



แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

เล่มที่ ๗

คดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น

๑. การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

๑.๑ การกำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๑.๒ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนการเวนคืน

การตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางแยกจากทางหลวงประชาธิปไตย ตรงหลักกิโลเมตรที่ ๑๐๗.๙๙๐ ถึงริมแม่น้ำเจ้าพระยา ในท้องที่อำเภอพยุหะคีรี จังหวัดนครสวรรค์ พุทธศักราช ๒๔๘๕ แม้จะมีผลทำให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ถูกเวนคืนตกเป็นของเจ้าหน้าที่นับตั้งแต่วันโฆษณาพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่การที่เจ้าหน้าที่จะมีสิทธิเข้าครอบครองทรัพย์สินนั้นได้ก็ต่อเมื่อได้ใช้เงินหรือวางเงินค่าทำขวัญแล้ว ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ เมื่อข้อเท็จจริงฟังไม่ได้ว่า ในการเวนคืนดังกล่าว ได้มีการจ่ายเงินค่าทำขวัญหรือเงินค่าทดแทนใด ๆ ให้แก่ผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงดังกล่าวในขณะนั้น ซึ่งต่อมาได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินไปยังบุคคลภายนอก บุคคลภายนอกผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ย่อมมีสิทธิได้รับเงินค่าทำขวัญหรือเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนตามมาตรา ๑๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเมื่อบุคคลภายนอกนั้นถึงแก่ความตาย ทายาทผู้รับมรดกในที่ดินนั้นย่อมได้รับไปทั้งสิทธิและหน้าที่ในที่ดิน ดังนั้น การที่หน่วยงานทางปกครองมิได้ดำเนินการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินและจ่ายเงินดังกล่าวให้แก่ทายาทผู้รับมรดก เมื่อได้รับการร้องขอ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

สรุปข้อเท็จจริง

ขณะที่ได้ขยาย จ. พี่ชายของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๒๒๘ ตำบลพยุหะแด่น อำเภอพยุหะคีรี จังหวัดนครสวรรค์ เนื้อที่ดินทั้งแปลง ๙ ไร่ ๙ ตารางวา ได้มีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางแยกจากทางหลวงประชาธิปไตย ตรงหลักกิโลเมตรที่ ๑๐๗.๙๙๐ ถึงริมแม่น้ำเจ้าพระยา ในท้องที่อำเภอพยุหะคีรี จังหวัดนครสวรรค์



พุทธศักราช ๒๔๘๕ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๔๘๕ เวณดินที่ติดดังกล่าวเกือบทั้งแปลง แต่ยังไม่มีการจ่ายเงินค่าทำขวัญหรือเงินค่าทดแทนใด ๆ หลังจากที่มีการออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวมาแล้วประมาณ ๓๐ ปี นาย จ. โดยนาง ป. ผู้รับมอบอำนาจ ได้มีหนังสือถึงหน่วยงานราชการหลายแห่งเพื่อขอที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๒๒๘ คิน แต่ในขณะนั้นที่ดินได้เป็นที่ตั้งของหมวดการทางพยุหะคีรีแล้ว ทางราชการจึงไม่คืนที่ดินให้ ต่อมา นาย จ. ได้ยกที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๒๒๘ ให้แก่นาง ป. ซึ่งเป็นมารดาของนาย จ. และผู้ฟ้องคดี และเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๑ นาย ว. กับพวก ซึ่งรวมทั้งนาง ป. ได้ทูลเกล้าถวายฎีกาเพื่อขอความเป็นธรรมกรณีเวนคืนที่ดิน สำนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ตรวจสอบแล้วปรากฏว่า ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๒๒๘ ยังไม่มีการจดทะเบียนเวนคืน และไม่มีหลักฐานว่ามีการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน จึงเชื่อว่าทางราชการยังไม่ได้จ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนให้แก่เจ้าของที่ดิน ซึ่งจังหวัดนครสวรรค์พิจารณาแล้วได้แจ้งให้กรมทางหลวงพิจารณาดำเนินการจ่ายเงินค่าทดแทนให้กับเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน แต่ไม่ปรากฏว่าได้มีการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินแปลงดังกล่าวแต่อย่างใด ต่อมา เจ้าพนักงานที่ดินได้จดทะเบียนแบ่งแยกในนามเดิมให้แก่นาง ป. โดยแบ่งที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนเป็นโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๗๖๕๔ มีเนื้อที่ประมาณ ๑ งาน ๕๓ ตารางวา และให้ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๒๒๘ เป็นแปลงคงเหลือมีเนื้อที่ประมาณ ๘ ไร่ ๒ งาน ๕๖ ตารางวา แต่เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น กรมที่ดินจึงให้พนักงานเจ้าหน้าที่บันทึกหมายเลขถักติดไว้ในโฉนดที่ดินฉบับสำนักงานที่ดินว่าที่ดินแปลงนี้ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๘๕ หากจะจดทะเบียนเวนคืนเมื่อใดให้แนะนำให้ขอรังวัดสอบเขตเสียก่อน เพื่อให้ทราบจำนวนเนื้อที่ที่แน่นอนในการจ่ายเงินค่าทดแทนต่อไป ต่อมา เมื่อนาง ป. ถึงแก่ความตาย ที่ดินพิพาทได้โอนมาเป็นของผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมและอธิบดีกรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ตามลำดับ) ขอให้จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เดิมที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๒๒๘ มีเนื้อที่ ๘ ไร่ ๙ ตารางวา ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๘๕ แม้การเวนคืนตามพระราชบัญญัตินี้จะมีผลทำให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวตกมาเป็นของ



เจ้าหน้าที่นับตั้งแต่วันโฆษณาพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง^๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่จะมีสิทธิเข้าครอบครองทรัพย์สินนั้นได้ต่อเมื่อได้ใช้เงินหรือวางเงินค่าทำขวัญแล้ว ตามบทบัญญัติมาตราเดียวกัน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองว่า สำนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์เคยตรวจสอบเอกสารสิทธิที่ดินแปลงโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๒๒๘ แล้วพบว่ายังไม่มีภาระจดทะเบียนเวนคืน และกองจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดิน กรมทางหลวง ไม่มีหลักฐานการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน อีกทั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตรวจสอบไม่ได้ว่า มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนมาก่อนหรือไม่ กรณีจึงฟังได้ว่า ยังไม่มีการจ่ายเงินค่าทำขวัญหรือเงินค่าทดแทนที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๒๒๘ ที่ถูกเวนคืนให้แก่เจ้าของที่ดิน หรือนาย ป. ในขณะนั้น นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงยังไม่มีหลักฐานยืนยันได้ว่า ได้มีการกำหนดจำนวนเงินค่าทำขวัญเพื่อจ่ายให้แก่เจ้าของที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๒๒๘ ที่ถูกเวนคืนและได้วางเงินดังกล่าวต่อศาลตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น การดำเนินการเวนคืนที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๒๒๘ ตามคดีนี้จึงเป็นกรณีที่ไม่ได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว สิทธิในการรับเงินค่าทำขวัญหรือค่าทดแทนของนาย จ. จึงยังไม่ขาดอายุความ ๑ ปี ด้วยเหตุนี้ การที่นาย จ. โอนที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๒๒๘ ให้แก่มารดา คือ นาง ป. ภายหลังจากที่ได้มีการโฆษณาพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ พุทธศักราช ๒๔๘๕ ในราชกิจจานุเบกษา จึงถือว่า นาง ป. เป็นบุคคลภายนอกที่มีสิทธิได้รับเงินค่าทำขวัญตามมาตรา ๑๐ วรรคสาม^๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเมื่อต่อมา นาง ป. ถึงแก่ความตาย จึงได้มีการโอนที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๒๒๘ โดยทางมรดกให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงได้รับไปทั้งสิทธิและหน้าที่ในที่ดินดังกล่าว และย่อมมีสิทธิได้รับเงินค่าทำขวัญหรือเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้พิจารณาดำเนินการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินและจ่ายเงินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำขอของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการพิจารณากำหนดเงิน

^{๑-๒} พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗

มาตรา ๑๐ นับตั้งแต่วันโฆษณาพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวในมาตรา ๘ ในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนนั้นตกมาเป็นของเจ้าหน้าที่ แต่เจ้าหน้าที่จะมีสิทธิเข้าครอบครองทรัพย์สินนั้นได้ต่อเมื่อได้ใช้เงินหรือวางเงินค่าทำขวัญแล้วตามบทบัญญัติไว้ในมาตราต่อไป

ตั้งแต่วันโฆษณาพระราชบัญญัติในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป ท่านว่าบรรดาการจำนองบุริมสิทธิ หรือทรัพย์สินสิทธิ ซึ่งมีอยู่ในส่วนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเวนคืนนั้นเป็นอันสิ้นสุดลง แต่สิทธิของผู้รับประโยชน์ในการที่จะได้รับชดเชยจากเงินค่าทำขวัญ (ถ้าหากมี) นั้นยังคงมีอยู่ แต่ผู้รับประโยชน์จะต้องร้องขอรับชำระจากเงินค่าทำขวัญนั้นภายในหนึ่งเดือนนับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งความตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘ หรือถ้าเงินค่าทำขวัญนั้นให้แก่เจ้าของทรัพย์สินในวันใดภายหลัง ก็ต้องร้องขอเสียก่อนวันนั้น

ตั้งแต่วันโฆษณาพระราชบัญญัติในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป ถ้าผู้มีสิทธิในทรัพย์สินนั้นโอนสิทธิให้แก่บุคคลภายนอก บุคคลภายนอกนั้นไม่มีสิทธิที่จะเรียกร้องได้ก็แต่จะเพาะเงินค่าทำขวัญเท่านั้น

ค่าทดแทนที่ดินและจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๒๒๘ ตำบลพยุหะแด่น อำเภอพยุหะคีรี จังหวัดนครสวรรค์ แก่ผู้ฟ้องคดีตามเนื้อที่ที่ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ พุทธศักราช ๒๔๘๕ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๑๐/๒๕๕๙)

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนบางส่วนได้นำที่ดินดังกล่าว ทั้งแปลงไปจดทะเบียนโอนเป็นประกันไว้กับธนาคารก่อนที่จะมีการเวนคืน ธนาคารผู้รับโอนจึงย่อมเป็นผู้มีสิทธิได้รับชำระหนี้หรือรับชดใช้เงินค่าทดแทนที่ดิน ตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เมื่อเจ้าหน้าที่เวนคืนมีหนังสือแจ้งให้ธนาคารผู้รับโอนมารับชำระหนี้หรือรับชดใช้เงิน ค่าทดแทนที่ดิน แต่ธนาคารผู้รับโอนไม่มารับเงินภายในเวลาที่กำหนด โดยไม่ได้ แจ้งเหตุผลให้เจ้าหน้าที่ทราบ และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ทราบ ในขณะนั้นว่า เจ้าของที่ดินกับธนาคารตกลงกันได้หรือไม่ว่า ใครเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงิน ดังกล่าว ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่นำเงินค่าทดแทนที่ดินไปฝากไว้กับธนาคารออมสิน ในนามของเจ้าของที่ดินเพื่อให้ผู้กรณีไปใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล จึงชอบด้วยมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เหตุที่ธนาคารผู้รับโอนไม่ไปรับเงิน ค่าทดแทนตามหนังสือแจ้ง เนื่องจากประสงค์จะใช้สิทธิฟ้องบังคับจำนองต่อศาลแพ่ง และต่อมาได้มีการดำเนินการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลแพ่ง โดยมีการยึดที่ดิน แปลงดังกล่าวออกขายทอดตลาด จึงฟังได้ว่า ธนาคารผู้รับโอนไม่ประสงค์จะใช้สิทธิ ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยขอรับชำระหนี้จากเงินค่าทดแทน ที่ดินที่ติดจำนองดังกล่าว จึงเป็นกรณีไม่มีข้อโต้แย้งกันระหว่างผู้ฟ้องคดีกับธนาคาร ผู้รับโอนว่า ใครจะเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินที่เจ้าหน้าที่นำไปฝากไว้ ที่ธนาคารออมสิน ดังนั้น เมื่อในขณะที่ผู้ฟ้องคดีไปรับเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน ผู้ฟ้องคดียังคงเป็นผู้มีกรรมสิทธิในที่ดินที่ถูกเวนคืน หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐผู้รับผิดชอบจึงต้องจ่ายเงินค่าทดแทนที่ฝากไว้กับธนาคารออมสินดังกล่าวให้แก่ ผู้ฟ้องคดี



สรุปข้อเท็จจริง

ที่ดินของผู้ฟ้องคดีโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๒๒๖๔๓ มีเนื้อที่ ๒๒ ตารางวา อยู่ในแนวเขตที่จะต้องเวนคืน ๖ ตารางวา ผู้ฟ้องคดีได้นำที่ดินดังกล่าวทั้งแปลงไปจดทะเบียนจำนองเป็นประกันไว้กับธนาคาร ท. เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๓๖ ต่อมา กรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดี) แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปติดต่อกับเจ้าหน้าที่และผู้ฟ้องคดีได้ตกลงยอมรับเงินค่าทดแทนที่ดินตามราคาที่คณะกรรมการพิจารณาเจรจาตกลงราคาค่าทดแทนฯ ในชั้นการเจรจาปรองดองก่อนการเวนคืนกำหนดให้คิดเป็นเงินค่าทดแทน ๒๗๐,๐๐๐ บาท โดยผู้ฟ้องคดีได้ลงชื่อในหนังสือยืนยันรับค่าทดแทนดังกล่าวไว้เป็นหลักฐานแล้ว แต่ยังมีได้ลงชื่อผูกพันในสัญญาการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดิน หลังจากนั้น จึงมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๓๙ ธนาคาร ท. ผู้รับจำนองที่ดินดังกล่าวจึงได้รับดำเนินการฟ้องคดีแพ่งเพื่อบังคับชำระหนี้จำนอง และศาลแพ่งมีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ ให้ผู้ฟ้องคดีชำระหนี้แก่ธนาคาร ท. ผู้รับจำนอง ตามมูลหนี้ที่ฟ้องเป็นเงิน ๒,๒๔๐,๖๗๐.๒๔ บาท ในระหว่างการบังคับคดีแพ่งดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้ตรวจสอบพบว่า ที่ดินดังกล่าวมีการจำนองไว้กับธนาคาร ท. ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้ดำเนินการตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยมีหนังสือแจ้งไปยังธนาคาร ท. ผู้รับจำนอง ให้ไปพบเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอรับชำระหนี้หรือรับชดเชยเงินค่าทดแทนที่ดินภายใน ๑๕ วัน นับตั้งแต่ได้รับหนังสือแจ้ง แต่โดยที่ธนาคาร ท. ได้ใช้สิทธิฟ้องเป็นคดีแพ่งเพื่อบังคับชำระหนี้จำนองกับผู้ฟ้องคดีและคดีอยู่ในระหว่างการเร่งรัดบังคับคดีโดยการยึดที่ดินแปลงดังกล่าวเพื่อนำออกขายทอดตลาด จึงไม่ไปติดต่อขอรับเงินค่าทดแทนและไม่ได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบ ต่อมา เมื่อได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดให้การดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ ดังกล่าวเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปพบเพื่อเจรจาทำความเข้าใจตกลงค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนภายใน ๑๕ วัน ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ไปติดต่อขอรับเงินตามที่เคยตกลงไว้ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่จ่ายเงินให้ โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีไม่สามารถตกลงกับธนาคารผู้รับจำนองได้และไม่มีโฉนดที่ดินที่ถูกเวนคืนไปดำเนินการรังวัดและแก้ไขทางทะเบียน จากนั้นเมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๑ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้นำเงินค่าทดแทนที่ดินจำนวน ๒๗๐,๐๐๐ บาท ไปฝากไว้ที่ธนาคารออมสิน สาขาโชคชัย ๔ ในนามของผู้ฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๑ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีแจ้งกำหนดการเข้าครอบครองที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืน โดยจะเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเมื่อพ้นหกสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้ง และให้ผู้ฟ้องคดีไปติดต่อขอรับเงินค่าทดแทนกับเจ้าหน้าที่นับตั้งแต่วันที่ได้รับหนังสือ แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ไปติดต่อขอรับเงินค่าทดแทน ผู้ถูกฟ้องคดีกลับไม่จ่ายเงินให้ โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีไม่สามารถตกลงกับธนาคาร ท. ผู้รับจำนองและไม่มีโฉนดที่ดินที่ถูกเวนคืนไปดำเนินการรังวัดและแก้ไขทางทะเบียน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า

ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าทดแทนที่ดินพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนตามกฎหมายแล้ว ผู้ที่จะมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน โดยหลักแล้วจะต้องเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๑๘^{๓-๔} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่ในกรณีที่ที่ดินที่ถูกเวนคืน นั้น มีการจำนองไว้แล้ว จะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๒๙^๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ที่ดินที่ถูกเวนคืนบางส่วนของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้นำที่ดินดังกล่าวทั้งแปลงไปจดทะเบียนจำนองเป็นประกันไว้กับธนาคาร ท. ก่อนที่จะมีการเวนคืน ธนาคาร ท. ผู้รับจำนอง จึงเป็นผู้มีสิทธิได้รับชำระหนี้หรือรับชดใช้เงินค่าทดแทนที่ดินตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วย

^{๓-๔} พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๑๘ เงินค่าทดแทนนั้น ให้กำหนดให้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

(๑) เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งที่ดินที่ต้องเวนคืน

(๒) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่

(๓) ผู้เช่าที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในที่ดินที่ต้องเวนคืน แต่การเช่าต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือซึ่งได้ทำไว้ก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือได้ทำขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ และการเช่ายังมีได้ระงับไปในวันที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครองที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว แต่เงินค่าทดแทนในการเช่านี้พึงกำหนดให้เฉพาะที่ผู้เช่าได้เสียหายจริงโดยเหตุที่ต้องออกจากที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวก่อนสัญญาเช่าระงับ

(๔) เจ้าของต้นไม้ยืนต้นที่ขึ้นอยู่ในที่ดินในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

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

(๖) บุคคลผู้เสียหายในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกันผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้น ตามมาตรา ๑๓๔๔ หรือมาตรา ๑๓๕๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณีที่บุคคลเช่นนั้นได้จ่ายค่าทดแทนในการใช้สิทธิดังกล่าวให้แก่เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนแล้ว

มาตรา ๒๙ ในกรณีที่มีการจำนอง บุริมสิทธิ หรือทรัพย์สินอย่างอื่นเหนืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้ผู้รับจำนอง ผู้ทรงบุริมสิทธิ หรือผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าวมาชำระหนี้หรือรับชดใช้จากเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์นั้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง และในระหว่างนั้นยังมีเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้น แต่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จะจ่ายเงินให้แก่ผู้รับจำนอง ผู้ทรงบุริมสิทธิ หรือผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าวได้ ก็ต่อเมื่อคู่กรณีตกลงกันได้แล้ว ถ้าคู่กรณียังมีปัญหาโต้แย้งกันอยู่ ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่วางเงินค่าทดแทนไว้ตามมาตรา ๓๑ โดยพิน และให้หนังสือแจ้งให้คู่กรณีฟ้องคดีต่อศาล



การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ธนาคาร ท. ผู้รับจำนอง มารับชำระหนี้หรือรับชดใช้เงินค่าทดแทนที่ดินแล้ว แต่ธนาคาร ท. ไม่มารับเงินภายในเวลาที่กำหนดและไม่ได้แจ้งเหตุผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบจนล่วงพ้นหกสิบวันนับแต่วันที่ธนาคาร ท. ได้รับหนังสือแจ้งดังกล่าวแล้ว และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบในขณะนั้นว่า คู่กรณี คือ ผู้ฟ้องคดีกับธนาคาร ท. ตกลงกันได้หรือไม่ว่า ใครเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินดังกล่าว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินค่าทดแทนที่ดินจำนวน ๒๗๐,๐๐๐ บาท ฝากไว้กับธนาคารออมสิน ในนามของผู้ฟ้องคดีเพื่อให้คู่กรณีไปใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล จึงชอบด้วยมาตรา ๒๙ ประกอบกับ มาตรา ๓๑^๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แล้ว

อย่างไรก็ตาม เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามคำชี้แจงของธนาคาร ท. ผู้รับจำนอง ที่ชี้แจง เป็นหนังสือต่อศาลปกครองชั้นต้นว่า ธนาคาร ท. ผู้รับจำนอง ได้รับหนังสือแจ้งให้ไปติดต่อ ขอรับเงินค่าทดแทนจากผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว แต่ธนาคาร ท. ผู้รับจำนอง ไม่ไปติดต่อขอรับเงิน ดังกล่าว เนื่องจากประสงค์จะใช้สิทธิฟ้องคดีบังคับชำระหนี้จำนองนั้นต่อศาลแพ่ง และศาลแพ่ง ได้มีคำพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชำระหนี้ ซึ่งต่อมา ธนาคาร ท. ผู้รับจำนอง ได้ดำเนินการ บังคับชำระหนี้โดยยึดที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๒๒๖๔๓ ของผู้ฟ้องคดีทั้งแปลงแล้วนำออก ขายทอดตลาดไปเมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๐ และต่อมาได้รับชำระหนี้จำนองไป โดยครบถ้วนแล้ว ข้อเท็จจริงจึงรับฟังได้เป็นยุติว่า ธนาคาร ท. ผู้รับจำนอง ไม่ประสงค์จะใช้สิทธิ ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยการขอรับชำระหนี้จากเงินค่าทดแทนที่ดิน ที่ติดจำนองดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ไม่ขัดแย้งกันระหว่างผู้ฟ้องคดีกับธนาคาร ท. ผู้รับจำนอง ว่าใครจะเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินที่ผู้ถูกฟ้องคดีนำไปฝากไว้ที่ธนาคารออมสิน ในนามของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีไปขอรับเงินค่าทดแทนที่ดินดังกล่าวเมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๔๑ โดยในขณะนั้นผู้ฟ้องคดียังเป็นผู้มีการมสิทธิในที่ดินที่อยู่ในแนวเขตเวนคืน ซึ่งยังมิได้ ถูกธนาคาร ท. ผู้รับจำนอง ยึดที่ดินนั้นออกขายทอดตลาดแต่อย่างใด อีกทั้งเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดี กำหนดเข้าครอบครองหรือเข้าดำเนินการในที่ดินที่จะถูกเวนคืนนั้นตามหนังสือลงวันที่ ๑๑

^๕ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๓๑ ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ถ้าจะต้องมีการวางเงินค่าทดแทนไม่ว่าเนื่องในกรณีใด ๆ ให้กระทำ โดยการนำเงินไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน โดยแยกฝากเป็นบัญชีเฉพาะราย ในการนี้ถ้ามีดอกเบี้ยหรือดอกผลใดเกิดขึ้นเนื่องจากการฝากเงินนั้นให้ตกเป็นสิทธิแก่ผู้มีสิทธิ ได้รับเงินค่าทดแทนนั้นด้วย

ในการไปรับเงินฝากจากธนาคารออมสินนั้น ให้ผู้ซึ่งประสงค์จะขอรับเงินแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า สิบห้าวันเพื่อเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จะได้ดำเนินการเบิกจ่ายให้

หลักเกณฑ์และวิธีการในการนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสิน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ธันวาคม ๒๕๔๑ แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินจำนวน ๒๗๐,๐๐๐ บาท ที่ฝากไว้กับธนาคารออมสินในนามของผู้ฟ้องคดี พร้อมดอกเบี้ยที่เกิดจากต้นเงินจำนวนดังกล่าว ทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตั้งแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินไปฝากที่ธนาคารออมสิน แต่โดยที่ผู้ฟ้องคดี มีคำขอให้คิดดอกเบี้ยตั้งแต่วันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๔๑ ในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี จึงต้องกำหนด ให้ผู้ฟ้องคดีได้รับดอกเบี้ยตั้งแต่วันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๔๑ และต้องไม่เกินร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการให้มีการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดิน จำนวน ๒๗๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยอันเกิดจากการฝากเงินจำนวนดังกล่าวในชื่อของผู้ฟ้องคดี ไว้กับธนาคารออมสิน นับตั้งแต่วันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๔๑ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระแล้วเสร็จ แต่อัตราดอกเบี้ยที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจะต้องไม่เกินร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๘๑/๒๕๕๙)

๑.๓ เงินค่าทดแทนการเวนคืน

๑.๓.๑ ค่าทดแทนที่ดิน

กรณีที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดหลักเกณฑ์ การกำหนดเงินค่าทดแทนโดยให้เพิ่มราคาค่าทดแทนจากฐานราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ตามลักษณะของการใช้ประโยชน์ในที่ดิน โดยจำแนกเป็นประเภทที่ดินอาคารพาณิชย์ ประเภทที่ดินที่อยู่อาศัย ประเภทที่ดินว่างเปล่า และประเภทที่ดินที่เป็นพื้นที่เกษตรกรรม และได้กำหนดให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นที่ดินประเภทที่ดินว่างเปล่า ทั้งที่ที่ดินแปลงดังกล่าว มีเนื้อที่ทั้งแปลง ๙ ไร่ ๒ งาน ๗๔ ตารางวา ถูกเวนคืนบางส่วนเป็นเนื้อที่ ๘ ไร่ ๑ งาน ๓๔^{๔๔}/_{๑๐๐} ตารางวา โดยมีที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนจำนวน ๒ ไร่ เป็นที่ตั้งของอาคารและ สิ่งปลูกสร้างอื่นที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย กรณียอมเป็นการกำหนดค่าทดแทนไม่เป็นไปตาม หลักเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ควรพึงกำหนดเงิน ค่าทดแทนที่ดินจำนวน ๒ ไร่ ดังกล่าว เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัย ที่จะได้รับเงิน ค่าทดแทนเพิ่มขึ้นในอัตรามากกว่าที่ดินในส่วนที่กำหนดเป็นประเภทที่ดินว่างเปล่า จึงจะถูกต้องชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรม

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๒๓๕๘๔ เนื้อที่ ๙ ไร่ ๒ งาน ๗๔ ตารางวา และที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๔๑๓๖๒ เนื้อที่ ๒ งาน ๘ ตารางวา ซึ่งอยู่ในแนวเขตเวนคืนบางส่วนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่ตำบลตลาดขวัญ ตำบลสวนใหญ่ ตำบลบางศรีเมือง และตำบลบางกร่าง อำเภอ



เมื่อนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๙ เพื่อก่อสร้างสะพานและขยายถนน โดยที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๒๓๕๔๔ ถูกเวนคืน ๘ ไร่ ๑ งาน ๓๔^{๙๙}/_{๑๐๐} ตารางวา และที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๔๑๓๖๒ ถูกเวนคืน ๑ งาน ๑^{๙๒}/_{๑๐๐} ตารางวา ต่อมา คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น มีมติกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้นจากราคาประเมินทุนทรัพย์แยกตามลักษณะการใช้ประโยชน์ โดยที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๔๑๓๖๒ มีราคาประเมินทุนทรัพย์ ตารางวาละ ๒๐,๐๐๐ บาท กำหนดให้เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัย ได้รับเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นร้อยละ ๗๑ เป็นตารางวาละ ๓๔,๒๐๐ บาท แต่เนื้อที่ส่วนที่เหลือไม่ถึงร้อยละ ๕๐ จึงให้เพิ่มเงินค่าทดแทนอีกร้อยละ ๓๐ เป็นตารางวาละ ๔๔,๔๖๐ บาท เป็นเงินค่าทดแทนที่ดินจำนวน ๔,๕๓๑,๓๖๓.๒๐ บาท และค่าทดแทนอื่น ๆ เป็นเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ส่วนที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๒๓๕๔๔ ราคาประเมินทุนทรัพย์ ตารางวาละ ๒๔,๐๐๐ บาท กำหนดให้เป็นที่ดินว่างเปล่า ได้รับเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นร้อยละ ๔๓ เป็นตารางวาละ ๓๔,๓๒๐ บาท แต่เนื้อที่ส่วนที่เหลือไม่ถึงร้อยละ ๕๐ จึงให้เพิ่มเงินค่าทดแทนอีกร้อยละ ๓๐ เป็นตารางวาละ ๔๔,๖๑๖ บาท รวมเป็นเงินค่าทดแทนที่ดินจำนวน ๑๔๘,๗๘๗,๒๒๑.๔๔ บาท ค่าทดแทนโรงเรียนและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนได้และรื้อถอนไม่ได้จำนวน ๙ รายการ เป็นเงิน ๙,๐๐๖,๓๖๗.๐๒ บาท ค่าทดแทนไม้ยืนต้น เป็นเงิน ๓๑๖,๑๖๕ บาท และค่าทดแทนอื่น ๆ เป็นเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท รวมเงินค่าทดแทนที่ดินทั้งสองแปลงเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๖๒,๖๖๑,๑๐๖.๖๖ บาท โดยผู้ฟ้องคดีทำสัญญากับกรมทางหลวงชนบท (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ตกลงซื้อขายที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๔๑๓๖๒ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ โดยได้ทำบันทึกลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๙ ยินยอมให้สหกรณ์ออมทรัพย์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้รับจำนองที่ดินดังกล่าว รับเงินค่าทดแทนที่ดิน ๒,๘๕๒,๙๒๑.๘๙ บาท และผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนส่วนที่เหลือจำนวน ๕๕๕,๖๐๐.๕๑ บาท ในวันเดียวกัน ส่วนที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๒๓๕๔๔ ทำสัญญาซื้อขายกันเมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๐ โดยได้รับเงินค่าทดแทนงวดที่หนึ่งเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๐ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีมีหนังสืออุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ขอให้กำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินทั้งสองแปลงเพิ่มขึ้น แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้นพร้อมดอกเบี้ย

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ในการกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนตามคดีนี้ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น มีมติกำหนดหลักเกณฑ์ราคาค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนตามประเภทการใช้ประโยชน์ โดยใช้ราคาเสนอขายที่สูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๐

เป็นเกณฑ์ในการคำนวณ โดยให้เพิ่มเงินค่าทดแทนจากราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ดังกล่าว ตามลักษณะการใช้ประโยชน์ของที่ดิน ประกอบไปด้วย ประเภทที่ดินอาคารพาณิชย์ ประเภทที่ดินที่อยู่อาศัย ประเภทที่ดินว่างเปล่า และประเภทที่ดินที่เป็นพื้นที่เกษตรกรรม นอกจากนี้ยังกำหนดให้ในกรณีที่ดินถูกเวนคืนทั้งแปลงหรือถูกเวนคืนมากกว่าร้อยละ ๕๐ และเหลือที่ดินน้อยกว่า ๔๐ ตารางวา ให้เพิ่มค่าทดแทนอีกร้อยละ ๓๐ จากหลักเกณฑ์ข้างต้น ซึ่งปรากฏว่าที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๔๑๓๖๒ ของผู้ฟ้องคดีมีราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ตารางวาละ ๒๐,๐๐๐ บาท ซึ่งปรากฏรายละเอียดตามสรุปรายการประเมินค่าทดแทนที่ดินว่า ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๔๑๓๖๒ มีทำเลติดถนน ค.ส.ล. การใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัย และมีสิ่งปลูกสร้างเป็นรั้วสังกะสีและโรงจอดรถ ค.ส.ล. อยู่ในที่ดินดังกล่าว การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดให้เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัย จึงกำหนดให้เพิ่มค่าทดแทนอีกร้อยละ ๗๑ ของราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ตามเกณฑ์ที่กำหนดเป็นตารางวาละ ๓๔,๒๐๐ บาท และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้พิจารณาอุทธรณ์ให้เพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินอีกร้อยละ ๓๐ เนื่องจากที่ดินส่วนที่เหลือเสียประโยชน์จากการเวนคืน เป็นตารางวาละ ๔๔,๔๖๐ บาท ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง^๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จึงขอด้วยกฎหมายและเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว

^๖ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๒๑ เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง

(๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็อยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

(๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่

(๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(๕) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม

ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่เข้าไปในการเวนคืน ได้กระทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน แต่ไม่ให้ถือว่าราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ทวีขึ้นนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทนเพื่อจะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายกลับต้องจ่ายเงินให้อีก

ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลงให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย

การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นตามวรรคสอง หรือราคาลดลงตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขาย หรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้นด้วย



ส่วนที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๒๓๕๔๔ มีราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ตารางวาละ ๒๔,๐๐๐ บาท คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดให้เป็นที่ดินประเภท ที่ดินว่างเปล่า ได้รับเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นร้อยละ ๔๓ ของราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ เป็นตารางวาละ ๓๔,๓๒๐ บาท ซึ่งต่อมาคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้วินิจฉัยให้เพิ่มเงินค่าทดแทน ความเสียหายอีกร้อยละ ๓๐ เป็นราคาตารางวาละ ๔๔,๖๑๖ บาท ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เห็นชอบด้วยนั้น เห็นว่า ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๒๓๕๔๔ ปรากฏรายละเอียดตามสรุปรายการประเมินค่าทดแทน ที่ดิน มีท่าเลติดถนน ค.ส.ล. ใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัย และมีสิ่งปลูกสร้างเป็นรั้วอิฐบล็อก ศาลาพัก ค.ส.ล. อาคารไม้หนึ่งชั้น อาคารคอนกรีตหนึ่งชั้น อาคารคอนกรีตสองชั้น เชื้อหินเรียง และเพิง อยู่ในที่ดินดังกล่าว แต่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดให้เป็นที่ดินประเภท ที่ดินว่างเปล่า ซึ่งไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินของคณะกรรมการ กำหนดราคาเบื้องต้นฯ การกำหนดเงินค่าทดแทนในที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๒๓๕๔๔ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๒๓๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัย กรณีจึงถือเป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัย แต่โดยที่ที่ดิน ดังกล่าวเป็นที่ดินแปลงใหญ่ มีส่วนที่ถูกเวนคืนส่วนใหญ่เป็นสวนผลไม้และที่ว่างเปล่า ซึ่งผู้ฟ้องคดี ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงว่า ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๒๓๕๔๔ เป็นที่ตั้งของบ้านพักอาศัย อาคาร โรงเรือน เรือนรับรอง เรือนรินน้ำ ศาลาพักร้อน จำนวนเนื้อที่ ๒ ไร่ ส่วนที่เหลืออีกประมาณ ๗ ไร่เศษ เป็นสวนผลไม้ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และอธิบดีกรมทางหลวงชนบท (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ก็ได้ยอมรับว่าในที่ดินดังกล่าวบริเวณที่ถูกเวนคืนมีโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างที่รื้อถอนได้ และไม่ได้ จำนวน ๙ รายการ พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ดินว่างเปล่าและร่องสวน มีที่อยู่อาศัย เพียงเล็กน้อย กรณีจึงรับฟังได้ว่า ที่ดินในส่วนของที่ถูกเวนคืนบริเวณซึ่งเป็นที่ตั้งของอาคาร และสิ่งปลูกสร้างอื่นที่ผู้ฟ้องคดีใช้เป็นที่อยู่อาศัยมีจำนวนเนื้อที่ ๒ ไร่ กรณีจึงเห็นควรกำหนด เงินค่าทดแทนที่ดินจำนวน ๒ ไร่ ดังกล่าว เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัย ได้รับเงินค่าทดแทน เพิ่มขึ้นอีกร้อยละ ๗๑ ของราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ เป็นตารางวาละ ๔๑,๐๔๐ บาท และได้รับเงิน ค่าทดแทนเพิ่มอีกร้อยละ ๓๐ ตามหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ เป็นตารางวาละ ๕๓,๓๕๒ บาท ที่ดินจำนวน ๒ ไร่ เป็นเงินค่าทดแทนจำนวน ๔๒,๖๘๑,๖๐๐ บาท เมื่อเปรียบเทียบกับราคาค่าทดแทนที่ดินเดิม ซึ่งมีราคาตารางวาละ ๔๔,๖๑๖ บาท ที่ดินจำนวน ๒ ไร่ คิดเป็นค่าทดแทนจำนวน ๓๕,๖๙๒,๘๐๐ บาท คิดเป็นส่วนต่างที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับเงิน ค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้นอีกจำนวน ๖,๙๘๘,๘๐๐ บาท เมื่อผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๒๓๕๔๔ เพิ่มขึ้นอีกจำนวน ๖,๙๘๘,๘๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิ ได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสิน ในจำนวนเงินดังกล่าว นับแต่วันที่ต้องมีการจ่ายเงินค่าทดแทนนั้น ซึ่งคดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

ได้จ่ายเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๒๓๕๕๔ ในงวดที่หนึ่งให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว ตั้งแต่วันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๐ จึงถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยเป็นต้นไป แต่โดยที่ศาลปกครองชั้นต้นได้พิพากษาให้ชำระดอกเบี้ยตั้งแต่วันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันครบหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันทำสัญญาซื้อขายเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีจนครบจำนวน ซึ่งผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในประเด็นดังกล่าว จึงถือว่าคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในกรณีนี้เป็นที่สุด พิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชำระเงินค่าทดแทนที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๒๓๕๕๔ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นอีกจำนวน ๖,๙๘๘,๘๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสิน ตามที่ธนาคารออมสินประกาศกำหนดในแต่ละช่วงเวลา แต่ไม่เกินร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าว นับแต่วันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๐ เป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๓๑/๒๕๕๙)

ในการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนที่ดิน แม้จะฟังได้ว่า คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้คำนึงถึงราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ สภาพและที่ตั้งของที่ดินตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ รวมทั้งเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนแล้วก็ตาม แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินแปลงข้างเคียงที่อยู่ติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ ๑๖๐ ของราคาค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดให้แก่ที่ดินแปลงดังกล่าว ทั้งที่เป็นที่ดินว่างเปล่า ในขณะที่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีสิ่งปลูกสร้างและผู้ฟ้องคดีอยู่อาศัยในที่ดินดังกล่าวกลับได้รับการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนให้น้อยกว่ากรณีจึงย่อมไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ขอบที่จะวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนเพิ่มอีกร้อยละ ๑๖๐ จากค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดให้เช่นกัน นอกจากนี้ เมื่อข้อเท็จจริงยังปรากฏอีกว่าการเวนคืนทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายอย่างมีนัยสำคัญ จึงควรกำหนดค่าทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีกร้อยละ ๒๐ ของจำนวนเงินค่าทดแทนที่ปรับราคาขึ้นแล้วข้างต้นด้วย จึงจะเหมาะสมและเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี



สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินมีโฉนด เนื้อที่ ๓ ไร่ ๓ งาน ๕๐ ตารางวา ซึ่งอยู่ในแนวเขตเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงพิเศษหมายเลข ๗ สายกรุงเทพมหานคร-บ้านฉาง รวมทางแยกไปบรรจบทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๔ (บางวัว) และทางแยกเข้าท่าเรือแหลมฉบัง ตอนบ้านโป่ง-บรรจบถนนเฉลิมพระเกียรติ พ.ศ. ๒๕๔๘ บางส่วน จำนวนเนื้อที่ ๑ งาน ๒๐ ตารางวา ซึ่งต่อมาได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดให้การเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกานี้เป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้ในราคาตารางวาละ ๒,๕๐๐ บาท ต่อจากนั้น ผู้อำนวยการสำนักงานบำรุงทางชลบุรีที่ ๒ ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปตกลงราคาค่าทดแทน แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ยินยอมลงชื่อในบันทึกข้อตกลงระหว่างผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนกับเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกา ต่อมา ผู้อำนวยการสำนักงานบำรุงทางชลบุรีที่ ๒ มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปรับเงินค่าทดแทนในวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ไปรับเงินค่าทดแทนเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ จากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ขอเพิ่มเงินค่าทดแทน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาเพิ่มเงินค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีเป็นตารางวาละ ๓,๕๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดียังไม่พอใจ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้มีการชำระเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีในราคาตารางวาละ ๑๕,๐๐๐ บาท (ขอเพิ่มอีกตารางวาละ ๑๑,๕๐๐ บาท) พร้อมดอกเบี้ย

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

แม้จะปรากฏว่ามีการซื้อขายที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๖๗๕๕ โฉนดที่ดินเลขที่ ๔๑๘๗๗ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๘๗๔๘ ในราคาตารางวาละ ๓,๕๔๘ บาท ตารางวาละ ๓,๕๖๐ บาท และราคาตารางวาละ ๘,๒๖๔ บาท ตามลำดับ แต่โดยที่การซื้อขายที่ดินดังกล่าวซื้อขายกันก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน พ.ศ. ๒๕๔๘ นานถึง ๑๑ ปี ๑๐ เดือน และ ๘ ปี ๓ เดือน ตามลำดับ กรณีจึงไม่อาจนำเอาราคาซื้อขายที่ดินดังกล่าวมาใช้เทียบเคียงว่าเป็นราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินแปลงที่ถูกเวนคืนของผู้ฟ้องคดีตามที่เป็นอย่างในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ การกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะพิจารณาโดยคำนึงถึงราคาประเมินทุนทรัพย์ ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ สภาพและที่ตั้งของที่ดินตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากการเวนคืน รวมทั้งเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเป็นสำคัญ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น มีมติกำหนดหลักการค่าทดแทนที่ดินเป็นรายแปลงและแบ่งที่ดินเป็นกลุ่ม

ตามสภาพทำเลที่ตั้งของที่ดิน โดยเห็นว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่ในกลุ่มที่ ๖ เป็นที่ดินแปลงขนาดกลาง มีเนื้อที่ตั้งแต่ ๒ ไร่ขึ้นไป แต่ไม่เกิน ๕ ไร่ สภาพที่ดินติดทางสาธารณประโยชน์ ติดร่องน้ำ สาธารณประโยชน์ เป็นที่อยู่อาศัย ที่ว่างเปล่า ที่ดินเกษตรกรรม ที่ดินติดโรงบำบัดน้ำเสีย สภาพทำเลโดยรวมคล้ายกัน ที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีราคาประเมินทุนทรัพย์ ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๐ ตารางวาละ ๑,๖๐๐ บาท ซึ่งราคาประเมินทุนทรัพย์ สูงสุดในช่วงเวลาเดียวกันของที่ดินในกลุ่มนี้ ราคาตารางวาละ ๒,๕๐๐ บาท คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ จึงมีมติกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินในกลุ่มนี้ให้เท่ากันทุกแปลง โดยปรับราคาให้เพิ่มขึ้นเท่ากับราคาประเมินทุนทรัพย์ สูงสุด คือ ตารางวาละ ๒,๕๐๐ บาท และในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้พิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีโดยเทียบเคียงกับราคาซื้อขายที่ดินตามโฉนดที่ดิน เลขที่ ๑๖๗๕๕ และที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๑๘๗๗ ในราคาตารางวาละ ๓,๕๔๘ บาท และตารางวาละ ๓,๕๖๐ บาท ตามลำดับ และมีมติกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนให้ผู้ฟ้องคดีเพิ่มเป็นตารางวาละ ๓,๕๐๐ บาท แม้ไม่อาจนำราคาซื้อขายที่ดินทั้งสองแปลงดังกล่าว มาเทียบเคียงว่าเป็นราคาซื้อขายที่ดินกันตามปกติของที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวตามที่ได้อ้างมาแล้ว แต่ก็ก็เป็นราคาที่สูงกว่าราคา ค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดให้ จึงถือได้ว่าการกำหนดเงินค่าทดแทน ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งในชั้นคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ เป็นไปโดยคำนึงถึงราคาประเมินทุนทรัพย์ ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้ เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ สภาพและที่ตั้งของที่ดินตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๔๘ รวมทั้งเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนแล้ว

อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่ติดกับที่ดิน โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๒๔๐๕๒ โดยที่ดินดังกล่าวมีราคาประเมินทุนทรัพย์ ในช่วงเวลาเดียวกัน ตารางวาละ ๕,๐๐๐ บาท คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดเงินค่าทดแทน ให้ในราคาตารางวาละ ๕,๐๐๐ บาท แต่ในชั้นคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ กำหนดเงิน ค่าทดแทนเพิ่มให้เป็นตารางวาละ ๑๓,๐๐๐ บาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๑๖๐ ของราคา ค่าทดแทน ที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดให้ แม้จะเป็นความจริงว่าที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๒๔๐๕๒ เป็นที่ดินจัดสรรซึ่งมีการพัฒนาแล้ว แต่ก็ยังเป็นที่ดินที่ว่างเปล่า ในขณะที่ที่ดิน ของผู้ฟ้องคดีมีสิ่งปลูกสร้างและผู้ฟ้องคดีอยู่อาศัยในที่ดินดังกล่าว การที่คณะกรรมการ พิจารณาอุทธรณ์ฯ กำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีต่างจากราคาค่าทดแทนที่กำหนด ให้ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๒๔๐๕๒ ย่อมไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการ พิจารณาอุทธรณ์ฯ จึงชอบที่จะวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนเพิ่มเป็นตารางวาละ ๖,๕๐๐ บาท คิดเป็นร้อยละ ๑๖๐ ของราคา ค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดให้แก่ผู้ฟ้องคดี



นอกจากนี้ แม้ผู้ฟ้องคดียังคงใช้ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน เป็นที่อยู่อาศัยได้ดังเดิม แต่การเวนคืนก็ทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือดังกล่าวอยู่บริเวณปากทางออก อุโมงค์ทางลอดของกรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และถนนที่สร้างอยู่สูงกว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดี ประมาณ ๖ เมตร ไม่มีการทำทางคั่นนาน จึงทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จากมลภาวะทางเสียงและทางอากาศ กรณีจึงเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีนอกจากจะไม่ได้ประโยชน์ จากการเวนคืนแล้ว ยังได้รับความเสียหายจากการเวนคืนอย่างมีนัยสำคัญอีกด้วย ดังนั้น ในการกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนจึงต้องคำนึงถึงความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับในส่วนนี้ด้วย จึงเห็นควรกำหนดค่าทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีกร้อยละ ๒๐ ของจำนวนเงิน ค่าทดแทนตารางวาละ ๖,๕๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะได้รับเงินค่าทดแทนความเสียหายอีก ในอัตราตารางวาละ ๑,๓๐๐ บาท รวมเป็นเงินค่าทดแทนที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะได้รับตารางวาละ ๗,๘๐๐ บาท (เพิ่มอีกตารางวาละ ๔,๓๐๐ บาท) ที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกเวนคืนจำนวนเนื้อที่ ๑ งาน ๒๐ ตารางวา ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพิ่มอีกเป็นเงินจำนวน ๕๑๖,๐๐๐ บาท และผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภท ฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินดังกล่าว ทั้งนี้ นับแต่วันที่ต้องมีการจ่ายหรือ วางเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๖ วรรคสาม^๗ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ อย่างไรก็ตาม แม้จะเป็นความจริงว่าผู้อำนวยการสำนักงานบำรุงทางชลบุรีที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปรับเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเป็นเงินจำนวน ๓๐๐,๐๐๐ บาท ในวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีไปรับเงินค่าทดแทนในวันดังกล่าว ผู้ฟ้องคดี ก็ชอบที่จะได้รับเงินค่าทดแทนที่ศาลวินิจฉัยให้เพิ่มตั้งแต่วันนั้น แต่โดยที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ไปรับเงิน ค่าทดแทนในวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีไปรับเงินค่าทดแทนในวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหนี้ผิดนัด ซึ่งตามมาตรา ๒๒๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ บัญญัติว่า หนี้เงินอันต้องเสียดอกเบี้ยนั้น ท่านว่าจะคิดดอกเบี้ยในระหว่างที่เจ้าหนี้ ผิดนัดหาได้ไม่ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะได้รับดอกเบี้ยในเงินค่าทดแทนที่ศาลวินิจฉัยให้เพิ่ม ตั้งแต่วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทน เป็นต้นไปจนกว่า จะชำระเสร็จ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นอีก เป็นเงินจำนวน ๕๑๖,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภท

^๗ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๒๖

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีที่รัฐมนตรีหรือศาลวินิจฉัยให้ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับดอกเบี้ย ในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ นับแต่วันที่ต้องมีการจ่าย หรือวางเงินค่าทดแทนนั้น

ฝากประจำของธนาคารออมสินตามที่ธนาคารออมสินประกาศกำหนดในแต่ละช่วงเวลา แต่ไม่เกินร้อยละ ๓ ต่อปีตามคำขอ นับแต่วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๙๔/๒๕๕๙)

กรณีที่ดินแปลงที่ถูกเวนคืนมีการประเมินราคาโดยธนาคารก่อนที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนจะประกาศใช้บังคับกว่า ๘ เดือน ประกอบกับเป็นการประเมินโดยการเปรียบเทียบราคาที่ดินบริเวณใกล้เคียงที่มีการประกาศขาย มิใช่ที่ดินที่มีการซื้อขายกันจริง กรณีจึงยังไม่อาจถือได้โดยปราศจากข้อสงสัยว่าราคาที่ประเมินได้เป็นราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินแปลงดังกล่าวตามที่เป็นอย่างอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ส่วนกรณีของราคาที่ดินแปลงที่ธนาคารประกาศขาย เมื่อที่ดินแปลงนั้นเป็นที่ดินที่ธนาคารรับจำนองไว้ ราคาประกาศขายจึงย่อมต้องสูงกว่าราคาซื้อขายที่ดินโดยทั่วไป เนื่องจากได้รวมผลประโยชน์ที่ธนาคารพึงได้รับจากการรับจำนองเข้าไปด้วย กรณีจึงไม่น่าจะนำราคาประกาศขายที่ดินดังกล่าวมาใช้เทียบเคียงว่าเป็นราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินที่ถูกเวนคืนได้เช่นกัน

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๙๒๑๖ ตั้งอยู่ที่ตำบลคองหงส์ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เนื้อที่ ๗๗^๑/_{๑๐๐} ตารางวา ที่ดินแปลงดังกล่าวบางส่วนเนื้อที่ ๓๙^๑/_{๑๐๐} ตารางวา ถูกเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่ตำบลคองหงส์ และตำบลหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา พ.ศ. ๒๕๔๘ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น กำหนดค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีในราคาตารางวาละ ๕,๐๐๐ บาท คิดเป็นเงินจำนวน ๑๙๕,๕๐๐ บาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมขอค่าทดแทนที่ดินเพิ่ม ต่อมา รัฐมนตรีฯ มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เพิ่มค่าทดแทนที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีอีกตารางวาละ ๑,๒๕๐ บาท แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกำหนดค่าทดแทนที่ดินยังไม่เป็นธรรม จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้กรมทางหลวงชนบท (ผู้ถูกฟ้องคดี) จ่ายค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้น

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่า ราคาประเมินที่ดินแปลงที่ถูกเวนคืนของผู้ฟ้องคดีราคาตารางวาละ ๘,๐๐๐ บาท ที่ธนาคารออมสิน สาขาหาดใหญ่ ได้ให้บริษัท S ประเมินเมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๗ และมีราคาที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๘๔๑ ตำบลคองหงส์ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เนื้อที่ ๘ ไร่ ๓ งาน ๖๖^๒/_{๑๐๐} ตารางวา ที่ธนาคารทหารไทย จำกัด



(มหาชน) ประกาศขายเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๐ ในราคา ๔๒,๒๐๐,๐๐๐ บาท หรือตารางวาละ ๑๑,๘๓๓ บาท ก็ตาม แต่โดยที่ราคาประเมินที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นการประเมินก่อนวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๔๘ อันเป็นวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนใช้บังคับนานกว่า ๘ เดือน ทั้งยังเป็นราคาประเมินที่กระทำโดยการเปรียบเทียบราคาที่ดินในบริเวณใกล้เคียงที่เจ้าของที่ดินประกาศขายเท่านั้น ไม่ได้กระทำโดยการเปรียบเทียบราคาที่ดินในบริเวณใกล้เคียงที่มีการซื้อขายกันจริง จึงยังไม่อาจถือได้โดยปราศจากข้อสงสัยว่าราคาที่บริษัท S ได้ประเมินไว้ตารางวาละ ๘,๐๐๐ บาท เป็นราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินแปลงดังกล่าวตามที่เป็นอย่างอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ที่จะนำมาคำนึงถึงในการกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินแปลงดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ ส่วนราคาที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๘๔๑ ก็เป็นการประกาศขายภายหลังวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๘ ใช้บังคับ ๒ ปี ทั้งราคาประกาศขายที่ดินดังกล่าวย่อมต้องสูงกว่าราคาซื้อขายธรรมดา เนื่องจากการประกาศขายทรัพย์สินที่ธนาคารรับจำนองไว้ เมื่อผู้กู้ไม่สามารถไถ่ถอนจำนองได้ การประกาศขายดังกล่าวย่อมรวมผลประโยชน์ที่ธนาคารพึงได้รับจากการรับจำนองเข้าไปด้วย กรณีจึงไม่อาจนำราคาประกาศขายที่ดินดังกล่าวมาใช้เทียบเคียงว่าเป็นราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ถูกเวนคืนตามที่เป็นอย่างอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ ได้เช่นกัน เมื่อไม่ปรากฏว่ามีการซื้อขายที่ดินที่มีสภาพและทำเลที่ตั้งเช่นเดียวกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ถูกเวนคืนในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๘ หรือก่อนวันดังกล่าวไม่นานนัก ที่อาจนำเอาราคาที่ซื้อขายที่ดินเหล่านั้นมาใช้เทียบเคียงว่าเป็นราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ถูกเวนคืนตามที่เป็นอย่างอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว การกำหนดราคาค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินจึงต้องคำนึงถึงราคาของที่ดินที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม สภาพและที่ตั้งของที่ดินตามที่เป็นอย่างอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๘ เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ตลอดจนความเสียหายที่เจ้าของที่ดินได้รับจากการเวนคืนเป็นสำคัญ การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ มีมติให้ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งไม่มีการเปลี่ยนแปลงจากราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นฐานในการคำนวณ และเห็นว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ดังกล่าวมีราคาที่ต่ำมาก จึงให้เพิ่มค่าทดแทนที่ดินอีก ๑.๕ เท่าของราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ และให้กำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนมากกว่าร้อยละ ๕๐ และมีที่ดินเหลือน้อยกว่า ๒๐ ตารางวา ให้เพิ่มค่าทดแทนอีกร้อยละ ๒๐ ที่ดินของผู้ฟ้องคดี

ตั้งอยู่ติดถนน ซอย ทางอื่น ๆ ในระยะ ๔๐ เมตร มีราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ตารางวาละ ๒,๐๐๐ บาท คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ จึงกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีตารางวาละ ๕,๐๐๐ บาท นอกจากนั้น ในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทน คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ เห็นว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นที่ดินแปลงเล็กและถูกเวนคืนเกินครึ่ง จึงเพิ่มค่าเสียหายให้อีก ร้อยละ ๒๕ จากราคาตารางวาละ ๕,๐๐๐ บาท เป็นตารางวาละ ๖,๒๕๐ บาท ตามหลักเกณฑ์ ที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ กำหนด ข้อ ๓.๓ ที่กำหนดว่า ที่ดินถูกเวนคืนตั้งแต่ครึ่งหนึ่ง ขึ้นไปให้เพิ่มค่าเสียหายไม่เกินร้อยละ ๒๕ จึงเป็นการกำหนดโดยคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ตามที่ มาตรา ๔๙ วรรคสอง^๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔๒ วรรคสอง^{๑๐} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ กำหนดให้ต้องคำนึงแล้ว อย่างไรก็ตาม โดยที่ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ธนาคารออมสินได้รับจดทะเบียนจำนองที่ดิน ของผู้ฟ้องคดีที่ถูกเวนคืนไว้เป็นหลักประกันหนี้ของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๘ ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับประมาณ ๘ เดือน ในราคาตารางวาละ ๕,๘๓๖.๕๘ บาท กรณีจึงเป็นการสมควรที่จะปรับฐานราคาค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นราคาตารางวาละ ๕,๘๓๗ บาท และเมื่อพิจารณาสภาพทำเลที่ตั้งของที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๙๒๑๖ เห็นว่า ก่อนถูกเวนคืนที่ดินแปลงดังกล่าวติดทางหลวงเทศบาลทั้งสองด้าน ถือได้ว่าเป็นทำเลที่ดีอยู่แล้ว แต่เมื่อถูกเวนคืนแล้วคงเหลือเนื้อที่ ๓๘ ตารางวาเท่านั้น การใช้ประโยชน์ ในที่ดินดังกล่าวจึงถูกจำกัดลงเป็นอย่างมาก การที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ปรับเพิ่มราคา ค่าทดแทนที่ดินโดยคำนึงถึงความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากการเวนคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี เพียงร้อยละ ๒๕ ของราคาค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนด จึงยังไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี เห็นควรเพิ่มราคาค่าทดแทนที่ดินโดยคำนึงถึงความเสียหาย ที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากการเวนคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นร้อยละ ๓๕ จากฐานราคาค่าทดแทนที่ดิน

^๙ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๔๙

ฯลฯ

ฯลฯ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาที่ซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๐} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๔๒

ฯลฯ

ฯลฯ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน และประโยชน์ที่รัฐและผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ฯลฯ

ฯลฯ



ที่ปรับแล้ว ตารางวาละ ๕,๘๓๗ บาท เป็นตารางวาละ ๗,๘๘๐ บาท ตามหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ข้อ ๓.๒ ที่กำหนดว่า ที่ดินถูกเวนคืนแล้วส่วนที่เหลือใช้ประโยชน์ได้จำกัดให้เพิ่มค่าเสียหายไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๕ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนไปแล้วจำนวน ๒๔๔,๓๗๕ บาท จึงขอรับที่จะได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้นเป็นเงินจำนวน ๖๓,๗๓๓ บาท พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นอีกเป็นเงินจำนวน ๖๓,๗๓๓ บาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๘๒/๒๕๕๙)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้การกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะต้องคำนึงถึงความเสียหายที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการถูกเวนคืนประกอบด้วย เมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาเงินค่าทดแทนว่า ที่ดินที่ถูกเวนคืนเป็นที่ดินแปลงเล็กเนื้อที่ไม่เกิน ๑๐๐ ตารางวา ถูกเวนคืนหมด ให้เพิ่มค่าเสียหายร้อยละ ๕๐ ถูกเวนคืนแล้วส่วนที่เหลือใช้ประโยชน์ได้จำกัด ให้เพิ่มค่าเสียหายไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๕ ซึ่งที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีเนื้อที่เพียง ๑๕ ตารางวา ถูกเวนคืนเหลือเนื้อที่เพียง ๘^๙/_{๑๐๐} ตารางวา แทนจะใช้ทำประโยชน์ใด ๆ ไม่ได้ การที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ เพิ่มค่าทดแทนที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนแก่ผู้ฟ้องคดีเพียงร้อยละ ๒๕ ของราคาค่าทดแทนที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น กำหนด ซึ่งเป็นอัตราน้อยที่สุดตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว ย่อมไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี สมควรกำหนดเพิ่มเป็นร้อยละ ๔๕ จึงจะเป็นธรรม

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดิน โฉนดที่ดินเลขที่ ๖๕๐๔๓ เนื้อที่ ๑๕ ตารางวา พร้อมสิ่งปลูกสร้างบ้านพักอาศัย ตั้งอยู่บริเวณถนนกาญจนวนิช ซอย ๘ ตำบลคอหงส์ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ถูกเวนคืนบางส่วนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่ตำบลคอหงส์ และตำบลหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นเนื้อที่ ๖^๙/_{๑๐๐} ตารางวา โดยในส่วนของค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น กำหนดให้เท่ากับราคาประเมินทุนทรัพย์ ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๔ ราคาตารางวาละ ๕,๐๐๐ บาท คิดเป็นเงิน ๓๔,๕๕๐ บาท ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ขอค่าทดแทนเพิ่มรวมเป็นเงิน ๓,๑๕๘,๒๒๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ พิจารณาเห็นว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นที่ดินแปลงเล็ก เมื่อถูกเวนคืนแล้วส่วนที่เหลือใช้ประโยชน์ได้จำกัด จึงเพิ่มค่าทดแทนที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนให้อีกร้อยละ ๒๕ เป็นตารางวาละ ๖,๒๕๐ บาท และเพิ่มค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างและค่าทดแทนอื่น ๆ อีก ๑๕๐,๐๒๑.๖๗ บาท ผู้ฟ้องคดียังไม่พอใจ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาล



มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้กรมทางหลวงชนบท (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชำระค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นอีก ๖๑,๑๖๓ บาท และค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างเพิ่มขึ้นอีก ๙๓๘,๘๓๗ บาท ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอันมีราคาลดลงให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๔๓,๕๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เห็นด้วย จึงอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดเป็นคดีนี้

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ในชั้นการอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์ขอให้มีการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอันมีราคาลดลง จึงต้องถือว่า ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีในส่วนที่ฟ้องขอเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอันมีราคาลดลง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจจะฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองเพื่อให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้มีการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอันมีราคาลดลงได้ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ การที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอันมีราคาลดลงให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๔๓,๕๐๐ บาท จึงเป็นการไม่ชอบ

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๔๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในเวลาที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๘ ใช้บังคับ และมาตรา ๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในเวลาที่มีการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องถูกเวนคืนแล้ว เห็นได้ว่าการกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนจะต้องคำนึงถึงความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากการเวนคืนด้วย ซึ่งปรากฏว่าคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ก็ยอมรับว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการเวนคืน จึงกำหนดค่าทดแทนเพิ่มขึ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีกร้อยละ ๒๕ ของราคาค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดให้ และโดยที่การที่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาลดลง กรณีถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากการเวนคืนเช่นกัน ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอันมีราคาลดลงดังที่ได้วินิจฉัยไปแล้วก็ตาม แต่กรณีก็อาจใช้ข้อเท็จจริงที่ว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาลดลงมาประกอบการพิจารณา กำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดียิ่งขึ้นได้ด้วยเหตุนี้ เมื่อพิจารณาตามหลักเกณฑ์การพิจารณาค่าทดแทนที่ดินที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ กำหนดว่า ที่ดินที่ถูกเวนคืนเป็นที่ดินแปลงเล็กเนื้อที่ไม่เกิน ๑๐๐ ตารางวา ถูกเวนคืน



ทั้งหมด ให้เพิ่มค่าเสียหายร้อยละ ๕๐ และกรณีถูกเวนคืนแล้ว ที่ดินส่วนที่เหลือใช้ประโยชน์ได้จำกัด ให้เพิ่มค่าเสียหายไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๕ ซึ่งปรากฏว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีเนื้อที่เพียง ๑๕ ตารางวา ถูกเวนคืนเหลือเนื้อที่เพียง $\frac{๘}{๑๐}$ ตารางวา แทบจะใช้ทำประโยชน์ใด ๆ ไม่ได้ การที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ เพิ่มค่าทดแทนที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนแก่ผู้ฟ้องคดีเพียงร้อยละ ๒๕ ของราคาค่าทดแทนที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนด ซึ่งเป็นอัตราน้อยที่สุดตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว จึงไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี และเมื่อคำนึงถึงความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากการเวนคืนแล้วเห็นควรเพิ่มค่าทดแทนที่ดินเป็นร้อยละ ๔๕ ของราคาค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนด พิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระค่าทดแทนที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นอีกเป็นเงิน ๖,๓๐๐ บาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๘๗/๒๕๕๙)

กรณีที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ถูกเวนคืนทั้งสองแปลงอยู่ติดกับถนนจตุโชติ การที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ กำหนดค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามผลการประเมินของกรมธนารักษ์ที่ได้ประเมินมูลค่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยรวมเอาที่ดินส่วนที่ไม่ถูกเวนคืนซึ่งอยู่ด้านหลังแปลงเข้าไว้ด้วย ย่อมไม่สอดคล้องกับมูลค่าที่ดินที่ถูกเวนคืนจริงอันอยู่บริเวณด้านหน้าและอยู่ติดถนนจตุโชติเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งกรมธนารักษ์ได้ประเมินมูลค่าถนนจตุโชติไว้ตารางวาละ ๑๓,๘๐๐ บาท อีกทั้ง ข้อเท็จจริงยังปรากฏว่า ในชั้นพิจารณาอุทธรณ์ฯ ที่ดินที่ถูกเวนคืนสำหรับผู้อุทธรณ์รายอื่น คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้พิจารณาเพิ่มค่าทดแทนให้แก่ที่ดินในบริเวณใกล้เคียงกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีซึ่งมีสภาพทำเลที่ตั้งและลักษณะการใช้ประโยชน์ในที่ดินคล้ายคลึงกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทั้งยังเป็นที่ดินที่ถูกเวนคืนในคราวเดียวกันกับผู้ฟ้องคดี ในอัตราตารางวาละ ๑๓,๘๐๐ บาท ค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนของผู้ฟ้องคดีที่เหมาะสมจึงควรเป็นอัตราตารางวาละ ๑๓,๘๐๐ บาทเช่นเดียวกัน

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๔๐๕๓๑ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๑๐๗ ตำบลออเงิน (ท่าแร่) อำเภอสายไหม (บางเขน) กรุงเทพมหานคร เนื้อที่ ๒ ไร่ ๑ งาน ๓๑ ตารางวา และ ๔ ไร่ ๓๐ ตารางวา ตามลำดับ ซึ่งถูกเวนคืนบางส่วนตามพระราชบัญญัติกำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตบึงกุ่ม เขตบางเขน เขตสายไหม และเขตคลองสามวา กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๘ เพื่อสร้างทางพิเศษสายรามอินทรา-วงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร จำนวนเนื้อที่ ๒ ไร่ ๑ ตารางวา และ ๒ ไร่ ๕๕ ตารางวา ตามลำดับ ในการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืน คณะกรรมการ

กำหนดราคาเบื้องต้นๆ มีมติให้ใช้ราคาตามบัญชีราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๔๐๕๓๑ ในราคาตารางวาละ ๔,๗๐๐ บาท เป็นเงิน ๓,๗๖๔,๗๐๐ บาท และโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๑๐๗ ในราคาตารางวาละ ๔,๓๐๐ บาท เป็นเงิน ๓,๖๙๓,๗๐๐ บาท นอกจากนี้ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ทำสัญญาซื้อขายที่ดินส่วนที่เหลือสำหรับที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๔๐๕๓๑ ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ขอเพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินเป็นอัตราตารางวาละ ๒๐,๐๐๐ บาท ทั้งสองโฉนด ซึ่งรวมถึงที่ดินแปลงที่มีการจัดซื้อเพิ่มเติมด้วย ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วเห็นชอบตามการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ โดยให้เพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๔๐๕๓๑ เป็นตารางวาละ ๑๑,๒๐๐ บาท ส่วนที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๑๐๗ เพิ่มเป็นตารางวาละ ๙,๖๐๐ บาท และกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลืออันมีมูลค่าลดลงให้แก่ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๑๐๗ ตารางวาละ ๙๖๐ บาท แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ายังไม่เป็นธรรม จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาเพิ่มเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีรวมเป็นเงิน ๒๙,๕๕๗,๒๗๓.๔๒ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๒๔,๒๑๓,๘๐๐ บาท นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น หรือให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เงินจำนวนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีจนครบถ้วน

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๔๐๕๓๑ มีสภาพเป็นทุ่งนาข้าว ยังไม่ถมดิน มีสิ่งปลูกสร้างเป็นบ้านคอนกรีต ๑ ชั้น อยู่ติดถนนจตุโชติ ซึ่งเป็นถนนสาธารณะลาดยางมะตอย กว้าง ๗ เมตร และผู้ฟ้องคดีได้จัดทำทางคอนกรีตเข้าออกสู่ถนนจตุโชติไว้ในบริเวณที่อยู่อาศัย กว้างประมาณ ๓.๕๐ เมตร มีสาธารณูปโภค คือ ไฟฟ้า โทรศัพท์ ประปาและน้ำบาดาล ส่วนที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๑๐๗ มีสภาพเป็นทุ่งนาข้าว ยังไม่ถมดิน ไม่มีสิ่งปลูกสร้าง และอยู่ติดถนนจตุโชติเช่นเดียวกัน แต่ยังไม่มีการจัดทำทางเข้าออกสู่ถนนจตุโชติ มีสาธารณูปโภค คือ ไฟฟ้า โทรศัพท์ และประปา กรณีจึงเห็นได้ว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ถูกเวนคืนทั้งสองแปลงอยู่ติดกับถนนจตุโชติโดยตรง ซึ่งกรมธนารักษ์ประเมินมูลค่าถนนจตุโชติไว้ตารางวาละ ๑๓,๘๐๐ บาท และได้ประเมินมูลค่าที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๔๐๕๓๑ ที่ความลึก ๖๘ เมตร และโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๑๐๗ ที่ความลึก ๙๔ เมตร ทั้งที่ดินถูกเวนคืนโดยเฉลี่ยที่ความลึกประมาณ ๖๐ เมตร และ ๕๐ เมตร ตามลำดับ จึงเป็นการประเมินโดยรวมเอาที่ดินส่วนที่ไม่ถูกเวนคืนซึ่งอยู่ด้านหลังแปลงที่ดินเข้าไว้ด้วยการที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามผลการประเมินดังกล่าว จึงไม่สอดคล้องกับมูลค่าที่ดินส่วนที่



ถูกเวนคืนจริงซึ่งอยู่ด้านหน้าที่อยู่ติดถนนจตุโชติเป็นส่วนใหญ่ อีกทั้ง ข้อเท็จจริงยังปรากฏตามผลการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามโครงการเดียวกันรายนาง ส. และผู้อุทธรณ์รายอื่นรวม ๓๘ ราย ว่า ในชั้นพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนซึ่งรวมถึงผู้ฟ้องคดีด้วยนั้น คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้พิจารณาเพิ่มเงินค่าทดแทนให้แก่ที่ดินในบริเวณใกล้เคียงกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นที่ดินที่มีสภาพทำเลที่ตั้งและลักษณะการใช้ประโยชน์ในที่ดินคล้ายคลึงกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี ได้แก่ ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๘๑๓๔๗ โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๘๗๐๓๒ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๘๙๕๒๙ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นชอบให้เพิ่มเงินค่าทดแทนจากตารางวาละ ๕,๑๐๐ บาท เป็นตารางวาละ ๑๓,๘๐๐ บาท ทั้งสามแปลง ซึ่งที่ดินทั้งสามแปลงดังกล่าวอยู่ติดกับถนนจตุโชติเช่นเดียวกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๘๑๓๔๗ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๘๗๐๓๒ ใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ส่วนที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๘๙๕๒๙ ใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและการเกษตรกรรม อันมีสภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดินไม่แตกต่างไปจากที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทั้งยังเป็นที่ดินที่ถูกเวนคืนในคราวเดียวกันกับผู้ฟ้องคดี การกำหนดค่าทดแทนจึงควรกำหนดในอัตราเดียวกