ได้ทรงเปลี่ยนแปลงหลักการการใช้ประโยชน์ในที่ดินใหม่ โดยการให้กรมสุขาภิบาลในสมัยนั้นบังคับซื้อที่ดินในราคาที่ที่ดินที่ซื้อขายกันในตำบลนั้นก่อนหน้าหนึ่งปี ถ้าเจ้าพนักงานกับเจ้าของที่ดินตกลงกันได้ ก็ให้ตั้งคนกลางตัดสิน ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้ค่าทำขวัญ ที่จะใช้เป็นค่าธรรมเนียมแก่ที่ดินของราษฎร โดยกำหนดให้ค่าทำขวัญตามราคาซื้อขายกันในท้องตลาด ในวันที่ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน โดยที่คณะกรรมการจัดซื้อที่ดิน 3 คน เป็นผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยในเรื่องค่าทำขวัญ กรณีที่ตกลงกับเจ้าของที่ดินไม่ได้ก็ให้ตั้งอนุญาโตตุลาการชี้ขาด โดยที่ทางการจะเข้าครอบครองที่ดินได้ก็ต่อเมื่อได้ใช้เงินหรือวางเงินค่าทำขวัญแล้วเท่านั้น อันเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่จัดได้ว่าเป็นธรรมมากสำหรับในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ครั้นในสมัยรัชกาลที่ 7 ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการจัดซื้อที่ดิน และกำหนดให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่กำหนดไว้กลับคืนมาเป็นของรัฐตั้งแต่วันที่ออกพระราชกฤษฎีกา เจ้าของที่ดินกับผู้ถือกรรมสิทธิ์ในสิ่งก่อสร้างในที่ดินและผู้เช่า มีสิทธิร้องขอให้เจ้าพนักงานพิจารณากำหนดราคาหรือค่าทดแทนให้ สำหรับเจ้าของที่ดินที่จะได้รับผลประโยชน์จากการสร้างสะพานหรือถนน แม้ที่ดินบางส่วนจะถูกจัดซื้อ แต่รัฐไม่ต้องใช้ราคาหรือทดแทนให้ เนื่องจากถือเป็นการทดแทนกันอยู่แล้ว ส่วนราคาที่จะรับชื้อนั้นให้เจ้าพนักงานรับชื้อตามราคาธรรมดาที่ซื้อขายกันในที่ใกล้เคียงในครั้งที่สุด

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบบประชาธิปไตย สภาผู้แทนราษฎรได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 ออกมาใช้เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการสาธารณูปโภคทั่วไปไม่เฉพาะเพื่อกิจการใดกิจการหนึ่ง อันแสดงความหมายว่าราษฎรได้เวนคืนที่ดินให้แก่รัฐบาล เพื่อที่รัฐบาลจะได้นำที่ดินไปดำเนินกิจการสาธารณูปโภค โดยราษฎรมีสិทธิรับเงินค่าทำขวัญเป็นการชดเชยที่ต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์คืนแก่รัฐบาล อีกทั้งเป็นหลักประกันแก่ราษฎรว่า รัฐบาลจะไม่บังคับเอาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ไปโดยอำเภอใจ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ให้หลักประกันว่าสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนจะไม่ถูกล่วงละเมิดจากการใช้อำนาจของรัฐ และบัญญัติหลักประกันเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของบุคคลในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เอาไว้ว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ และต้องชดใช้ค่าทำขวัญอันเป็นธรรมแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิตามที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนนั้นด้วย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้บัญญัติชัดเจนว่า รัฐมีสิทธิอันชอบธรรมที่จะเวนคืนทรัพย์สินของประชาชนได้ และได้กำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของรัฐในเรื่องนี้ไว้ หลังจากการรับรองเรื่องการใช้อำนาจเวนคืนของรัฐดังกล่าว ทำให้ต่อมามีกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติจำนวนมากที่ตราขึ้น เพื่อให้อำนาจรัฐเวนคืนทรัพย์สินเอกชนเพื่อใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายพิเศษฉบับนั้นๆ หลังจากนั้นรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มาก็ได้บัญญัติหลักการนี้ไว้ตลอดจนกระทั่งฉบับปัจจุบัน โดยการยึดหลักการที่ว่า การเวนคืนทรัพย์สินของราษฎรจะกระทำได้เฉพาะเพื่อกิจการอันเป็นสาธารณะประโยชน์เท่านั้น

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 ออกมาใช้แทนพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับเดิม ด้วยปรับปรุงเนื้อหาให้เหมาะสมแก่กาลสมัยและรัฐธรรมนูญที่บัญญัติแก้ไขเกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน โดยบัญญัติให้รัฐเคาระพต่อกรรมสิทธิ์ของเอกชน การโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐจะกระทำมิได้ เว้นแต่จำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนอันเป็นธรรมให้แก่เจ้าของ หรือผู้ทรงสิทธิที่ได้รับความเสียหายในการโอนกรรมสิทธิ์นั้น แม้จะมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หน่วยงานของรัฐบางหน่วยงานยังมีกฎหมายเวนคืนของตนเองใช้บังคับอยู่ ทำให้กฎเกณฑ์ต่างๆ ไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และประชาชนได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกันออกไป จึง

ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบัน ออกมาบังคับใช้แทน โดยระบุหลักการไว้ว่าแม้หน่วยงานของรัฐจะมีกฎหมายเวนคืนของตนเอง แต่หากจะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งจะต้องผ่านกระบวนการขอความเห็นชอบจาก คณะรัฐมนตรีก่อน คณะรัฐมนตรีย่อมจะต้องให้ดำเนินการเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งมีหลักเกณฑ์เป็นการทั่วไปและเป็นธรรม อีกทั้งประชาชนจะได้รับการปฏิบัติจากหน่วยงานของรัฐอย่างเท่าเทียมกัน²

ในการพิจารณาเรื่องเหตุผลของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น จำต้องพิจารณาถึงขอบเขตและเงื่อนไขของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งนอกจากจะต้องพิจารณาถึงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แล้ว ยังจะต้องพิจารณาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยควบคู่ไปด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณากฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวแล้วจะเห็นว่า ขอบเขตและเงื่อนไขของการใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีอยู่ด้วยกัน 2 ประการ คือการใช้อำนาจเวนคืนนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะตามที่กฎหมายกำหนด และต้องมีการชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม³

การใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากว่าเป็นการใช้อำนาจที่ลิดรอนสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนที่มีความรุนแรงมาก จะเวนคืนทรัพย์สินของเอกชนคนหนึ่งเพื่อมาให้เอกชนอีกคนหนึ่งไม่ได้ ซึ่งในเรื่องนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้กำหนดวัตถุประสงค์เพื่อการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกวเวนคืนไว้ดังนี้

1. เพื่อการสาธารณูปโภค อันเป็นประโยชน์แก่ประชาชนโดยทั่วไป เช่น จัดให้มีไฟฟ้า น้ำประปา ทางหลวง ทางรถไฟ
2. เพื่อการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง เช่น การเวนคืนเพื่อนำมาใช้เกี่ยวกับราชการทหาร สร้างป้อมยาม ค่ายทหาร

² ยืนหยัด ใจสมุทร, คำอธิบาย พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2544), หน้า อารัมภบท - 12.

³ ศุภเชษฐ คุสุวรรณ, "ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), หน้า 240-244.

3. เพื่อการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การเวนคืนเพื่อการค้นหาแร่หรือเชื้อเพลิง ในการผลิตพลังงานไฟฟ้า
4. เพื่อประโยชน์ในการผังเมือง
5. เพื่อการพัฒนาการเกษตร เช่น การเวนคืนเพื่อจัดสร้างสถานีทดลองทางการเกษตร วิจัยเกี่ยวกับพืชและสัตว์ นำผลการทดลองออกเผยแพร่ อันเป็นการช่วยเพิ่มผลผลิตทั้งปริมาณและคุณภาพ
6. เพื่อการปฏิรูปที่ดิน เช่น การเวนคืนเพื่อจัดสรรแก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกิน
7. เพื่อการอุตสาหกรรม เช่น การเวนคืนเพื่อจัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรม
8. เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น อันเป็นการรองรับประโยชน์สาธารณะในรูปแบบใหม่ๆ
9. เพื่อการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม⁴

การชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรม เป็นเงื่อนไขอีกประการหนึ่งที่รัฐต้องดำเนินการภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น โดยจะมุ่งเน้นไปที่จำนวนของค่าทดแทนเป็นสำคัญ ว่าค่าทดแทนจำนวนที่ได้รับนั้นเป็นราคาที่น่าพึงพอใจแล้วหรือไม่ นอกจากนี้แล้วค่าทดแทนยังเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างการเวนคืนกับการจำกัดอำนาจกรรมสิทธิ์ เพราะหากเป็นกรณีที่รัฐใช้อำนาจจำกัดหลักกรรมสิทธิ์ของบุคคลในทรัพย์สิน รัฐธรรมนูญยังไม่รองรับให้ต้องมีการชดใช้ค่าทดแทนกัน ทั้งนี้เป็นไปตามหลักเรื่องการไม่มีค่าทดแทน กล่าวคือเมื่อราษฎรมีหน้าที่ต้องเสียสละเพื่อประโยชน์มหาชนแล้ว จึงไม่น่าจะได้รับค่าทดแทนแต่อย่างใด แต่หากเอกชนถึงขนาดต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของตนไปให้แก่รัฐ เพื่อการใช้ประโยชน์สาธารณะย่อมถือได้ว่าเอกชนผู้นั้นต้องเสียสละเป็นพิเศษ จึงย่อมต้องมีการให้ค่าทดแทน โดยค่าทดแทนที่จะมีการชดใช้ให้เมื่อมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนจะต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงราคาที่ซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน ซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียดต่อไป

⁴ เป็นวัตถุประสงค์ในการเวนคืนที่เพิ่มเติมขึ้นมาในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540) ซึ่งยังไม่ปรากฏหรือถูกนำไปเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 อ้างใน ความจำเป็นที่จะต้องพัฒนากฎหมายว่าด้วยการเวนคืนของประเทศไทย วารสารกฎหมายปกครอง 19,2 (สิงหาคม 2543): 7.

3.2 ขั้นตอนและกระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ถือได้ว่าเป็นกฎหมายเวนคืนกลาง ที่จะทำให้องค์กรของรัฐทั้งหลายมีแนวทางปฏิบัติต่อการเวนคืนไปในทิศทางเดียวกัน แม้ว่าบางหน่วยงานของรัฐยังมีอำนาจเวนคืนตามกฎหมายของตนอยู่ แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรก็จะมีมติให้เวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นการเวนคืนเพื่อวัตถุประสงค์ใดก็ตาม โดยที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้นำเอามาตรการการคิดค่าทดแทนใหม่มาใช้บังคับ และกำหนดกระบวนการที่ทำให้เกิดความเป็นธรรม ไม่ว่าจะเป็นการมีคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น การให้ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการฯ โดยผ่านการกลั่นกรองจากคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ หากยังไม่เป็นที่พอใจ ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ก็ยังสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้นอกจากนี้ยังมีการกำหนดให้ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีสิทธิทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนโดยสงวนสิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการชดเชยความเสียหายให้แก่เอกชนอย่างเป็นธรรมที่สุด ซึ่งขั้นตอนและกระบวนการเวนคืนเพื่อให้ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 สามารถกระทำได้เป็น 2 กรณี คือ

3.2.1 กรณีตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน

การตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เป็นกรณีที่ยังไม่ทราบข้อเท็จจริงที่สมบูรณ์เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืน ไม่ว่าจะเป็นการเวนคืนพื้นที่ที่จะเวนคืน เจ้าของหรือผู้ครอบครอง โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่จะต้องรื้อถอน หรือสถานะทางกฎหมายของที่ดินแต่ละแปลง เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงที่แน่นอนเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนนั้น จึงจำเป็นต้องดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาขึ้น โดยในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินนี้จะต้องระบุถึงวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเจ้าหน้าที่เวนคืน และกำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเท่าที่จำเป็น พร้อมทั้งมีแผนที่หรือแผนผังประเมินเขตที่ดินในบริเวณที่จะต้องเวนคืน และแสดงเขตที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่ประเมินนั้นอันจะมีผลให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ มีอำนาจที่จะดำเนินการต่างๆ เพื่อให้การเวนคืนสำเร็จไปตามวัตถุประสงค์ หากพระราชกฤษฎีกาไม่มีเนื้อหาสาระตามที่กำหนดจะถือเป็นพระราชกฤษฎีกาที่ไม่สมบูรณ์ ไม่อาจใช้บังคับในทางที่เป็นโทษกับประชาชนผู้ถูกเวนคืน

ได้ และประชาชนสามารถหยิบยกความไม่สมบูรณ์ของพระราชกฤษฎีกามาต่อสู้กับเจ้าหน้าที่หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้เสมอ

พระราชกฤษฎีกามีกำหนดอายุ 2 ปี ไม่เกิน 4 ปี ทั้งนี้ตามที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อจะทำการสำรวจที่ดินที่จะต้องเวนคืนนั้น ซึ่งถ้าครบกำหนดอายุพระราชกฤษฎีกาแล้ว การสำรวจยังกระทำไม่สำเร็จด้วยเหตุผลที่สามารถอธิบายได้ ก็อาจมีการตราพระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจสำรวจที่ดินและดำเนินการต่างๆ ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ต่อไปอีกได้ การประกาศพระราชกฤษฎีกานอกจากจะประกาศลงในพระราชกิจจานุเบกษาแล้ว ยังต้องปิดประกาศสำเนาพระราชกฤษฎีกาไว้ในที่เปิดเผย ณ

- 1) ที่ทำการของเจ้าหน้าที่
- 2) ศาลว่าการกรุงเทพมหานคร สำนักงานเขต ที่ทำการแขวง ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการตำบล และที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน แล้วแต่ท้องที่ซึ่งที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตั้งอยู่
- 3) สำนักงานที่ดินจังหวัด และที่ทำการที่ดินอำเภอ แห่งท้องที่ที่สังหาริมทรัพย์ซึ่งจะต้องเวนคืนนั้นตั้งอยู่

การไม่ปฏิบัติตามการประกาศให้ครบถ้วนตามที่กำหนด ถือเป็นกระทำความผิดไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หากเป็นเหตุให้ผู้หนึ่งผู้ใดได้รับความเสียหาย ย่อมเป็นการละเมิดต่อบุคคลนั้น⁵

ข้อสังเกตประการหนึ่งคือ การตราพระราชกฤษฎีกาไม่มีผลให้กรรมสิทธิ์ในสังหาริมทรัพย์ตกมาเป็นของเจ้าหน้าที่ และไม่ทำให้การทำนิติกรรมต่างๆ เกี่ยวกับสังหาริมทรัพย์นั้นตกเป็นโมฆะหรือเสียเปล่า เจ้าของสังหาริมทรัพย์ยังมีสิทธิที่จะซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้ จำนอง ให้เช่า ตลอดจนมีสิทธิต่างๆ ในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ครบถ้วน เพียงแต่การกระทำบางอย่างอาจไม่มีสิทธิได้รับค่าทดแทน หากเป็นการกระทำภายหลังที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับแล้ว เช่นการสร้างโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง นิติกรรมเกี่ยวกับการเช่า ผู้เช่าไม่มีสิทธิได้รับค่าทดแทน นิติกรรมโอนกรรมสิทธิ์ผู้รับโอนจะเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทน นิติกรรมประเภทจำนองหรือทรัพย์สินอื่น ไม่ว่าจะกระทำไว้ก่อนหรือภายหลังพระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับก็ไม่โมฆะหรือเสียเปล่า เพียงแต่ในวันที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองมาตกลงทำสัญญาซื้อขายกับเจ้าหน้าที่นั้น จะต้องนำผู้รับจำนองมาบันทึกข้อตกลงเรื่องการปลดภาระจำนองไว้เป็นหลักฐาน ซึ่งจะต้อง

⁵ คำพิพากษากฎีกาที่ 3628/2531

ดำเนินการปลดจำนองให้แล้วเสร็จก่อนการจ่ายเงินค่าอสังหาริมทรัพย์ ถ้ายังไม่ดำเนินการให้แล้วเสร็จ โดยหลักการแล้วเจ้าหน้าที่ย่อมไม่อาจจ่ายเงินค่าทดแทนได้ เนื่องจากจะมีผลให้จำนอง บุริมสิทธิ หรือทรัพย์สินสิทธิ ติดมากับกรรมสิทธิ์ที่โอนมาด้วยนับตั้งแต่วันที่มีการชำระเงิน⁶

ภายในกำหนดอายุแห่งพระราชกฤษฎีกา เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ สามารถเข้าไปในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์กระทำการเท่าที่จำเป็นเพื่อการสำรวจ หรือเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนนั้น ด้วยเงื่อนไขการแจ้ง เป็นหนังสือให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายทราบถึงกิจการที่จะต้องกระทำไม่น้อยกว่า 15 วัน และถ้าการเข้าไปก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินอย่างใดอย่างหนึ่งไม่ว่าจะโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายก็ชอบที่จะได้ค่าทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการนั้น หากเป็นความเสียหายที่มีสาเหตุเป็นการกระทำการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบในความเสียหายนั้นเป็นการส่วนตัว ในทางกลับกันหากเป็นความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่แล้ว หน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการเวนคืนนั้น จะเป็นผู้รับผิดชอบจ่ายค่าทดแทนในความเสียหายนั้น ทั้งนี้ระยะเวลาทำการสำรวจจำต้องแล้วเสร็จภายใน 180 วัน แต่หากเป็นการเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ทางรถไฟ ทางพิเศษ คลองชลประทาน หรือกิจการที่คล้ายคลึงกันต้องสำรวจให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี นับแต่วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา เมื่อการสำรวจที่ดินที่จะเวนคืนแล้วเสร็จ บางส่วนหรือทั้งหมด ให้เจ้าหน้าที่เสนอเรื่องต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาเพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งภายใน 30 วัน ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ถ้าพระราชกฤษฎีกาผ่านเขตที่ใด ให้มีผู้แทนของสภาท้องถิ่นนั้นแห่งละหนึ่งคนเข้าร่วมเป็นกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นและกำหนดค่าทดแทนให้แก่บุคคลผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน คณะกรรมการจะต้องกำหนดราคาค่าทดแทนเบื้องต้นให้แล้วเสร็จภายใน 180 วันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งและทำการประกาศราคา กรณีไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 180 วัน คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นจะขอขยายเวลาต่อรัฐมนตรีออกไปอีกได้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 180 วัน

⁶ ยืนหยัด ใจสมุทร, คำอธิบาย พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530,

หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า ไม่อาจรอจนถึงขั้นตอนที่มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติ โอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินมาเป็นของรัฐได้ เนื่องจากจะเป็นอุปสรรคอย่างมากแก่การพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม หรือประโยชน์ของรัฐอันสำคัญอย่างอื่น คณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้การเวนคืนนั้นเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งในทางปฏิบัติจะ ออกเป็นประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี อันจะส่งผลให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเข้าครอบครอง ใช้ ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ได้ก่อนที่กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นจะตกเป็นของรัฐ แต่จะต้องมี การจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ หรือวางเงินค่าทดแทนไว้ต่อ ศาลเสียก่อนที่จะเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนนั้น⁷ ถือได้ว่าเป็นวิธีการที่จะทำ ให้กระบวนการเวนคืนเป็นไปอย่างรวดเร็ว เจ้าหน้าที่เวนคืนสามารถเข้าครอบครอง หรือใช้ ประโยชน์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ได้เร็วกว่าปกติ โดยที่ยังไม่จำเป็นต้องมีการโอนกรรมสิทธิ์ใน ทรัพย์สินนั้นมายังเจ้าหน้าที่ แต่ก็อาจกล่าวได้ว่าเป็นการใช้อำนาจรัฐที่รุกล้ำสิทธิเสรีภาพของ ประชาชนค่อนข้างมากเช่นกัน⁸

การออกประกาศเร่งด่วนนี้ เป็นการออกภายหลังที่มีการประกาศสำเนาพระราช กฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน มีการเข้าสำรวจที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ และมี การประกาศราคาเบื้องต้นแล้ว ส่วนการที่จะมีอำนาจเข้าครอบครองหรือใช้ประโยชน์นั้น จะต้อง มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 60 วัน และจะต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองมารับเงินค่าทดแทนภายในกำหนดระยะเวลา และถ้า ไม่มารับภายในกำหนด เจ้าหน้าที่จะดำเนินการวางเงินค่าทดแทนตามจำนวนที่คณะกรรมการได้ กำหนดและประกาศไว้ กรณีเป็นที่ดินซึ่งไม่มีสิ่งปลูกสร้างใด เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย จากเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเข้าครอบครองได้ทันทีที่ครบกำหนด โดยที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ต้องมี หน้าที่กระทำการอย่างใด แต่ถ้าเป็นที่ดินซึ่งมีสิ่งปลูกสร้างที่ต้องทำการรื้อถอน หรือมีสิ่งของ เครื่องใช้ สัตว์เลี้ยงพาหนะที่ต้องขนย้าย เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จะต้องมี หนังสือแจ้งให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองดำเนินการรื้อถอนหรือขนย้ายภายในเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ ไม่น้อยกว่า 60 วันนับแต่วันที่ได้ส่งหนังสือแจ้ง การแจ้งให้รื้อถอนหรือขนย้ายนี้ไม่อาจแจ้งไปพร้อม กับการแจ้งเพื่อเข้าครอบครองได้ ทั้งนี้เพื่อให้เวลากับเจ้าของหรือผู้ครอบครองได้มีโอกาสรื้อถอนสิ่ง

⁷ ศุภเชษฐ์ คุสุวรรณ, “ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบ กฎหมายไทย” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), หน้า 256-257.

⁸ ยืนยงค์ ใจสมุทร, คำอธิบาย พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530, หน้า 66.

ปลูกสร้างหรือขนย้ายทรัพย์สินออกไปได้ยาวนานขึ้น นอกจากนี้กรณีการเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์โดยเร่งด่วนนี้ หากมีความจำเป็นต้องรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ขนย้ายทรัพย์สินหรือดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับกิจการที่จะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น ทำให้มีความเสียหายเกิดขึ้นก็ต้องมีการชดเชยให้ด้วย สำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือขนย้ายทรัพย์สิน เนื่องจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ดำเนินการภายในกำหนด เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายมีอำนาจเก็บรักษาสิ่งปลูกสร้างที่ถูกรื้อถอน หรือทรัพย์สินที่ถูกขนย้าย ตลอดจนการขายทอดตลาดในกรณีที่มีความจำเป็นแล้วเก็บรักษาเงินสุทธิไว้แทน ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่มาเรียกเอาสิ่งปลูกสร้าง ทรัพย์สิน หรือเงินที่เก็บไว้แทนนั้นภายใน 5 ปีนับแต่วันที่มีการรื้อถอนหรือขนย้ายสิ่งปลูกสร้าง ทรัพย์สิน หรือเงินนั้น ย่อมตกเป็นของแผ่นดิน

3.2.2 กรณีตราเป็นพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

การตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ไม่มาติดต่อเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ หลังจากประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน หรือมาติดต่อแล้วไม่อาจตกลงซื้อขายกันได้ และแม้จะได้มีประกาศเร่งด่วนซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าครอบครองและใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นแล้วก็ตาม แต่การที่ไม่มาตกลงทำสัญญาซื้อขายและรับเงินค่าทดแทน ทำให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้นยังไม่โอนมาเป็นของเจ้าหน้าที่ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขึ้น ซึ่งจะเป็นขั้นตอนภายหลังจากที่ได้ทำการสำรวจ จนทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนเป็นที่แน่นอนแล้ว ทั้งนี้ต้องระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่จะต้องเวนคืน รายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย พร้อมทั้งให้มีแผนที่หรือแผนผังแสดงเขตอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนอย่างชัดเจนไว้ท้ายพระราชบัญญัติด้วย ซึ่งผลของการออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นี้ทำให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น ตกเป็นของเจ้าหน้าที่เวนคืนนับแต่วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีผลใช้บังคับ แต่เจ้าหน้าที่จะมีสิทธิเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์ได้ก็ต่อเมื่อได้จ่ายเงินหรือวางเงินค่าทดแทนแล้ว เงินค่าทดแทนซึ่งจะต้องจ่ายหรือวางนี้ก็คือ เงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นประกาศกำหนดโดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นใหม่ เพราะเป็นการออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยผ่านขั้นตอนการออกพระราชกฤษฎีกา สำหรับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มีบุริมสิทธิ หรือสิทธิต่างๆ อยู่ นั้นไม่ว่าจะเป็นการจดทะเบียนจำนอง ภาระจำยอม สิทธิ

อาศัย สิทธิเหนือพื้นดิน สิทธิเก็บกิน การติดพันในอสังหาริมทรัพย์ สิทธิที่กล่าวมาเหล่านี้จะเป็นอันสิ้นสุดลงโดยพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และแม้พระราชบัญญัติจะมีผลใช้บังคับแล้วก็ตาม ครอบครองที่ยังไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงทางทะเบียน ก็ยังสามารถโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นต่อไปได้อีก และการโอนนั้นไม่เป็นโมฆะหรือเสียเปล่า เพียงแต่ผู้รับโอนไม่ได้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองไปแต่อย่างใด เพราะกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโอนมาเป็นของเจ้าหน้าที่เวนคืน ผู้รับโอนมีเพียงสิทธิที่จะเรียกร้องได้ก็แต่เฉพาะเงินค่าทดแทนเท่านั้น

การตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยไม่ผ่านขั้นตอนการตราพระราชกฤษฎีกามาก่อนก็สามารถกระทำได้ โดยอาจเป็นกรณีที่ได้รู้รายละเอียดอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนเป็นการแน่นอนอยู่แล้ว และเป็นที่แน่ชัดว่าไม่อาจตกลงซื้อขายกันได้ รวมทั้งอาจไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้น การตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในขั้นตอนเดียวจึงอาจเป็นวิธีการที่สะดวก รวดเร็ว และเหมาะสมกว่า หากพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ออกโดยไม่ผ่านการตราพระราชกฤษฎีกา ได้กำหนดเงินค่าทดแทนไว้เป็นอย่างอื่น⁹ ก็ไม่ต้องตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์ ไม่ต้องใช้หลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 รวมทั้งขั้นตอนอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี แต่หากผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไม่พอใจในค่าทดแทนก็ยังมีสิทธิฟ้องต่อศาลได้ตามปกติ อย่างไรก็ตามถ้ามีการกำหนดเรื่องค่าทดแทนไว้เป็นอย่างอื่นแล้ว จำนวนเงินค่าทดแทนนั้นจะต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 49 เพราะหากกำหนดต่ำกว่าศาลก็คงไม่ยอมรับและคงต้องนำหลักเกณฑ์ในรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับ¹⁰

กรณีที่ไม่มีกำหนดค่าทดแทนไว้เป็นพิเศษ ก็จะต้องมีการตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน และจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน โดยรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติจะต้องตั้งคณะกรรมการภายใน 30 วันนับแต่วันบังคับใช้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของ

⁹ ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่งและตำบลมาบตาพุด ฯลฯ พ.ศ. 2527 มาตรา 5

¹⁰ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2620/2538 กรณีนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเวนคืนที่ดินสร้างนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด

สภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง กรณีพระราชบัญญัติผ่านท้องที่ใด ให้มีผู้แทนของสภาท้องถิ่นนั้นแห่งละ
หนึ่งคน เข้าร่วมเป็นกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นด้วย โดยคณะกรรมการจะต้องกำหนดราคาให้
แล้วเสร็จภายใน 120 วันนับแต่วันได้รับแต่งตั้ง หากมีเหตุจำเป็นทำให้ไม่สามารถกำหนดราคาให้
แล้วเสร็จได้ภายในกำหนด คณะกรรมการจะขอให้รัฐมนตรีขยายเวลาออกไปอีกก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้อง
ไม่เกิน 120 วัน

การประกาศสำเนาพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พร้อมทั้งแผนที่หรือ
แผนผังท้ายพระราชบัญญัติ และรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่ง
อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนต้องกระทำโดยเปิดเผย ตามที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน
อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนด พร้อมทั้ง ณ สถานที่ที่ชุมนุมชนอื่นตามควรแก่กรณี
นอกจากนี้ ต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนมารับเงินค่าทดแทนภายในกำหนด
ทั้งนี้ไม่เกิน 120 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีผลใช้บังคับ สำหรับกรณี
การตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยไม่ผ่านการตราพระราชกฤษฎีกา วิธีการแจ้งให้
มารับเงินค่าทดแทนกรณีที่ไม่สามารถส่งหนังสือแจ้งให้ได้ ให้กระทำการแจ้งโดยวิธีปิดประกาศแจ้ง
ความไว้ ณ ที่ซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ และ ณ สถานที่ตามที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน
อสังหาริมทรัพย์กำหนดไว้ การปิดประกาศหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนต้องระบุนเวลาไม่น้อย
กว่า 75 วัน แต่ไม่เกิน 120 วัน โดยระบุถึงการวางเงินทดแทนกรณีไม่มารับเงินค่าทดแทนภายใน
กำหนด รวมถึงกรณีอื่นๆ ที่ทำให้ไม่อาจจ่ายเงินค่าทดแทนได้และไม่อาจตกลงแก้ไขปัญหาได้โดย
ชอบด้วยกฎหมาย

3.3 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทน

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ระบุไว้อย่างชัดเจน
ว่าในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น ต้องมีการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนในจำนวนที่เป็น
ธรรม ซึ่งในการชดเชยค่าทดแทนแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์อาจแบ่งได้เป็น 2 กรณีคือ กรณีตกลง
ซื้อขายกันได้ และกรณีที่ตกลงซื้อขายกันไม่ได้ ซึ่งเป็นกรณีหลังจากที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับ
มอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้สำรวจทรัพย์สินที่จะเวนคืนเสร็จไปทั้งหมดหรือบางส่วน และรัฐมนตรี
ได้แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น โดยคณะกรรมการได้กำหนดราคาเบื้องต้นและ
ประกาศจำนวนเงินค่าทดแทนทั้งหมดหรือบางส่วนแล้ว เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจะทำ
หนังสือแจ้งไปยังเจ้าของ หรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้น

เพื่อให้ทราบว่าคุณคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้กำหนดค่าทดแทนให้จำนวนเท่าใด และให้ผู้
นั้นมาติดต่อกับเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่

กรณีที่เกิดข้อขัดแย้งกันได้ เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่
สามารถตกลงซื้อขายและจ่ายค่าทดแทนของสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนได้ ภายใต้ราคาเบื้องต้นที่
คณะกรรมการกำหนดไว้ ในกรณีที่ตกลงซื้อขายกันได้แต่ไม่สามารถตกลงในเรื่องจำนวนเงินค่า
ทดแทน เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายสามารถขอรับเงินค่าทดแทนโดยสงวน
สิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีไว้ได้ ทั้งนี้ระบุเงื่อนไขดังกล่าวในการทำสัญญา เจ้าหน้าที่หรือผู้รับ
มอบหมายจากเจ้าหน้าที่ ต้องจ่ายเงินค่าทดแทนทั้งหมดให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบ
ด้วยกฎหมายภายใน 120 วันนับแต่วันทำสัญญา ซึ่งหากปรากฏว่าอสังหาริมทรัพย์ที่ซื้อขายมี
หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้
พนักงานที่ดินทราบ และให้เจ้าหน้าที่ที่ดินดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนในหนังสือแสดง
สิทธิในที่ดินทั้งฉบับที่เก็บไว้ที่สำนักงานที่ดิน และฉบับที่ผู้มีสิทธิในที่ดินยึดถือไว้ โดยถือว่าการ
จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามกฎหมาย และให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมอากรแสตมป์ โดยให้
ถือว่ามีสิทธิโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวนับแต่วันชำระเงิน สำหรับอสังหาริมทรัพย์
ที่ไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้เจ้าหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อดำเนินการ
สอบสวนให้ทราบถึงผู้มีสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว จากนั้นจึงสามารถดำเนินการทำสัญญา
ซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวต่อไป¹¹ อย่างไรก็ตามการตกลงทำสัญญาซื้อขายนี้จะต้องกระทำ
ภายในอายุพระราชกฤษฎีกา เพราะมิได้เป็นการตกลงซื้อขายตามประมวลกฎหมายแพ่งและ
พาณิชย์แต่เป็นการใช้อำนาจรัฐบังคับซื้อ เมื่อพระราชกฤษฎีกาหมดอายุอำนาจบังคับซื้อก็ยอม
หมดสิ้นไป การตกลงทำสัญญาซื้อขายภายหลังจากนั้นถือว่าไม่มีผลใช้บังคับ¹² แต่ถ้ามีการตกลง
ทำสัญญาซื้อขายในระหว่างที่พระราชกฤษฎีกายังไม่หมดอายุ กรณียังไม่มีการจ่ายเงินค่าทดแทน
ก็สามารถจ่ายค่าทดแทนได้แม้พระราชกฤษฎีกาจะหมดอายุแล้ว รวมทั้งมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี
และการฟ้องคดีต่อศาล เพราะถือเป็นกระบวนการต่อเนื่องที่ไม่ต้องอาศัยอำนาจตามพระราช
กฤษฎีกาก็สามารถดำเนินการได้

¹¹ สันติ ปิยะทัต, “การใช้ซื้อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนและสิทธิในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์
ของผู้ถูกเวนคืนตามกฎหมายไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
, 2538), หน้า 130-131.

¹² คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6851/2541 และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6852-6854/2541

กรณีตกลงซื้อขายกันไม่ได้ เจ้าหน้าที่ที่จะออกพระราชบัญญัติเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ต่อไป เพื่อดำเนินการเวนคืนและชดใช้เงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่า ทดแทนตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในการพิจารณากำหนดเงินทดแทนนี้ จำเป็นต้อง พิจารณาถึงองค์ประกอบที่เกี่ยวข้อง 2 ประการคือ องค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดเงินค่าทดแทน และ เกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทน

3.3.1 องค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดเงินค่าทดแทน

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้กำหนดองค์กรที่มีอำนาจในการกำหนดเงินค่าทดแทนไว้ 3 ระดับองค์กร ได้แก่ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น รัฐมนตรี และศาลปกครอง

1) คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น

คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นนี้ ถูกแต่งตั้งขึ้นใน 2 กรณี คือ กรณีที่มีการตราพระราชกฤษฎีกา และกรณีที่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติเวนคืน อสังหาริมทรัพย์โดยไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกา และพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ฉบับนั้นมีได้กำหนดเรื่องค่าทดแทนไว้เป็นอย่างอื่น ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้น แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งภายใน 30 วันนับแต่วันใช้บังคับ พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว อันประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และกรณีผ่านเขต ท้องที่ใด ก็ให้มีผู้แทนของสภาท้องถิ่นนั้นแห่งละหนึ่งคนเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย เพื่อทำหน้าที่ กำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน และจำนวนเงินค่าทดแทนให้แก่บุคคลผู้มีสิทธิที่ จะได้รับ โดยต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน คณะกรรมการอาจขอให้รัฐมนตรีขยาย เวลาออกไปอีกได้ แต่ต้องไม่เกิน 180 วัน และถ้าหากผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่พอใจในราคา อสังหาริมทรัพย์ หรือจำนวนค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนด ก็ยังสามารถอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้ รักษาการฯ ได้

2) รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกา หรือพระราชบัญญัติเวนคืน อสังหาริมทรัพย์

รัฐมนตรีผู้รักษาการ มีหน้าที่ตรวจสอบกลับกรองการกำหนดเงินค่าทดแทนของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น วัตถุประสงค์ของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่ได้รับ นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเงินค่าทดแทนคือ กรณีที่รัฐมนตรีผู้รักษาการ เห็นว่าราคาของที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ และราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าหน้าที่จ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนตามที่ได้จัดซื้อ หรือราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่คณะกรรมการกำหนดและประกาศไปนั้นก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน รัฐมนตรีผู้รักษาการ โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการหรือจะแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ แก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นนั้น ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติได้ ถือเป็นกลไกประการหนึ่งของรัฐที่นำมาใช้ เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมที่อาจเกิดขึ้นเมื่อใดก็ได้ อย่างไรก็ตามถ้ารัฐมนตรีผู้รักษาการ ละเลยไม่สั่งแก้ไขราคาซื้อขายหรือราคาเบื้องต้นต่างๆ ที่อยู่ในเงื่อนไขที่จะต้องสั่งแก้ไขแล้ว ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีสิทธินำคดีขึ้นฟ้องศาลได้ โดยถือเป็น การแก้ไขราคาให้เฉพาะรายที่มีการฟ้องคดีไม่มีผลไปถึงรายอื่น ข้อสังเกตประการหนึ่งคือ การใช้ อำนาจแก้ไขราคาซื้อขายหรือราคาเบื้องต้นนี้ เป็นการสั่งให้แก้ไขเฉพาะราคาที่ดินเท่านั้น หากเป็นราคาอสังหาริมทรัพย์อื่นที่ตกลงซื้อขาย หรือที่คณะกรรมการกำหนดและประกาศนั้นไม่เป็นธรรมกับบุคคลผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ผู้มีสิทธิได้รับเงินทดแทนจะต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการ หรือฟ้องเป็นคดีต่อศาลเพื่อให้พิจารณาให้เกิดความเป็นธรรมขึ้น เมื่อคณะกรรมการได้รับคำสั่งจากรัฐมนตรีผู้รักษาการ ให้ดำเนินการแก้ไขแก้ไขราคาซื้อขายหรือราคาเบื้องต้นแล้ว ก็ต้องนำหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติพิจารณาประชุมปรึกษา เพื่อแก้ไขราคาในแต่ละรายที่ถูกเวนคืนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าว และดำเนินการทำสัญญาซื้อขายตามราคาที่แก้ไขใหม่ สำหรับรายใดที่ทำสัญญาซื้อขายกันแล้ว เมื่อถึงเวลาที่จะต้องจ่ายเงินค่าทดแทนก็สามารถจ่ายตามราคาใหม่ สำหรับรายใดที่ได้รับเงินค่าทดแทนแล้วก็จะได้รับจ่ายค่าทดแทนตามจำนวนที่เพิ่มเติมใหม่ และราคาใหม่นี้จะมีผลยังผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทุกราย เว้นแต่ราคาที่แก้ไขใหม่จะไม่สูงกว่าราคาตามที่ได้ยื่นอุทธรณ์หรือตามที่ฟ้องศาล แม้จะได้ค่าทดแทนเพิ่มเติมตามประกาศราคาใหม่แล้ว ก็ต้องรอคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีผู้รักษาการ หรือคำพิพากษาของศาลว่าจะเพิ่มเติมให้อีกหรือไม่ ส่วนรายที่เพิ่งได้ราคาที่แก้ไขใหม่เป็นค่าทดแทนคราวแรกถ้าไม่พอใจในราคาค่าทดแทนที่ได้รับ หรือรายใดที่แม้ได้รับการแก้ไขราคาใหม่แล้วแต่ก่อนหน้านั้นได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการ ไว้ด้วยจำนวนที่สูงกว่า ก็ต้องรอการวินิจฉัย ถ้าไม่เป็นที่พอใจในคำวินิจฉัยก็อาจฟ้องศาลต่อไปอีกได้ เมื่อมีการแก้ไขราคาแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือภายใน 120 วันนับแต่วันที่ประกาศแก้ไข แจ้งให้ผู้มีสิทธิมารับเงินซึ่งเป็นราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่เพิ่มขึ้น และถ้าการสั่งให้แก้ไขนี้มีผลเป็นคุณแก่ผู้มีสิทธิได้รับ

เงินค่าทดแทนมาครั้งหนึ่งแล้วจะสั่งให้แก้ไขใหม่อีกไม่ได้ อย่างไรก็ตามเมื่อรัฐมนตรีผู้รักษาการฯ สั่งให้แก้ไขราคาอสังหาริมทรัพย์หรือเงินค่าทดแทนแล้ว ถ้าผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจ ในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทน ก็ยังมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการฯ ภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนได้อีก

3) ศาลปกครอง

ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีผู้รักษาการฯ ไม่ว่าจะ เป็นคำวินิจฉัยกรณีผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทำการอุทธรณ์ เพราะไม่พอใจในราคาอสังหาริมทรัพย์ หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคา เบื้องต้นกำหนด หรือยังไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่รัฐมนตรีผู้รักษาการฯ ได้สั่งแก้ไขแล้ว ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังคงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลา เพื่อให้ข้อโต้แย้งทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับจำนวนเงินค่าทดแทนเป็นที่ยุติลงโดยคำพิพากษาของศาล ทั้งนี้ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนไม่มีสิทธิร้องขอให้ศาลใช้วิธีการชั่วคราวบังคับให้หยุดการเวนคืนไว้ก่อน เพื่อมิให้ การเวนคืนต้องหยุดชะงัก หากศาลมีคำพิพากษาให้ได้รับเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น พระราชบัญญัติว่า ด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดให้มีการจ่ายดอกเบี้ยในจำนวนที่ได้รับเพิ่มขึ้น นับแต่วันที่ต้องมีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนนั้น ซึ่งดอกเบี้ยที่จะจ่ายให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่า ทดแทนนั้น เป็นอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสิน แต่ถ้าใน คำฟ้องขอมาในอัตราเท่าใดแม้ดอกเบี้ยของธนาคารออมสินจะสูงกว่า ศาลก็จะพิพากษาให้ได้ไม่ เกินคำขอ

3.3.2 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทน

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้บัญญัติ หลักเกณฑ์ถึงการกำหนดค่าทดแทนไว้ว่า กรณีมิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดค่าทดแทนโดยคำนึงถึง

- ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่ จะต้องเวนคืน ตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา

- ราคาอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้ เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่
- ราคาประเมินทุนทรัพย์ เพื่อให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม
- สภาพที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ และ
- เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม โดยจะต้องนำมาคำนึงถึงในการกำหนดราคาเบื้องต้นหรือจำนวนเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนทุกกรณี ซึ่งหากกรณีละเลยไม่นำมาคำนึงถึงในข้อใด และเป็นเหตุให้ผู้ถูกเวนคืนไม่ได้รับความเป็นธรรม ผู้ถูกเวนคืนสามารถหยิบยกมาเป็นเหตุผลในการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการฯ หรือยื่นฟ้องคดีต่อศาลได้¹³

นอกจากนี้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ยังได้วางหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทนไว้ดังนี้¹⁴

1) หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์

ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 บางมาตราได้ใช้คำว่าอสังหาริมทรัพย์ บางมาตราบัญญัติให้ใช้เฉพาะกับสิ่งปลูกสร้างโรงเรือน ดังนั้นกรณีที่กฎหมายใช้คำว่าราคาเบื้องต้นหรือจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ จึงต้องตีความคำว่าอสังหาริมทรัพย์ในมาตรานั้นๆ ว่าหมายรวมรวมทั้งที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างโรงเรือนด้วย เพราะฉะนั้นหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ทั่วไปนั้น ก็จะเป็นการนำหลักเกณฑ์ตามที่กล่าวข้างต้นมาใช้บังคับ สำหรับอสังหาริมทรัพย์ประเภทที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายใช้เป็นที่อยู่อาศัย ประกอบการค้าขายหรือการงานอันชอบด้วยกฎหมาย หลักเกณฑ์ที่จะนำมาใช้พิจารณาประกอบเพิ่มก็คือ การกำหนดค่าทดแทนสำหรับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้นด้วย ถือเป็นความเสียหายพิเศษที่เกิดขึ้น โดยต้องไปอยู่อาศัยประกอบการค้าขายหรือการงานในอสังหาริมทรัพย์อื่นแทน¹⁵ ซึ่งเงินค่าทดแทน

¹³ คำพิพากษาฎีกาที่ 5293/2539 และคำพิพากษาฎีกาที่ 7214/2541

¹⁴ ศุภเชษฐ คุสุวรรณ, "ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), หน้า 245-248.

ในส่วนนี้ค่อนข้างเป็นนามธรรม การคิดคำนวณหรือการพิสูจน์ย่อมมีความยุ่งยาก และอาจมีวิธีการคิดคำนวณที่แตกต่างกันออกไปมาก สำหรับอสังหาริมทรัพย์ประเภทที่เหลืออยู่จากการเวนคืน พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้กำหนดเงื่อนไขไว้เป็น 2 กรณีคือ

กรณีแรก ถ้าผู้ถูกเวนคืนมีอสังหาริมทรัพย์เหลืออยู่และมีราคาสูงขึ้น ก็ให้หักราคาที่สูงขึ้นนั้นออกจากเงินค่าทดแทน โดยถ้าผู้ถูกเวนคืนได้รับประโยชน์เนื่องจากอสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่จากการเวนคืนมีราคาสูงขึ้นกว่าก่อนถูกเวนคืน ก็ต้องเอาราคาที่ดินที่เพิ่มขึ้นทั้งหมดมาหักออกจากเงินค่าทดแทนที่จะได้รับ เหลืออยู่เท่าใดก็มีสิทธิรับไปเท่านั้น แต่ถ้าราคาสูงมากจนท่วมเงินค่าทดแทน เจ้าหน้าที่เวนคืนก็ไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนให้¹⁵ ข้อสังเกตประการหนึ่งคือ หลักเกณฑ์นี้ปัจจุบันไม่มีผลใช้บังคับ เนื่องจากมีการตราพระราชกฤษฎีกากฎ กฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. 2537 เมื่อปี พ.ศ. 2538 เนื่องจากหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณดังกล่าวไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกเวนคืน เพราะทำให้ผู้ถูกเวนคืนบางรายได้รับค่าทดแทนน้อยลงหรือไม่ได้รับค่าทดแทนเลย และบางรายนอกจากจะไม่ได้รับค่าทดแทนแล้ว ยังต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรื้อย้ายสิ่งปลูกสร้าง นอกจากนี้ยังทำให้เกิดความล่าช้าและเป็นอุปสรรคในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์¹⁷ แต่กระนั้นศาลฎีกาก็ถือว่ากฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะให้นำราคาที่ดินที่สูงขึ้นมาหักออกจากค่าทดแทน เพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม ซึ่งศาลฎีกาหยิบยกมาเป็นเหตุผลที่จะไม่เพิ่มเงินค่าทดแทนให้¹⁸

กรณีที่สอง ถ้าอสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่มีราคาลดลงก็ให้กำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับส่วนที่เหลือนั้นลดลงด้วย กรณีนี้ตรงข้ามกับกรณีแรก กล่าวคือการเวนคืนเป็นเหตุให้อสังหาริมทรัพย์อื่นมีราคาลดลง จะต้องมีการกำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับส่วนที่ไม่ได้ถูกเวนคืนแต่ราคาลดลงไปนั้นด้วย กรณีนี้ก็เช่นเดียวกันที่แม้โดยหลักการถือว่าใช้บังคับ

¹⁵ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7214/2541

¹⁶ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9055/2539

¹⁷ ยืนหยัด ใจสมุทร, คำอธิบาย พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530, หน้า 130-132.

¹⁸ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5301/2539, คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 25/2540, คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 510/2541

ไม่ได้เพราะไม่มีพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ แต่ความเป็นจริงศาลก็นำหลักเกณฑ์นี้มาใช้ในการเพิ่มค่าทดแทนให้อยู่เสมอ¹⁹

2) หลักเกณฑ์เพิ่มเติม การกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดิน

นอกจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ สำหรับอสังหาริมทรัพย์ทุกชนิดแล้ว ยังมีบทบัญญัติที่ใช้สำหรับการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินเป็นการเฉพาะ ดังนี้ ที่ดินที่มีสิ่งปลูกสร้างโรงเรือนที่ได้สร้าง หรือต่อเติมภายหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่ถูกเวนคืนโดยไม่ได้รับอนุญาต พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดเงื่อนไขมิให้คิดเงินค่าทดแทนสำหรับราคาที่ดินที่สูงขึ้น เพราะสิ่งปลูกสร้างโรงเรือน หรือทำให้ที่ดินเจริญขึ้นหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา เป็นการห้ามมิให้นำราคาที่ดินที่สูงขึ้นมากำหนดเป็นเงินทดแทน ซึ่งนอกจากจะห้ามคณะกรรมการกำหนดราคาแล้ว ยังห้ามรัฐมนตรีผู้วินิจฉัยอุทธรณ์ และห้ามศาลด้วย อย่างไรก็ตามถ้าเป็นการทำนา ทำไร่ ทำสวน ซึ่งทำเป็นปกติอยู่แล้ว ก็ไม่ห้ามที่จะคำนวณเงินค่าทดแทนสำหรับราคาที่ดินที่เพิ่มขึ้น

ที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือประกอบการค้า ซึ่งในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดให้เจ้าของมีสิทธิได้รับค่าเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ซึ่งหมายรวมถึงที่ดินด้วย ทั้งนี้การประกอบกิจการค้าขายหรือการงานนี้จะต้องชอบด้วยกฎหมาย ที่ดินที่ไม่ได้ใช้อยู่อาศัยหรือทำประโยชน์อย่างแท้จริงภายใน 5 ปี นับแต่วันที่เจ้าของได้มา หลักการกำหนดค่าทดแทนอาจจะถูกยกเว้นไม่นำมาใช้ โดยเจ้าหน้าที่อาจกำหนดเงินค่าทดแทนให้ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ก็ได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่าราคาที่ดินในขณะที่เจ้าของได้ที่ดินนั้นมา สำหรับการได้ที่ดินมาเมื่อใดคงต้องถือเอาวันที่มีการจดทะเบียนเป็นสำคัญ การทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินกันไว้ก่อน แม้จะมีการส่งมอบการครอบครองตั้งแต่วันทำสัญญาจะซื้อจะขายก็ยังไม่ถือว่าได้กรรมสิทธิ์มาแต่อย่างใด ดังนั้นแม้ในวันทำสัญญาจะซื้อจะขายรวมเข้าด้วยจะเกิน 5 ปี ก็ตาม แต่ถ้านับตั้งแต่วันจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ยังไม่เกินแล้ว ก็ถือว่าเข้าหลักเกณฑ์ ส่วนราคาที่จะถือเป็นเกณฑ์กำหนดค่าทดแทน ก็ต้องถือราคาในขณะที่มีการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์เช่นเดียวกัน การได้กรรมสิทธิ์ในที่นี้รวมถึงการได้สิทธิครอบครองในที่ดินมือเปล่าซึ่งยังไม่มีเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ นอกจากนี้การได้มาซึ่งที่ดินไม่ได้มีเฉพาะซื้อขายกันเท่านั้น การแลกเปลี่ยน การให้โดยเสนหา การให้โดยมีภาระติดพัน การได้มาโดยทางมรดก

¹⁹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1679/2539, คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5013/2540

การโอนให้เพื่อตีใช้นั้น ก็อยู่ในหลักเกณฑ์นี้เช่นเดียวกัน ส่วนราคาที่ดินในขณะที่เจ้าของได้ที่ดินมา นั้น ก็ต้องถือเอาราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดในวันที่มีการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์กัน เป็นสำคัญ ถ้าไม่มีก็ต้องถือราคาประเมินของทุนทรัพย์ของกรมที่ดิน เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเป็นเกณฑ์พิจารณา

ที่ดินที่หลุดจากการเวนคืน ถ้ามีราคาสูงขึ้นหรือลดลง ย่อมจะต้องนำมาพิจารณาในการกำหนดการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของเงินค่าทดแทนด้วย นอกจากนี้ ผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิบังคับขายที่ดินที่หลุดต่อเจ้าหน้าที่เวนคืนได้ และจะได้ราคาเท่ากับราคาที่ต้องจ่ายเป็นเงินค่าทดแทน ถ้าเข้าเกณฑ์ดังนี้ ที่ดินที่หลุดจากการเวนคืนมีจำนวนน้อยกว่า 25 ตารางวา หรือด้านใดด้านหนึ่งน้อยกว่า 5 วา และที่ดินส่วนที่หลุดอยู่นั้นไม่ได้ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน เจ้าหน้าที่เวนคืนอาจถูกบังคับให้ต้องซื้อโดยไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ แม้จะไม่มีควมจำเป็นสำหรับวัตถุประสงค์ในการเวนคืนก็ตาม ทั้งนี้สามารถร้องขอให้เจ้าหน้าที่จัดซื้อได้ทันทีตั้งแต่เริ่มแรกที่มีการเวนคืน แต่ถ้าพระราชกฤษฎีกาหมดอายุแล้วก็ไม่อาจร้องขอได้ หากต่อมาได้มีการออกพระราชบัญญัติเวนคืนเจ้าของที่ดินจะต้องร้องขอให้เวนคืนภายในเวลาอันสมควร ซึ่งเป็นการพิจารณาทั้งตัวระยะเวลา ประกอบเข้ากันกับพฤติการณ์ หรือข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องทั้งหมดด้วย อย่างไรก็ตามเจ้าหน้าที่มีหน้าที่จะต้องแจ้งสิทธินี้ให้แก่ผู้ถูกเวนคืนทราบ ถ้าไม่มีการแจ้งให้ทราบและผู้ถูกเวนคืนเพิ่งมาทราบภายหลังถึงสิทธิ จนล่วงเลยเวลาอันสมควรที่จะขอให้จัดซื้อแล้ว ต้องถือว่าผู้ถูกเวนคืนยังมีสิทธิขอให้จัดซื้ออยู่อีกเช่นเดิม สำหรับราคาหรือเงินค่าทดแทนที่เจ้าหน้าที่จะต้องจ่ายในการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินส่วนที่หลุดนี้ จะต้องเป็นอัตราเงินค่าทดแทนที่ยุติลงแล้วสำหรับที่ดินแปลงนั้น กล่าวคือ ถ้าเจ้าของที่ดินไม่ได้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการ ก็ต้องถืออัตราเงินค่าทดแทนตามประกาศของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น ถ้ามีการอุทธรณ์แต่มิได้ฟ้องศาลก็ต้องถือเอาเงินค่าทดแทนที่ยุติลงในชั้นอุทธรณ์ ซึ่งอาจเป็นการยื่นตามประกาศของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น หรืออาจแก้ไขเพิ่มเติมให้ก็ได้แต่จะชี้ขาด แต่ถ้ามีการยื่นฟ้องศาลก็ต้องถืออัตราตามคำพิพากษาที่ถึงที่สุด แล้วแต่จะถึงที่สุดในชั้นศาลใด

3) หลักเกณฑ์เพิ่มเติม การกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับสิ่งปลูกสร้างหรือโรงเรือน

นอกจากสิ่งปลูกสร้างโรงเรือนทั่วไป ที่ใช้หลักเกณฑ์ทั่วไปของการกำหนดค่าทดแทนแล้ว สิ่งปลูกสร้างหรือโรงเรือนประเภทที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือประกอบการค้า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดให้เจ้าของมีสิทธิ

ได้รับเงินค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งก็รวมถึงสิ่งปลูกสร้างหรือโรงเรือนนี้ด้วย โดยในทางปฏิบัติอาจกำหนดรวมไปกับค่าเสียหายสำหรับการออกจากที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยไปพร้อมกัน

สิ่งปลูกสร้าง หรือโรงเรือนที่หลีกเลี่ยงจากการเวนคืนแยกได้เป็นสองประการ คือ ประการแรก สิ่งปลูกสร้างหรือโรงเรือนที่หลีกเลี่ยงมีราคาสูงขึ้นหรือลดลง อาศัยหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับอสังหาริมทรัพย์ที่หลีกเลี่ยงที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ประการต่อมาสิ่งปลูกสร้างหรือโรงเรือนที่หลีกเลี่ยงอยู่ใช้การไม่ได้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดให้เจ้าของมีสิทธิร้องขอให้เจ้าหน้าที่ทำการเวนคืนสิ่งปลูกสร้างหรือโรงเรือนที่หลีกเลี่ยงอยู่ซึ่งใช้การไม่ได้นั้นด้วยก็ได้ ซึ่งหมายความถึงใช้การไม่ได้ตามวัตถุประสงค์เดิมเป็นสำคัญ โดยถือเป็นปัญหาข้อเท็จจริงพอสมควร และขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่เป็นสำคัญ ดังนั้นถ้าข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่าสิ่งปลูกสร้างหรือโรงเรือนที่หลีกเลี่ยงอยู่นั้น ไม่สามารถใช้งานได้ตามวัตถุประสงค์เดิมอีกต่อไป เจ้าหน้าที่ก็จะต้องเวนคืนส่วนที่หลีกเลี่ยงนั้นให้ตามคำร้องขอของเจ้าของ ทั้งนี้การพิจารณาข้อเท็จจริงต่างๆ นี้ไม่จำกัดเฉพาะความมั่นคงแข็งแรงของตัวอาคาร หรือวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์อาคารของเจ้าของ แต่เจ้าหน้าที่จะต้องคำนึงถึงความรู้สึกนึกคิดของเจ้าของด้วยว่าความไม่สะดวกหรือความเดือดร้อนรำคาญที่เกิดขึ้นกับเจ้าของ เนื่องจากสิ่งปลูกสร้างหรือโรงเรือนถูกเวนคืนไปบางส่วนนั้น มีมากจนทำให้สิ่งปลูกสร้างหรือโรงเรือนนั้นไม่เหมาะสมที่จะเป็นที่อยู่อาศัยของเจ้าของซึ่งอยู่ในฐานะเช่นนั้นหรือไม่²⁰ ในเรื่องการร้องขอต่อเจ้าหน้าที่นั้น ทางปฏิบัติเจ้าของสิ่งปลูกสร้างหรือโรงเรือนจะมีคำขอให้เวนคืนสิ่งปลูกสร้างส่วนที่ใช้การไม่ได้ตั้งแต่แรกที่มีหนังสือแจ้งให้มาทำสัญญา หรือภายในกำหนดระยะเวลาอันสมควรนับแต่วันที่ทราบ หรือควรจะทราบว่าสิ่งปลูกสร้างหรือโรงเรือนส่วนที่หลีกเลี่ยงของตนใช้การไม่ได้แล้ว อย่างไรก็ตามถ้าในขั้นตอนสำรวจสิ่งปลูกสร้างหรือโรงเรือนที่จะถูกเวนคืนนั้น หากเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นว่า สิ่งปลูกสร้างหรือโรงเรือนส่วนที่หลีกเลี่ยงนั้นไม่อาจใช้การได้อย่างสิ้นเชิง เจ้าหน้าที่จะเสนอให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นเวนคืนทั้งหมด โดยที่เจ้าของไม่ต้องร้องขอเลยก็ได้ เนื่องจากบทบัญญัตินี้กำหนดให้เป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่จะเวนคืนตามคำร้องขอหรือไม่ก็ได้ จึงเป็นสิทธิของเจ้าของที่จะอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการฯ หากเจ้าหน้าที่ไม่ยอมเวนคืนให้ตามคำร้องขอ ตลอดจนเวนคืนไม่ครบถ้วนตามความประสงค์ที่ระบุไว้ในคำร้องขอภายใน 60 วัน นับแต่

²⁰ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตอบข้อหารือการทางพิเศษแห่งประเทศไทย หนังสือที่ นร. 0601/709 ลงวันที่ 7 พฤษภาคม 2535 อังโน ยืนหยัด ใจสมุทร, คำอธิบาย พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530, หน้า 106.

วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่ว่าไม่อาจเวนคืนให้ได้ตามคำร้องขอ และเมื่อรัฐมนตรี
ผู้รักษาการฯ ได้รับคำอุทธรณ์แล้วจะต้องวินิจฉัยให้เสร็จสิ้นภายใน 60 วัน นับแต่วันที่รับคำ
อุทธรณ์ มิฉะนั้นให้ถือว่าเป็นการวินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่เวนคืนได้ตามคำร้องขอ ซึ่งเจ้าหน้าที่จะต้อง
ดำเนินการเวนคืนให้ทันที่ที่พ้นกำหนด 60 วัน โดยไม่ต้องรอคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีอีกต่อไป
อย่างไรก็ตามคำวินิจฉัยไม่ว่าจะให้เวนคืนหรือไม่ให้เวนคืนตามคำร้องขอก็ตาม คำวินิจฉัยนั้นเป็น
อันถึงที่สุดเจ้าของจะฟ้องต่อศาลเพื่อให้เวนคืนอีกไม่ได้ ข้อสังเกตประการหนึ่งคือการขอให้เวนคืน
โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือซึ่งใช้การไม่ได้แล้วนั้น ถ้าเจ้าหน้าที่ยอมเวนคืนให้หรือต้อง
เวนคืนเพราะมีการอุทธรณ์ เมื่อเจ้าของรับค่าทดแทนและมีการรื้อถอนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างไป
แล้วที่ดินในบริเวณดังกล่าวก็ยังคงเป็นสิทธิของเจ้าของนั้นตามเดิม ต่างจากกรณีขอให้เวนคืนที่ดิน
ส่วนที่เหลือซึ่งมีผลให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐ และสามารถนำที่ดินนั้นมาใช้ประโยชน์ได้ในภายหลัง

กรณีผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ไม่มารับเงินภายในกำหนดเจ้าหน้าที่
สามารถวางเงินค่าทดแทนไว้ต่อศาล ต่อสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากเงินค่าทดแทนไว้กับธนาคาร
ออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทน โดยการแยกฝากเป็นบัญชีเฉพาะราย สำหรับดอกเบี้ยที่
เกิดขึ้นตามระบบธนาคารตกเป็นสิทธิของผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนนั้น โดยผู้มีสิทธิรับเงินค่าทดแทน
ต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วัน กรณีประสงค์จะขอรับเงินที่ฝากไว้กับ
ธนาคารออมสิน เพื่อเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จะดำเนินการเบิกจ่ายให้
ทั้งนี้กำหนดเวลาในการขอรับเงินค่าทดแทนเท่ากับอายุความสูงสุดตามประมวลกฎหมายแพ่งและ
พาณิชย์นั่นคือกำหนด 10 ปี โดยจะต้องแจ้งกำหนดเวลาดังกล่าวให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน
ทราบ เพื่อป้องกันการโต้แย้งในภายหลัง

การจ่ายเงินล่าช้าทั้งการจ่ายเงินค่าอสังหาริมทรัพย์ และการจ่ายค่า
ทดแทน ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจะได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝาก ประเภท
ฝากประจำของธนาคารออมสินนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาการจ่ายเงิน ซึ่งตามปกติแล้วอัตรา
ดอกเบี้ยของธนาคารออมสินประเภทฝากประจำ จะสูงกว่าอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี แต่หากอัตรา
ดังกล่าวต่ำกว่าจะกลับไปใช้หลักทั่วไปคือร้อยละ 7.5 ไม่ได้ กรณีการจ่ายเงินค่าอสังหาริมทรัพย์
ล่าช้ากว่ากำหนดเวลาได้แก่ กรณีที่มีการตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับ
มอบหมายจากเจ้าหน้าที่จะต้องจ่ายเงินทั้งหมด ให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วย
กฎหมายภายใน 120 วันนับแต่วันทำสัญญาซื้อขาย การจ่ายเงินล่าช้าจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ 121
เป็นต้นไป ซึ่งถือเป็นวันแรกของการผิดนัดชำระหนี้ สำหรับกรณีการจ่ายเงินค่าทดแทนล่าช้ากว่า
กำหนดเวลา คือกรณีที่มีการออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนดให้เจ้าหน้าที่หรือผู้

ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ มีหนังสือแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนมารับเงินภายใน กำหนดซึ่งต้องไม่เกิน 120 วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับ หรือนับ แต่คณะกรรมการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ประกาศกำหนดค่าทดแทน ระยะเวลาที่แจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนคือระยะเวลาที่กำหนดว่าต้องมีการจ่ายเงินค่าทดแทนให้ ถ้ามีการมาขอรับเงินดังกล่าวและมีการจ่ายเงินล่าช้าไปกว่ากำหนดที่แจ้งไป วันถัดไปคือวันที่ จะต้องเริ่มมีการจ่ายดอกเบี้ย

ทั้งนี้ การกำหนดค่าทดแทนหรือราคาของอสังหาริมทรัพย์ จะต้องกำหนด ให้แก่บุคคลต่างๆ ตามที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดไว้ ซึ่งได้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

1. เจ้าของ หรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งที่ดินที่ต้องเวนคืน ซึ่งหมายความถึงบุคคลผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและผู้มีสิทธิในที่ดินทำนองเดียวกับเจ้าของที่ดิน แม้ที่ดินที่ถูกเวนคืนจะไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ก็สามารถตั้งคณะกรรมการขึ้นมาทำการ สอบสวนสิทธิได้ และถ้าข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย คณะกรรมการกำหนดราคาก็สามารถกำหนดราคาให้แก่ผู้นั้นได้

2. เจ้าของโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้ ซึ่งอยู่ในที่ดิน ที่ต้องเวนคืนนั้นในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา หรือได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาต จากเจ้าหน้าที่ โดยหลักแล้วเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนี้ ก็คือเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน ตามหลักส่วนควบของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ตามผู้เช่าที่ดินของผู้อื่นเพื่อ ปลูกสร้างโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น หรือผู้มีสิทธิเหนือพื้นดิน ซึ่งมีสิทธิเป็นเจ้าของโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างเหนือพื้นดินของผู้อื่น ย่อมเป็นเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ซึ่งมีสิทธิได้รับ เงินค่าทดแทนเช่นกัน การวินิจฉัยว่าโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างใดรื้อถอนได้หรือรื้อถอนไม่ได้ เจ้าของย่อมมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี หรือฟ้องศาลได้ กรณีเจ้าของได้ตกลงทำสัญญาซื้อขาย และเจ้าหน้าที่ได้จ่ายเงินค่าอสังหาริมทรัพย์นั้น กรรมสิทธิ์ในโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างก็ตกเป็นของ เจ้าหน้าที่เวนคืน ซึ่งเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จะเป็นผู้ดำเนินการรื้อถอน แล้วนำวัสดุ สิ่งของที่ได้มาจากการรื้อถอนออกขาย หรือจัดการขายไปทั้งที่ยังเป็นโรงเรือนหรือสิ่ง ปลูกสร้าง โดยขายในลักษณะที่เป็นซาก โดยผู้ซื้อไปมีหน้าที่ต้องดำเนินการรื้อถอนเอง

3. ผู้เช่าที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในที่ดินที่ต้องเวนคืน แต่การเช่านั้นต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือซึ่งได้ทำไว้ก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา หรือได้ทำขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ และการเช่านั้นยังมิได้ระงับไปในวันที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครองที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว แต่เงินค่าทดแทนในการเช่านี้พึงกำหนดได้เฉพาะที่ผู้เช่าได้เสียหายจริง โดยเหตุที่ต้องออกจากที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวก่อนสัญญาเช่าระงับ การกำหนดค่าทดแทนกรณีนี้ ทำให้เงินค่าทดแทนที่กำหนดสำหรับที่ดิน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างซึ่งให้เช่าลดลงไป เพราะมูลค่าของที่ดิน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างได้ลดลงไปจากปกติ เนื่องจากสิทธิใช้สอยได้ตกไปเป็นของผู้เช่าตามกำหนดเวลาที่เหลืออยู่ตามสัญญาเช่า การกำหนดค่าทดแทนในกรณีนี้ต้องแยกให้ชัดเจน โดยเฉพาะที่ดินจะกำหนดค่าทดแทนให้เท่ากับที่ดินปลอดสิทธิการเช่าไม่ได้²¹ อย่างไรก็ตามถ้าเจ้าของที่ดิน ผู้เช่าอาคาร สามารถบรรลุข้อตกลงกันได้โดยวิธีใดอย่างหนึ่ง เจ้าหน้าที่เวนคืนก็สามารถจ่ายค่าทดแทนให้ตามสัญญาประนีประนอมได้

4. เจ้าของต้นไม้ยืนต้นที่ขึ้นอยู่ในที่ดิน ในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา หรือวันที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ผู้เป็นเจ้าของต้นไม้ยืนต้น นอกจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินแล้ว ยังต้องรวมถึงผู้มีสิทธิเหนือพื้นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย โดยต้นไม้ยืนต้นมีนิยามตามประกาศข้อบังคับชั่วคราวสำหรับการเพาะปลูก ร.ศ. 129 ที่ให้ความหมายถึง พรรณไม้ยืนเป็นต้นมีอายุเกิน 3 ปี กรณีไม้ล้มลุก แม้จะขึ้นเมื่อใดก็ไม่มีสิทธิได้รับค่าทดแทน แต่เจ้าของสามารถเก็บเกี่ยวได้ตามสิทธิที่มีอยู่ หลักการคิดคำนวณสำหรับไม้ยืนต้นนั้น มักจะถือราคาที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด ถ้าไม่มีหรือราคาต่ำมาก สามารถนำราคาที่ซื้อขายในท้องตลาดแทนได้

5. เจ้าของโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา แต่ต้องไม่เป็นผู้ซึ่งจำต้องรื้อถอนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวไปเมื่อได้รับแจ้งจากเจ้าของที่ดิน เงินค่าทดแทนตามนี้พึงกำหนดให้เฉพาะค่ารื้อถอน ค่าขนย้าย และค่าปลูกสร้างใหม่เท่านั้น วัสดุที่รื้อถอนไปยังเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นอยู่เดิม ผู้เป็นเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่รื้อถอนได้ ปกติแล้วเป็นเจ้าของที่ดินนั่นเอง แต่ก็อาจเป็นผู้เช่าที่ดินปลูกสร้างโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างหรืออาจเป็นผู้มีสิทธิเหนือพื้นดินก็ได้ ในทางปฏิบัติมักจะตีความว่าโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่รื้อถอนได้ คือโรงเรือน

²¹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6561/2541

หรือสิ่งปลูกสร้างที่ไม่เป็นส่วนควบกับที่ดิน แต่กระนั้น โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างซึ่งได้สร้างในที่ดิน มีลักษณะเป็นการชั่วคราว ก็เข้ากรณีนี้ด้วยเช่นกัน ทั้งนี้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดมิให้มีการจ่ายเงินหรือวางเงินค่าทดแทนทั้งหมด แต่ให้จ่าย หรือวางเงินค่าทดแทนเพียง 3 ใน 4 เท่านั้น เมื่อมีการรื้อถอนอสังหาริมทรัพย์ไปหมดแล้ว จึงจะ จ่ายส่วนที่เหลือให้ ถ้าไม่มีการรื้อถอนไปภายใน 60 วันนับแต่วันที่รับแจ้ง เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่ง ได้รับมอบหมายมีอำนาจเข้ารื้อถอนเอง โดยใช้ค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนจากเงินค่าทดแทนที่หักไว้ นั้น หากเงินที่หักไว้มีเหลือ จึงจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนส่วนที่เหลือให้ นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่หรือผู้ ซึ่งได้รับมอบหมายมีอำนาจเก็บรักษาสิ่งปลูกสร้างที่รื้อถอนไว้ โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน นั้น จะต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษา และถ้ามีความจำเป็นต่างๆ เจ้าหน้าที่มีอำนาจ นำสิ่งปลูกสร้างนั้นออกขายทอดตลาด หรือขายโดยวิธีอื่นได้ แล้วเก็บเงินสุทธิหลังหักค่าใช้จ่ายไว้ แทน ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่เรียกเอาสิ่งปลูกสร้างหรือเงินที่เก็บไว้แทนภายใน 5 ปี นับแต่ วันที่มีการรื้อถอน ให้ทรัพย์สินหรือเงินดังกล่าวตกเป็นรายได้ของแผ่นดิน

6.บุคคลผู้เสียสิทธิในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือ สิ่งอื่นซึ่งคล้ายกัน ผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้น ในกรณีบุคคลนั้นได้จ่ายค่าทดแทนในการใช้สิทธิ ดังกล่าวให้แก่เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนแล้ว ถือเป็นการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้สูญเสียสิทธิใน การใช้ทางจำเป็น ซึ่งมีลักษณะเป็นบุคคลสิทธิ ที่ไม่ต้องทำหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงาน เจ้าหน้าทีหรือต้องเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนแต่อย่างใด

3.4 การอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรี และการฟ้องคดี

3.4.1 สิทธิในการอุทธรณ์

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มีบทบัญญัติถึง สิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน หรือ รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แยกเป็น 2 กรณีคือ

1) อุทธรณ์เกี่ยวกับเงินค่าทดแทน

เป็นไปตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดให้ผู้ที่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ไม่พอใจในราคาของ

อสังหาริมทรัพย์ หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนด มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการฯ ภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว

2) อุทธรณ์เกี่ยวกับโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเวนคืนบางส่วน

เป็นไปตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ในกรณีที่ต้องเวนคืนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นแต่เพียงบางส่วน เจ้าของจะร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนส่วนที่เหลืออยู่ซึ่งใช้การไม่ได้แล้วด้วยก็ได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่ยอมเวนคืนตามคำร้องขอ เจ้าของมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการฯ ภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ รัฐมนตรีผู้รับอุทธรณ์ต้องวินิจฉัยให้เสร็จสิ้นภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ หากรัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยให้ถือว่าเป็นการวินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่เวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นนั้น ทั้งนี้คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตามมาตรา 19 กฎหมายบัญญัติให้เป็นที่สิ้นสุด

เงื่อนไขประการสำคัญในการใช้สิทธิอุทธรณ์ได้แก่ การส่งวงสิทธิอุทธรณ์ไว้ทุกครึ่ง ยกเว้นกรณีที่มีการวางเงินทดแทน ซึ่งกำหนดระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์นั้นคือภายใน 60 วันนับแต่วันได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทน ไม่ว่าจะกรณีมีการทำสัญญาซื้อขายแล้วส่งวงสิทธิอุทธรณ์ไว้ การแจ้งให้มารับเงินที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม การแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนหรือแจ้งการวางเงินค่าทดแทนกรณีที่มีประกาศเร่งด่วน หรือการออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

การอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการฯ ตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มี 4 กรณี²² ได้แก่

1. กรณีมีการตั้งอนุญาโตตุลาการไว้แล้ว ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 หรือตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 ประกอบกับประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 แต่อนุญาโตตุลาการยังไม่ได้ชี้ขาด เมื่อ

²² สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ, คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืน

อสังหาริมทรัพย์, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2538) หน้า 155.

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 บังคับใช้ ก็ให้เป็นอันยกเลิก อนุญาตใตตุลาการ และคู่กรณีมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ใช้บังคับ (มาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530)

2.กรณีตกลงซื้อขายแต่ไม่ตกลงกันในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน และเจ้าของหรือผู้ครอบครองขอรับเงินค่าทดแทนไปก่อนตามราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนดโดยสงวนสิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีไว้ (มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530)

3.กรณีรัฐมนตรีสั่งให้คณะกรรมการแก้ไขราคาอสังหาริมทรัพย์ หรือราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 10 ทวิ และมาตรา 28 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ผู้ใดไม่พอใจในราคาที่คณะกรรมการกำหนดใหม่มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้

4.ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ผู้ใดไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา 9 หรือมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้

3.4.2 คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

ในการพิจารณาอุทธรณ์ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ซึ่งเรียกว่าคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ อันประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์จำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์และเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี โดยที่รัฐมนตรีจะต้องมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นภายใน 60 วัน นับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์

กรณีรัฐมนตรีผู้รักษาการฯ วินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว เห็นชอบด้วยกับจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์กำหนด ผู้อุทธรณ์ที่ไม่พอใจใน

คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีผู้รักษาการฯ มีสิทธิฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนด 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยจากรัฐมนตรีผู้รักษาการฯ

กรณีที่รัฐมนตรีผู้รักษาการฯ วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เป็นคุณแก่อุทธรณ์ของผู้ร้องแล้ว ให้เพิ่มเงินค่าทดแทนให้อีก หากผู้อุทธรณ์พอใจราคาที่รัฐมนตรีผู้รักษาการฯ วินิจฉัยเพิ่มให้ กฎหมายกำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝาก ประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น ตั้งแต่วันที่ต้องมีการจ่ายหรือ วางเงินค่าทดแทนนั้น

นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของ รัฐมนตรีผู้รักษาการฯ หรือในกรณีที่รัฐมนตรีผู้รักษาการฯ มิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายใน กำหนดเวลา กล่าวคือภายใน 60 วันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีผู้ รักษาการฯ หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลา 60 วันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์

3.4.3 การฟ้องคดี

การฟ้องคดี เป็นการที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของ รัฐมนตรีผู้รักษาการฯ หรือในกรณีที่รัฐมนตรีผู้รักษาการฯ มิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายใน กำหนดเวลา พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดให้ฟ้องคดีต่อ ศาลปกครองภายใน 1 ปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี หรือนับแต่วันที่พ้น กำหนดเวลาดังกล่าว ทั้งนี้การอุทธรณ์เป็นขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ถูกได้แย้งสิทธิจะต้อง กระทำก่อนนำคดีมาสู่ศาล ถ้าไม่ปฏิบัติตามก็ไม่มีอำนาจฟ้อง²³

การฟ้องคดีตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ต้องฟ้องรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกา หรือรัฐมนตรีผู้ รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นจำเลย ในฐานะที่เป็นผู้วินิจฉัยอุทธรณ์ แต่ต้องไม่ใช่เป็นการฟ้องเรียกเงินค่าทดแทนจากรัฐมนตรี เพราะรัฐมนตรีเป็นเพียงผู้รักษาการตาม พระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น ไม่มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินค่า

²³ คำพิพากษาฎีกาที่ 1326/2512, 1135/2516, 2571/2518, 2699/2522

ทดแทน สำหรับการบรรยายฟ้องเพียงแต่บรรยายให้เห็นว่า ราคาที่ดินเท่าใด ราคาอสังหาริมทรัพย์อื่นเท่าใด ส่วนการนำสืบเนื่องจากกฎหมายมิได้แยกการกำหนดราคาระหว่างที่ดินกับราคาอสังหาริมทรัพย์อื่น โดยให้ใช้หลักเกณฑ์เดียวกันหมด จึงต้องนำสืบรวมทั้งราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด ตามที่เป็นอยู่ในวันบังคับใช้พระราชกฤษฎีกา ราคาที่มีการตีไว้เพื่อประโยชน์ในการเสียภาษีบำรุงท้องที่ และราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม รวมทั้งสภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์อีกทั้งข้อเท็จจริงอื่นๆ ที่กำหนดไว้ เพื่อให้ศาลใช้ดุลพินิจในการกำหนดเงินค่าทดแทนให้²⁴ ในกรณีที่ศาลวินิจฉัยชี้ให้ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น นับแต่วันที่ต้องมีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนนั้น

การฟ้องคดีไม่เป็นเหตุให้การครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์ การรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง การขนย้ายทรัพย์สิน หรือการดำเนินการใดๆ ของเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับกิจการที่จะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นต้องสะดุดหยุดลง

3.5 บทวิเคราะห์เปรียบเทียบสิทธิของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์และเจ้าหน้าที่ผู้รับจ้างกรณีทรัพย์จำนองถูกเวนคืน

3.5.1 สิทธิของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

สิทธิของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ กรณีอสังหาริมทรัพย์ถูกเวนคืนนั้น ปรากฏอยู่ในหลายมาตราของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้แก่

1) มาตรา 10 สิทธิในการตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์

“ในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจตกลงซื้อขาย และกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนจากเจ้าของ หรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อ

²⁴ สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ, คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์, หน้า 163-165.

ดำเนินการจัดซื้อและจ่ายค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวต่อไป แต่จะให้ราคาหรือค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวเกินกว่าราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา 9 กำหนดไว้ไม่ได้

ในกรณีที่สามารถตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืน ตามวรรคหนึ่งได้ แต่ไม่อาจตกลงกันได้ในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายจะขอรับเงินค่าทดแทนตามราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา 9 กำหนดไว้ไปก่อน โดยสงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา 25 ก็ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการทำสัญญา โดยมีเงื่อนไขดังกล่าว แล้วจ่ายค่าทดแทนไปก่อนได้

สิทธิประการนี้ เกิดขึ้นได้ในขั้นตอนการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่แจ้งไปยังเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ถึงจำนวนค่าทดแทนที่กำหนดให้ และให้มาตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนนั้น หากตกลงซื้อขายกันได้ แต่ไม่สามารถตกลงกันได้ในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน เจ้าของอสังหาริมทรัพย์สามารถขอรับเงินค่าทดแทนไปก่อน แล้วสงวนสิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีเรื่องเงินค่าทดแทนไว้

2) มาตรา 18 สิทธิในการได้รับเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์

"เงินค่าทดแทนนั้น ให้กำหนดให้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

- (1) เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งที่ดินที่ต้องเวนคืน
- (2) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 หรือได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่
- (3) ผู้เช่าที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในที่ดินที่ต้องเวนคืน แต่การเช่านั้นต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ ซึ่งได้ทำไว้ก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 หรือได้ทำขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ และการเช่านั้นยังมิได้ระงับไปในวันที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครองที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว แต่เงินค่าทดแทนในการเช่านี้พึงกำหนดให้เฉพาะที่ผู้เช่าได้เสียหายจริงโดยเหตุที่ต้องออกจากที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวก่อนสัญญาเช่าระงับ
- (4) เจ้าของต้นไม้ยืนต้นที่ขึ้นอยู่ในที่ดินในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6
- (5) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนได้ ซึ่งมีอยู่ในดินที่ต้องเวนคืนนั้น ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 แต่ต้องไม่เป็นผู้ซึ่งจำต้องรื้อ

ถนนโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวไปเมื่อได้รับแจ้งจากเจ้าของที่ดิน เงินค่าทดแทนตาม (5) นี้ ฟังกำหนดให้เฉพาะค่ารัถถอน ค่าขนย้าย และค่าปลูกสร้างใหม่เท่านั้น

(6) บุคคลผู้เสียสิทธิในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกันผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นตามมาตรา 1349 หรือมาตรา 1352 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณีที่บุคคลเช่นว่านั้นได้จ่ายค่าทดแทนในการใช้สิทธิดังกล่าวให้แก่เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนแล้ว"

เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ทั้งผู้มีกรรมสิทธิ์ และผู้มีสิทธิครอบครองโดยชอบ ด้วยกฎหมาย เป็นบุคคลที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดให้เป็นผู้ที่ได้เงินค่าทดแทนกรณีอสังหาริมทรัพย์นั้นถูกเวนคืน โดยการถูกกำหนดให้เป็นผู้มี สิทธิได้รับเงินค่าทดแทนนี้เองส่งผลให้เกิดสิทธิทั้งในส่วนของการอุทธรณ์และการฟ้องคดี

3) มาตรา 19 สิทธิในการร้องขอให้เวนคืนโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้าง ส่วน ที่เหลือซึ่งใช้การไม่ได้แล้ว

"ในกรณีที่ต้องเวนคืนโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นแต่เพียงบางส่วน เจ้าของจะร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนส่วนที่เหลืออยู่ซึ่งใช้การไม่ได้แล้วด้วยก็ได้

ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่ยอมเวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของ เจ้าของมีสิทธิ อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการ ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้น ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็น หนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ มิฉะนั้นให้ถือว่ารัฐมนตรีวินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่ เวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของ

คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

ในการดำเนินการตามวรรคสอง ให้นำมาตรา 10 มาตรา 11 และมาตรา 33 มาใช้บังคับโดยอนุโลม"

เจ้าของอสังหาริมทรัพย์สามารถร้องขอให้เวนคืนโรงเรียน หรือสิ่งปลูก สร้าง ส่วนที่เหลือซึ่งใช้การไม่ได้แล้วตามวัตถุประสงค์เดิม โดยการร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ภายในเวลา อันควรนับแต่วันที่ทราบ หรือควรจะได้ทราบว่าโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือของตนใช้การ ไม่ได้แล้ว ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่เป็นสำคัญ เพราะเมื่อเจ้าของอสังหาริมทรัพย์รับเงิน

ค่าทดแทนในส่วนนี้และได้มีการรื้อถอนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างไปแล้ว ที่ดินในบริเวณดังกล่าว ยังคงเป็นสิทธิของเจ้าของนั้นต่อไปตามเดิม

4) มาตรา 20 สิทธิในการร้องขอให้จัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินส่วนที่เหลือ

“ในกรณีที่ต้องเวนคืนที่ดินแปลงใดแต่เพียงบางส่วนถ้าเนื้อที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นน้อยกว่ายี่สิบห้าตารางวา หรือด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่าห้าวา และที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมิได้ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน หากเจ้าของร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วย

ในกรณีที่มีการจัดซื้อที่ดินให้นำมาตรา 10 มาตรา 11 และมาตรา 33 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

เจ้าของอสังหาริมทรัพย์บังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ โดยเจ้าหน้าที่ไม่อาจปฏิเสธได้ แม้ว่าไม่มีความจำเป็นสำหรับวัตถุประสงค์ในการเวนคืนนั้น ภายใต้งีวณไขเนื้อที่ที่ดินที่เหลืออยู่นั้นมีอยู่น้อยกว่า 25 ตารางวา หรือด้านใดด้านหนึ่งเหลือน้อยกว่า 5 วา และที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมิได้ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน ทั้งนี้ จำนวนเงินค่าทดแทนที่เจ้าหน้าที่จะต้องจ่ายในการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินส่วนที่เหลือนี้ เป็นอัตราค่าทดแทนที่ยุติแล้วสำหรับที่ดินแปลงนั้น

5) มาตรา 25 สิทธิในการอุทธรณ์

“ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 18 ผู้ใดไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงิน ค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา 9 มาตรา 10 ทวิ มาตรา 23 หรือมาตรา 28 วรรคสาม มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้น ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว

ในการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์ มีจำนวนทั้งหมดไม่น้อยกว่าห้าคน เป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์”

เจ้าของอสังหาริมทรัพย์สามารถอุทธรณ์เรื่องเงินค่าทดแทน ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการฯ ได้ กรณีที่ไม่พอใจในราคาอสังหาริมทรัพย์ หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดในทุกกรณี โดยการสวนสิทธิอุทธรณ์ไว้ก่อนทุกครั้ง ทั้งนี้เพราะเจ้าของอสังหาริมทรัพย์เป็นผู้ที่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 18 นั้นเอง

6) มาตรา 26 สิทธิในการฟ้องคดี

“ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตามมาตรา 25 หรือในกรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 25 วรรคสอง ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว แล้วแต่กรณี

การที่เจ้าของ หรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา 25 วรรคหนึ่ง หรือฟ้องคดีต่อศาลตามวรรคหนึ่งนั้น ไม่เป็นเหตุให้การครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์ การรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง การขนย้ายทรัพย์สิน หรือการดำเนินการใด ๆ ของเจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับกิจการที่จะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นต้องสะดุดหยุดลง

ในกรณีที่รัฐมนตรีหรือศาลวินิจฉัยให้ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝาก ประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ นับแต่วันที่ต้องมีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนนั้น”

การฟ้องคดีต่อศาลด้วยเหตุผลที่ยังไม่พอใจจำนวนเงินค่าทดแทนอยู่อีกนั้น ต้องผ่านขั้นตอนการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการฯ มาก่อนแล้วเท่านั้น เมื่อเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์แล้ว ย่อมสามารถมีสิทธิในการฟ้องคดีได้

3.5.2 สิทธิของผู้รับจ้างตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

สำหรับสิทธิของผู้รับจ้าง มาตรา 16 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดให้กรณีที่มีจ้างเหมาอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น ให้จ้างเป็นอันสิ้นสุดลง โดยผู้รับจ้างยังคงมีสิทธิจะได้รับชำระหนี้หรือขอรับชดใช้จากเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์นั้นอยู่ต่อไป แต่จะต้องร้องขอรับชำระหนี้หรือรับชดใช้ภายใน 60

วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ โดยวิธีการปฏิบัติกรณีมีจำนองเหนืออสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ได้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ดังนี้

“ในกรณีที่มีการจำนอง บุริมสิทธิ หรือทรัพย์สินสิทธิอย่างอื่นเหนืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้ผู้รับจำนอง ผู้ทรงบุริมสิทธิ หรือผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินติดกล่าวมาขอรับชำระหนี้หรือรับชดใช้จากเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์นั้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง และในระหว่างนั้นยังมีให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทน ให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้น แต่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จะจ่ายเงินให้แก่ผู้รับจำนอง ผู้ทรงบุริมสิทธิ หรือผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินติดกล่าวได้ ก็ต่อเมื่อคู่กรณีตกลงกันได้แล้ว ถ้าคู่กรณียังมีปัญหาโต้แย้งกันอยู่ ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่วางเงินค่าทดแทนไว้ตามมาตรา 31 โดยพลัน และมีหนังสือแจ้งให้คู่กรณีฟ้องคดีต่อศาล”

กล่าวคือ ผู้รับจำนองจะต้องมาตกลงทำสัญญาประนีประนอมยอมความแบ่งเงินค่าทดแทนกัน ถ้าตกลงกันได้เจ้าหน้าที่ก็จะแบ่งให้ตามที่ตกลงกัน ถ้าตกลงกันไม่ได้ก็จะมีการวางเงินค่าทดแทน แล้วมีหนังสือแจ้งให้คู่กรณีไปฟ้องคดีกันต่อศาลเอง หากคู่กรณีไม่ดำเนินการฟ้องร้อง หรือไม่ตกลงทำสัญญาประนีประนอมยอมความกัน ถ้าเวลาล่วงเลยไปถึง 10 ปี นับแต่วางเงินค่าทดแทน เงินนั้นจะตกเป็นของแผ่นดิน

ถ้าผู้รับจำนอง ไม่มาพบเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ภายในกำหนด 60 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือ เจ้าหน้าที่ย่อมมีสิทธิจ่ายเงินค่าทดแทนแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนได้ทันที อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ห้ามมิให้มีการจ่ายเงินค่าทดแทนแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองก่อนครบกำหนด 60 วันเช่นกัน การจ่ายไปก่อนกำหนดจะเป็นการจ่ายไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่อาจต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว หากผู้รับจำนองมาติดต่อกภายในกำหนดแล้วไม่ได้รับชำระหนี้หรือรับชดใช้จากเงินค่าทดแทน เพราะได้มีการจ่ายไปเสียก่อนกำหนดแล้ว

เมื่อเปรียบเทียบสิทธิของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์และผู้รับจำนอง กรณีทรัพย์สินจำนองถูกเวนคืนนั้น สิทธิของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้นปรากฏในเรื่องของการตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืน การเป็นบุคคลผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน การร้องขอให้เวนคืนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือที่เช่าการใช้ไม่ได้แล้ว การร้องขอให้จัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินส่วนที่เหลือ การอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และการฟ้องคดีต่อศาล ในส่วนของผู้รับจำนองปรากฏเพียงสิทธิในการยื่นขอรับชำระหนี้ หรือขอรับชดเชยจากเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเท่านั้น ทั้งๆ ที่การจำนองเป็นการประกันการชำระหนี้ด้วยทรัพย์สิน และสร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้ให้สินเชื่อว่าจะสามารถได้รับชำระหนี้คืนจากทรัพย์สินที่นำมาเป็นหลักประกันการกู้ยืม แต่เมื่อทรัพย์สินที่จำนองถูกเวนคืนแล้ว กลับไม่ปรากฏมาตรการที่สร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้รับจำนองแต่อย่างใด

3.6 บทวิเคราะห์เปรียบเทียบสิทธิของผู้รับจำนอง ผู้ทรงบุริมสิทธิ และผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินสิทธิอย่างอื่น

จากบทบัญญัติมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดกลุ่มบุคคลผู้มีสิทธิขอรับชำระหนี้หรือขอรับชดเชยจากเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนออกเป็นสามกลุ่ม ได้แก่ ผู้รับจำนอง ผู้ทรงบุริมสิทธิ และผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินสิทธิอย่างอื่น ทั้งนี้จะได้วิเคราะห์ถึงความแตกต่างและความสำคัญของแต่ละกลุ่มบุคคลดังนี้

3.6.1 ผู้รับจำนอง

ด้วยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ไม่ได้บัญญัติถึงสิทธิประการอื่นของผู้รับจำนองไว้ จึงทำการวิเคราะห์สิทธิของผู้รับจำนองตามหลักกฎหมายทั่วไป ได้แก่สิทธิของผู้รับจำนองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งได้กล่าวถึงแล้วในบทที่ 2 ซึ่งได้แก่

1. ผู้รับจำนองมีสิทธิได้รับชำระหนี้จากทรัพย์สินที่จำนองก่อนเจ้าหนี้สามัญ ไม่ว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นจะได้โอนไปยังบุคคลภายนอกแล้วหรือไม่
2. ผู้รับจำนองมีสิทธิขอลดภาระจำนองหรือทรัพย์สินสิทธิอย่างอื่น ที่ได้จดทะเบียนขึ้นภายหลังโดยตนไม่ได้ยินยอมด้วย

3. ผู้รับจ้างสามารถบังคับจ้างองได้ทันที หากทรัพย์สินจ้างสูญหายหรือเสียหาย เป็นเหตุให้ไม่เพียงพอแก่การประกัน
4. ผู้รับจ้างสามารถบังคับจ้างองได้แม้หนี้ประธานขาดอายุความ
5. สิทธิจ้างครอบไปถึงสิทธิที่จะเรียกร้องเอาแก่ผู้รับประกันภัย

3.6.2 ผู้ทรงบุริมสิทธิ

บุริมสิทธิ คือสิทธิของเจ้าหนี้ที่จะได้รับชำระหนี้จากทรัพย์สินของลูกหนี้ก่อนเจ้าหนี้คนอื่น ๆ ซึ่งอาจเป็นเจ้าหนี้สามัญผู้ไม่มีบุริมสิทธิ หรือเจ้าหนี้บุริมสิทธิผู้อยู่ในอันดับหลัง หรืออาจเป็นเจ้าหนี้ผู้มีประกันพิเศษจ้างองหรือจำนำก็ได้ บุริมสิทธิเป็นสิทธิเหนือทรัพย์สินใกล้เคียงกับทรัพย์สินสิทธิและเป็นสิทธิประเภทอุปกรรมแห่งหนึ่ง ทำนองเดียวกับจ้างอง จำนำ และสิทธิยึดเหนี่ยว แต่เป็นสิทธิที่จะได้รับชำระหนี้จากทรัพย์สินของลูกหนี้เท่านั้น โดยหลักแล้วหาเป็นสิทธิเหนือทรัพย์สินอื่นซึ่งมิใช่ของลูกหนี้ไม่ เว้นแต่ในบางกรณีซึ่งเป็นข้อยกเว้นเท่านั้น และเป็นสิทธิที่จะอาจได้รับชำระหนี้ก่อนจากทรัพย์สินโดยทั่วไปในกรณีบุริมสิทธิสามัญ หรืออาจได้รับชำระหนี้ก่อนจากทรัพย์สินเฉพาะอย่างของลูกหนี้ในกรณีบุริมสิทธิพิเศษ แม้โดยบุริมสิทธินี้เจ้าหนี้ไม่อาจบังคับได้หรือไม่อาจบังคับชำระหนี้ได้ครบถ้วน เจ้าหนี้ยังสามารถบังคับชำระหนี้ได้ในฐานะเจ้าหนี้สามัญ

บุริมสิทธิมีทั้งความเหมือนและความแตกต่างกับสิทธิจ้างอง ในเรื่องความเหมือนนั้นทั้งสิทธิจ้างองและบุริมสิทธิต่างเป็นสิทธิอุปกรรมแห่งหนึ่ง และแบ่งแยกไม่ได้เช่นเดียวกัน ส่วนความต่างนั้นมีดังนี้

| บุริมสิทธิ | สิทธิจ้างอง |
|--|---|
| 1. เกิดโดยบัญญัติแห่งกฎหมาย | 1. เกิดโดยข้อสัญญา |
| 2. ลำดับของเจ้าหนี้บุริมสิทธิ เป็นไปตามลักษณะสภาพแห่งหนี้ ซึ่งมีบัญญัติไว้ในกฎหมาย | 2. ลำดับของเจ้าหนี้จ้างองถือตามวันจดทะเบียนก่อน-หลัง |
| 3. เป็นสิทธิที่มีอยู่เหนือทรัพย์สินของลูกหนี้ (ยกเว้นมาตรา 268) | 3. ทรัพย์สินที่จ้างองไม่จำเป็นต้องเป็นทรัพย์สินของลูกหนี้ |

บุริมสิทธิแบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ บุริมสิทธิสามัญ และบุริมสิทธิพิเศษ ซึ่งบุริมสิทธิสามัญเป็นบุริมสิทธิเหนือทรัพย์สินทั้งหลายของลูกหนี้ ทั้งที่เป็นสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ เจ้าหนี้ผู้ทรงบุริมสิทธิสามัญมีสิทธิได้รับชำระหนี้ก่อนเจ้าหนี้ผู้ไม่มีบุริมสิทธิหรือก่อนเจ้าหนี้ผู้มีบุริมสิทธิในลำดับหลัง โดยบังคับชำระหนี้เอาจากทรัพย์สินทั้งหลายของลูกหนี้

บุริมสิทธิพิเศษเป็นบุริมสิทธิที่มีอยู่เหนือทรัพย์สินเฉพาะอย่างของลูกหนี้ ซึ่งอาจเป็นบุริมสิทธิพิเศษเหนือสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ก็ได้ มีสิทธิได้รับชำระหนี้ก่อนเจ้าหนี้อื่นจากสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์เฉพาะอย่างของลูกหนี้เท่านั้น ส่วนบุริมสิทธิพิเศษเหนืออสังหาริมทรัพย์เมื่อมีการจดทะเบียนแล้วจะมีผลเช่นเดียวกับจำนอง สามารถใช้ยื่นกับบุคคลใดๆ ก็ได้²⁵ เมื่อจดทะเบียนบุริมสิทธิเหนืออสังหาริมทรัพย์ไว้แล้ว แม้ทรัพย์สินนั้นจะโอนไปยังบุคคลภายนอก เจ้าหนี้บุริมสิทธิก็ยังคงบังคับได้อยู่ นอกจากนี้การจดทะเบียนก็จะให้สิทธิแก่เจ้าหนี้เรียงตามวันเวลาที่จดทะเบียน ยกเว้นบางกรณีที่เจ้าหนี้อาจบังคับชำระหนี้เอาที่อสังหาริมทรัพย์ ทำนองเดียวกับการบังคับจำนอง แต่ทั้งนี้จำนองกับบุริมสิทธิหาเหมือนกันทีเดียวไม่²⁶

โดยหลักทั่วไปแล้ว บุริมสิทธิสามัญย่อมมีอยู่เหนือทรัพย์สินทั้งหลายของลูกหนี้ไม่ว่าจะเป็นสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ กฎหมายได้กำหนดลำดับการรับชำระหนี้ไว้ดังนี้

1. ต้องรับชำระหนี้เอาจากสังหาริมทรัพย์ก่อน เมื่อไม่พอจึงจะเอาชำระจากอสังหาริมทรัพย์ เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 283 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่า “บุคคลผู้มีบุริมสิทธิสามัญต้องรับชำระหนี้เอาจากสังหาริมทรัพย์ของลูกหนี้ก่อน ต่อเมื่อไม่พอจึงให้เอาชำระหนี้จากอสังหาริมทรัพย์ได้”

2. ต้องรับชำระหนี้จากอสังหาริมทรัพย์ ที่มีได้ตกอยู่ภายใต้จำนองก่อน ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 283 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ “ในส่วนของอสังหาริมทรัพย์นั้นก็ต้องรับชำระหนี้เอาจากอสังหาริมทรัพย์ อันมิได้ตกอยู่ในฐานะเป็นหลักประกันพิเศษเสียก่อน”

3. กรณีเจ้าหนี้สามัญยึดสังหาริมทรัพย์ หรืออสังหาริมทรัพย์ที่ไม่ติดจำนองของลูกหนี้ออกขายเพื่อชำระหนี้แล้ว เจ้าหนี้บุริมสิทธิสามัญจะต้องไปขอเฉลี่ยรับชำระหนี้ด้วย หากเจ้าหนี้ผู้มีบุริมสิทธิสามัญละเลยไม่ขอเข้ารับชำระหนี้ ไม่ว่าจะโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ต่อมาหากมีการบังคับชำระหนี้เอาที่อสังหาริมทรัพย์ที่บุคคลภายนอกได้จดทะเบียนสิทธิ

²⁵ โสภณ รัตนากร, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หนี้, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2547), หน้า 335-338.

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 366.

เช่น จำนอง เจ้าหนี้บุริมสิทธิสามัญผู้ใดละเลยไม่ขอรับชำระหนี้จะมาขอรับชำระเอาส่วนที่ตนควรจะได้รับ หากมีการขอเฉลี่ยรับชำระหนี้ในตอนแรก ให้เป็นที่เสียหายแก่เจ้าหนี้ผู้รับจำนองหาได้ไม่

4. กรณีเจ้าหนี้อื่นเป็นผู้บังคับคดี เจ้าหนี้บุริมสิทธิสามัญยอมเข้าไปขอปันส่วนหรือขอเฉลี่ยทรัพย์สิน กรณีที่มีการขายอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินซึ่งเป็นหลักประกันพิเศษ เพื่อนำมาชำระหนี้ก่อน เจ้าหนี้บุริมสิทธิสามัญก็ขอรับชำระหนี้ได้โดยไม่ต้องถือตามลำดับการบังคับชำระหนี้ที่กล่าวไว้ข้างต้น

บุริมสิทธิสามัญไม่จำเป็นต้องมีการจดทะเบียน ฉะนั้นผู้ทรงบุริมสิทธิสามัญจึงใช้สิทธิเหนืออสังหาริมทรัพย์ของลูกหนี้ เพื่อขอรับชำระหนี้ได้ก่อนเจ้าหนี้สามัญ แต่จะใช้สิทธิที่ไม่ได้จดทะเบียนนั้นกับเจ้าหนี้ผู้มีหลักประกันพิเศษ ดังเจ้าหนี้จำนองหรือจำนำไม่ได้ และจะใช้กับบุคคลภายนอกผู้จดทะเบียนสิทธิของเขาไว้แล้วก็ได้²⁷

ในส่วนของที่เกี่ยวกับบุริมสิทธิพิเศษเหนืออสังหาริมทรัพย์ ปรากฏในมาตรา 273 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ การรักษาสังหาริมทรัพย์ การจ้างทำของเป็นการงานทำขึ้นบนอสังหาริมทรัพย์ และการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์

มูลหนี้รักษาสังหาริมทรัพย์ เป็นหนี้ค้ำรักษามีให้อสังหาริมทรัพย์นั้นเสื่อมสลายในเชิงกายภาพ และในด้านสิทธิเกี่ยวกับตัวทรัพย์สิน เช่นค่าใช้จ่ายในการสงวนสิทธิ รับสภาพสิทธิหรือบังคับสิทธิอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ โดยทรัพย์สินที่อยู่ในบังคับแห่งบุริมสิทธิได้แก่อสังหาริมทรัพย์ที่ได้ดูแลนั่นเอง

มูลจ้างทำของเป็นการงานทำขึ้นบนอสังหาริมทรัพย์ หนี้ประเภทนี้เกิดจากมูลจ้างทำของบนอสังหาริมทรัพย์ ทำให้ราคาอสังหาริมทรัพย์นั้นมีราคาเพิ่มขึ้นเพราะการที่ได้ทำของนั้น ส่วนทรัพย์สินที่อยู่ในบังคับแห่งบุริมสิทธิ คืออสังหาริมทรัพย์นั่นเองแต่จำนวนหนี้ที่มีบุริมสิทธิให้มีอยู่เพียงเท่าที่ราคาเพิ่มขึ้น ไม่คลุมถึงราคาเดิมของอสังหาริมทรัพย์ ดังนั้นถ้าราคาไม่เพิ่มขึ้นหรือเพิ่มขึ้นเพราะเหตุอื่น บุริมสิทธิก็จะไม่เกิดขึ้น

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 367-370.

มูลซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ การซื้อขายในกรณีนี้เป็นการซื้อขายเสร็จเด็ดขาด และกรรมสิทธิ์โอนไปยังผู้ซื้อแล้วเท่านั้น หนี้ที่มีบุริมสิทธิคือหนี้ชำระราคาและดอกเบี้ย ส่วนทรัพย์ที่อยู่ในบังคับแห่งบุริมสิทธิคืออสังหาริมทรัพย์ที่ซื้อขายกันนั่นเอง

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติให้บุริมสิทธิเหนืออสังหาริมทรัพย์มีลักษณะพิเศษเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายลักษณะจำนอง ดังนี้ มาตรา 287 กำหนดให้ถือว่าบุริมสิทธิที่จดทะเบียนบางอย่างใช้ได้ก่อนสิทธิจำนอง อันได้แก่ บุริมสิทธิเหนืออสังหาริมทรัพย์ในมูลหนี้รักษาอสังหาริมทรัพย์ และมูลหนี้ค่าจ้างทำของบนการงานที่สร้างขึ้นบนอสังหาริมทรัพย์ นอกจากนี้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 289 กำหนดให้เจ้าหนี้บุริมสิทธิอาจขอรับชำระหนี้ในการบังคับคดีได้ก่อนเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาทำนองเดียวกับเจ้าหนี้จำนอง

3.6.3 ผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินอย่างอื่น

ผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินอย่างอื่น เมื่อพิจารณาเฉพาะทรัพย์สินที่สามารถนำมาปรับใช้กับอสังหาริมทรัพย์ได้มีเพียง กรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครอง ภาระจำยอม สิทธิอาศัย สิทธิเก็บกิน สิทธิเหนือพื้นดิน ภาระติดพันในอสังหาริมทรัพย์

ภาระจำยอม คือทรัพย์สินที่ตัดทอนอำนาจกรรมสิทธิ์ ทำให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ต้องงดเว้นการใช้สิทธิบางอย่างเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้น เพื่อประโยชน์ของอสังหาริมทรัพย์อื่น เป็นทรัพย์สินผูกพันกับทรัพย์สินไม่ใช่เพื่อประโยชน์แก่บุคคลเฉพาะตัว การได้มาซึ่งภาระจำยอมอาจได้มาโดยทางนิติกรรม อายุความ หรือโดยผลแห่งกฎหมาย เป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติอนุญาตให้มีการจำยอมได้ เช่น เจ้าของที่ดินต้องยอมให้ผู้อื่นวางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นที่คล้ายกันผ่านที่ดินของตน เพื่อประโยชน์แก่ที่ดินติดต่อกันเมื่อได้รับค่าทดแทนตามสมควรแล้ว (สังเกตได้ว่าในส่วนของบุคคลผู้เสียสิทธิในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นที่คล้ายกัน กฎหมายได้กำหนดให้เป็นผู้หนึ่งที่มีสิทธิในการได้รับเงินค่าทดแทนเมื่ออสังหาริมทรัพย์ถูกเวนคืน) ลักษณะสำคัญของภาระจำยอม คือ ไม่ว่าอสังหาริมทรัพย์นั้นจะโอนไปเป็นของผู้ใด หรือตกอยู่ในบังคับแห่งสิทธิอื่น เช่น จำนอง ภาระจำยอม ย่อมติดไปกับอสังหาริมทรัพย์นั้นเสมอ แต่ภาระจำยอมย่อมสิ้นไปเมื่อ (1) มีการตกลงให้ภาระจำยอมสิ้นไป (2) ครบกำหนดเวลา (3) มีการแบ่งแยกทรัพย์สิน แล้วทรัพย์สินที่แบ่งแยกไม่ตกอยู่ภายใต้ภาระจำยอม (4) อสังหาริมทรัพย์ที่ภาระจำยอมขึ้นอยู่นั้นสลายไปทั้งหมด (5) อสังหาริมทรัพย์นั้นตกเป็น

ของเจ้าของคนเดียวกัน (6) มิได้ใช้การจ่ายอมนานถึงสิบปี และ (7) การจ่ายอมนหมดประโยชน์หรือเหลือประโยชน์น้อยมากไม่คุ้มกับที่อสังหาริมทรัพย์นั้นต้องรับภาระ

สิทธิอาศัย เป็นทรัพย์สินที่มีสิทธิอยู่ในโรงเรือนของผู้อื่น โดยไม่ต้องเสียค่าเช่าหรือผลประโยชน์อื่นใดตอบแทน ทั้งนี้เฉพาะการอยู่อาศัยเท่านั้น ไม่อาจใช้เป็นที่ทำการค้าหรือกิจการอย่างอื่นได้ ซึ่งลักษณะประการสำคัญได้แก่การเป็นสิทธิเฉพาะตัว และเกิดขึ้นโดยทางนิติกรรมเท่านั้น หากไม่ได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนกับพนักงานเจ้าหน้าที่ คงใช้บังคับกันระหว่างคู่กรณีอย่างหนึ่งหรือบุคคลสิทธิเท่านั้น การระงับของสิทธิอาศัยมีเหตุดังนี้ (1) มีการบอกเลิก กรณีการก่อตั้งสิทธิอาศัยไม่ได้กำหนดระยะเวลาไว้ (2) เมื่อสิ้นกำหนดระยะเวลาตามที่ตกลงกันไว้ (3) เมื่อผู้ทรงสิทธิอาศัยตายไม่ว่าเมื่อใด และ (4) เมื่อโรงเรือนที่ให้อาศัยสลายไปทั้งหมด

สิทธิเหนือพื้นดิน คือทรัพย์สินที่บุคคลหนึ่งได้เป็นเจ้าของโรงเรือน สิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งเพาะปลูกบนดิน หรือที่ดินของผู้อื่น โดยจะเสียค่าเช่า ค่าตอบแทนให้แก่เจ้าของที่ดินหรือไม่ก็ได้ โดยสิทธิเหนือพื้นดินจะก่อให้เกิดขึ้นได้เฉพาะแต่ที่ดินเท่านั้น และผู้อนุญาตให้ผู้อื่นมีสิทธิเหนือพื้นดินนั้นก็ต้องเป็นเจ้าของที่ดินเท่านั้น ทั้งนี้อาจเป็นการยอมให้ผู้อื่นเข้ามาปลูกสร้างและเป็นเจ้าของสิ่งเหล่านั้น หรือเจ้าของที่ดินได้ปลูกสร้างและยอมให้ผู้อื่นเข้ามาเป็นเจ้าของสิ่งเหล่านั้นก็ได้ การก่อให้เกิดสิทธิเหนือพื้นดินจำต้องทำเป็นหนังสือ และจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เสมอ อีกทั้งการมีสิทธิเหนือพื้นดินในโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง ไม่ยึดต้น ไม่ตกเป็นส่วนควบของเจ้าของที่ดินเช่นกัน การระงับสิ้นไปของสิทธิเหนือพื้นดินจะเป็นไปดังกรณีต่อไปนี้ (1) เมื่อสิ้นระยะเวลาที่กำหนดไว้ในนิติกรรม (2) เมื่อมีการบอกเลิกสิทธิเหนือพื้นดิน (3) เมื่อผู้ทรงสิทธิเหนือพื้นดินตายลง และในนิติกรรมก่อตั้งสิทธิห้ามรับมรดกสิทธิเหนือพื้นดิน (4) เมื่อมีการบอกเลิกเพราะผู้ทรงสิทธิไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข อันเป็นสาระสำคัญที่ระบุไว้ และกรณีที่ต้องให้ค่าเช่า ผู้ทรงสิทธิเหนือพื้นดินไม่ชำระค่าเช่าถึงสองปีติดต่อกัน

สิทธิเก็บกิน เป็นทรัพย์สินที่จะเข้าครอบครอง ใช้ และถือเอาประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ของผู้อื่นโดยจะเสียค่าเช่าหรือผลประโยชน์ตอบแทนหรือไม่ก็ได้ สิทธิเก็บกินนี้ถือเป็นการตัดทอนอำนาจกรรมสิทธิ์ของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์อย่างมาก คงเหลือเพียงสิทธิที่จะจำหน่ายทรัพย์สินซึ่งยังคงอยู่กับเจ้าของทรัพย์สินเท่านั้น ลักษณะประการสำคัญคือสิทธิเก็บกินต้องเป็นการใช้หรือถือเอาประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ของผู้อื่น โดยมีได้ระบุหรือจำกัดการใช้หรือประโยชน์เฉพาะอย่างไว้ ผู้ทรงสิทธิเก็บกินจึงมีอำนาจจัดการทรัพย์สินนั้นได้ แต่ต้องไม่เป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพของทรัพย์สินในสาระสำคัญ การก่อตั้งสิทธิเก็บกินทำได้โดยทางนิติกรรม เนื่องจาก

สิทธิเก็บกินเป็นสิทธิเฉพาะตัวที่จะโอนต่อไปไม่ได้ การระงับสิ้นไปของสิทธิเก็บกินจึงเป็นไปในกรณี (1) เมื่อครบกำหนดตามระยะเวลาของนิติกรรมก่อตั้งสิทธิเก็บกิน (2) เมื่อทำนิติกรรมระงับสิทธิเก็บกินก่อนครบกำหนด โดยทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ (3) เมื่อผู้ทรงสิทธิเก็บกินตายลง และ (4) เมื่อทรัพย์สินภายใต้สิทธิเก็บกินสลายไปทั้งหมด และเป็นการพ้นวิสัยที่จะให้กลับคืนได้

ภารติดพันในอสังหาริมทรัพย์ เป็นทรัพย์สินซึ่งเจ้าของอสังหาริมทรัพย์มีความผูกพันที่จะต้องชำระหนี้จากอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นคราวๆ ให้แก่บุคคลอื่น หรือต้องยอมให้ผู้อื่นได้ใช้หรือถือเอาประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์นั้น การก่อให้เกิดภารติดพันในอสังหาริมทรัพย์อาศัยทางนิติกรรมเท่านั้นและเป็นสิทธิเฉพาะตัวที่ไม่สามารถโอนหรือตกทอดโดยทางมรดก เว้นแต่ได้รับอนุญาตไว้ในนิติกรรม ความระงับสิ้นแห่งภารติดพันในอสังหาริมทรัพย์มีดังนี้ (1) เมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามนิติกรรมก่อตั้งภารติดพันในอสังหาริมทรัพย์ (2) เมื่อผู้รับผลประโยชน์ตาย (3) เมื่อทำนิติกรรมระงับภารติดพันในอสังหาริมทรัพย์ก่อนระยะเวลาที่กำหนด โดยทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ (4) เมื่อผู้รับประโยชน์ขอให้นำทรัพย์ออกขายทอดตลาด เพื่อนำเงินมาชำระหนี้ของตน (5) เมื่อผู้รับประโยชน์และเจ้าของอสังหาริมทรัพย์กลายเป็นบุคคลเดียวกัน (6) เมื่ออสังหาริมทรัพย์ภายใต้ภารติดพันสลายไปทั้งหมด (7) เมื่อผู้รับประโยชน์มิได้ใช้อสังหาริมทรัพย์ภายใต้ภารติดพันถึงสิบปี และ (8) เมื่อเจ้าของภารติดพันบอกเลิกสิทธิ เพราะผู้รับประโยชน์ละเลยไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขอันเป็นสาระสำคัญ

แม้ว่าภาระจำยอม สิทธิอาศัย สิทธิเก็บกิน สิทธิเหนือพื้นดิน และภารติดพันในอสังหาริมทรัพย์จะเป็นทรัพย์สินเช่นเดียวกับสิทธิจำนอง แต่ก็มีส่วนที่แตกต่างกันโดยที่ทรัพย์สินเหล่านี้ไม่ได้เป็นหลักประกันพิเศษแห่งหนึ่งเช่นสิทธิจำนอง ลักษณะของทรัพย์สินเหล่านี้ต่างมีเงื่อนไขเฉพาะเช่น ภาระจำยอม เป็นเพียงทรัพย์สินที่ผูกพันเพื่อประโยชน์แก่อสังหาริมทรัพย์อื่น ไม่ใช่เพื่อประโยชน์แก่บุคคลเฉพาะตัว สิทธิอาศัยเป็นแต่สิทธิที่จะอยู่อาศัยอยู่ในโรงเรือนของผู้อื่น โดยไม่ต้องเสียค่าเช่า สิทธิเหนือพื้นดินในการเป็นเจ้าของโรงเรือน สิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งเพาะปลูกบนดินหรือใต้ดินของผู้อื่นโดยจะเสียค่าเช่า ค่าตอบแทนให้แก่เจ้าของที่ดินหรือไม่ก็ได้ สิทธิเก็บกินมีสิทธิใช้และถือเอาประโยชน์แห่งอสังหาริมทรัพย์ได้ แต่ต้องไม่ทำให้อสังหาริมทรัพย์นั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ และต้องรักษาอสังหาริมทรัพย์นั้นเสมือนกับวิญญูชนรักษาอสังหาริมทรัพย์ของตนเอง และเพื่อป้องกันความเสี่ยงภัยอันเกิดแก่อสังหาริมทรัพย์จากเหตุสุดวิสัยหรือเหตุอื่น ผู้ทรงสิทธิเก็บกินต้องเอาประกันวินาศภัยเพื่อประโยชน์แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ภารติดพันในอสังหาริมทรัพย์ให้ผู้รับประโยชน์มีสิทธิได้รับการชำระหนี้เป็น

คราวๆ ซึ่งอาจเป็นเงินหรือทรัพย์สินอื่นๆ ที่ได้จากอสังหาริมทรัพย์นั้นก็ได้ มีสิทธิใช้และถือเอาประโยชน์ที่ระบุไว้โดยเฉพาะ

ทรัพย์สินที่กล่าวมานี้โดยลักษณะเป็นการรอนสิทธิของเจ้าของกรรมสิทธิ์ และไม่ได้เกิดขึ้นจากมูลหนี้ เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับสิทธิจำนองแล้ว เมื่อสิทธิจำนองเป็นกรณีที่อสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นประกันการชำระหนี้จึงมีมาตรการคุ้มครองผู้รับจำนอง เนื่องจากการกระทำของผู้จำนองที่ภายหลังจดทะเบียนจำนองแล้ว ผู้จำนองได้จดทะเบียนการจำยอมหรือทรัพย์สินอื่นเหนือทรัพย์สินนั้นขึ้นอีก ซึ่งจะทำให้ราคาทรัพย์สินที่จำนองเสื่อมค่า และผู้รับจำนองไม่ได้ยินยอมด้วย ผู้รับจำนองจึงมีสิทธิขอลบทรัพย์สินเหล่านั้นออกเสียจากทะเบียนได้ในเวลาบังคับจำนอง แต่หากทรัพย์สินเหล่านั้นมีอยู่ก่อนจดทะเบียนจำนองแล้ว ผู้รับจำนองจะขอลบทรัพย์สินเหล่านั้นออกจากทะเบียนไม่ได้ เพราะทรัพย์สินนั้นแม้จะตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขเช่นใด เจ้าของก็จำนองได้ภายใต้เงื่อนไขเช่นนั้น ซึ่งโอกาสในการรับจำนองอสังหาริมทรัพย์ที่มีการจำยอมหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอยู่นั้นย่อมเกิดขึ้นได้ยากเช่นกัน

3.7 ความสัมพันธ์ระหว่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะจำนองที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้รับจำนอง

แม้ลักษณะของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 จะเป็นกฎหมายมหาชนแต่ก็มีความคาบเกี่ยวกับกฎหมายเอกชนอยู่มาก เนื่องจากกฎหมายเวนคืนเป็นกฎหมายที่ลิดรอนสิทธิที่อยู่เหนือทรัพย์สินของเอกชน โดยการบังคับเอากรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นของเอกชนมาเป็นของรัฐอันปราศจากความสมัครใจของเอกชน แม้ว่าการเวนคืนจะกระทำได้ที่ขอบเขตและเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ตาม แต่กฎหมายเวนคืนกลับกล่าวถึงมาตรการคุ้มครองสิทธิของเอกชนไว้น้อยมาก เมื่อลักษณะประการสำคัญของกฎหมายเวนคืนอยู่ที่การจ่ายเงินค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคมแล้ว ย่อมควรต้องครอบคลุมไปถึงบุคคลทุกคนที่เกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวนั้นด้วย แต่เมื่อได้พิจารณาพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แล้ว พบว่าโดยมากจะกล่าวถึงสิทธิของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์เป็นสำคัญ หากพิจารณาในแง่มุมของกฎหมายมหาชนแล้ว ก็เป็นการสมควรที่จะมุ่งเน้นไปยังเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่หน่วยงานของรัฐต้องเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย แต่หากพิจารณาในทางกลับกันแล้วจะพบว่าอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นตัวแปรสำคัญของการเวนคืนนั้น มีคุณค่าและได้รับการยอมรับในทางเศรษฐกิจมาก นอกจากการมีมูลค่าในตัวของอสังหาริมทรัพย์เองแล้ว ยังสามารถนำเอาอสังหาริมทรัพย์นั้นไปใช้ประโยชน์ในด้านอื่นๆ ได้อีกมากมาย เนื่องจาก

การเปลี่ยนแปลงทางราคาของอสังหาริมทรัพย์เกิดขึ้นค่อนข้างช้า อสังหาริมทรัพย์จึงเป็นที่นิยมในการนำไปใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการนำไปเป็นหลักประกันในการกู้ยืมเพื่อการลงทุนทางธุรกิจด้านต่างๆ

ปัจจุบันพื้นที่โดยส่วนใหญ่ล้วนแล้วแต่มีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองเพื่อประโยชน์ในการทำมาหาเลี้ยงชีพหรือการเป็นที่อยู่อาศัย โครงการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไม่ว่าจะเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ทางด้านสาธารณูปโภคอื่นๆ มักเกิดขึ้นในบริเวณที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ เช่น ในตัวเมือง หรือแม้จะเป็นการเวนคืนนอกเขตเศรษฐกิจแต่ก็เกิดขึ้นเป็นบริเวณกว้างกระทบต่อพื้นที่ทำมาหาเลี้ยงชีพ ซึ่งที่ดินในบริเวณดังกล่าวนี้เองหลักหนีไม่พ้นการเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่มีศักยภาพในการทำมาหาประโยชน์ ดังนั้นเมื่อเกิดการเวนคืนขึ้น นอกจากเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงแล้ว บรรดาผู้ถูกมีส่วนเกี่ยวพันกับอสังหาริมทรัพย์นั้นย่อมต้องได้รับผลกระทบกระเทือนตามไปด้วย แต่กฎหมายที่ออกมารับการเวนคืนอันได้แก่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กลับไม่ได้กำหนดมาตรการคุ้มครองความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างเพียงพอต่อเอกชน โดยเฉพาะต่อผู้รับจำนองซึ่งได้รับความเสียหายจากการให้กู้ยืมเงิน สูญเสียหลักประกันอันอาจได้รับชำระ และต้องเผชิญกับนโยบายของรัฐอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะจำนอง ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้รับจำนองพบว่ามีความแตกต่างกันดังนี้

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดสิทธิของผู้รับจำนองไว้ในหลายมาตราได้แก่

มาตรา 702 วรรคสอง ผู้รับจำนองมีสิทธิได้รับชำระหนี้จากทรัพย์สินที่จำนองก่อนเจ้าหนี้สามัญ ไม่ว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นจะได้โอนไปยังบุคคลภายนอกแล้วหรือไม่

มาตรา 722 ผู้รับจำนองมีสิทธิขอลบบารจำยอมหรือทรัพย์สินหรืออย่างอื่นที่ได้จดทะเบียนขึ้นภายหลังโดยตนไม่ได้ยินยอมด้วย

มาตรา 723 ผู้รับจำนองสามารถบังคับจำนองได้ทันที หากทรัพย์สินจำนองสูญหายหรือเสียหาย เป็นเหตุให้ไม่เพียงพอแก่การประกัน

มาตรา 745 ผู้รับจำนองสามารถบังคับจำนองได้แม้หนี้ประธานขาดอายุความ

มาตรา 231 ผู้รับจำนองมีสิทธิที่จะเรียกธำนาถแก่ผู้รับประกันภัย กรณี
ทรัพย์จำนองเกิดวินาศภัย

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 บัญญัติให้
สิทธิจำนองสิ้นสุดลงหลังพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีผลบังคับใช้ และกำหนดสิทธิ
ของผู้รับจำนองไว้ใน มาตรา 29 โดยให้ผู้รับจำนองยื่นขอรับชำระหนี้หรือขอรับชดเชยจากเงินค่า
ทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่
และเจ้าหน้าที่จะจ่ายเงินค่าทดแทนแก่ผู้รับจำนอง ต่อเมื่อผู้รับจำนองได้ตกลงแบ่งเงินค่าทดแทน
กับเจ้าของอสังหาริมทรัพย์แล้ว

จะสังเกตเห็นความไม่สอดคล้องกัน ในเรื่องสิทธิของผู้รับจำนองของประมวล
กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 โดย
ลักษณะของการบัญญัติกฎหมายที่ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน สิทธิของผู้รับจำนองกรณี
อสังหาริมทรัพย์ที่จำนองถูกเวนคืนนี้ จึงไม่ได้รับความคุ้มครองเท่าที่ผู้รับจำนองได้รับคุ้มครองตาม
กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อีกทั้งยังสูญเสียหลักประกันแห่งหนี้ไปโดยไม่มีมาตรการทางกฎหมาย
แก้ไขเยียวยาให้

ในบทต่อไปจะได้ทำการวิเคราะห์ว่า โดยแท้จริงแล้วผู้รับจำนองนั้นควรได้รับ
ความคุ้มครองจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 อย่างไร โดยที่จะ
ไม่เป็นการขัดเจตนารมณ์ของกฎหมาย และไม่กระทบต่อสิทธิเฉพาะตัวบางประการของเจ้าของ
อสังหาริมทรัพย์

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย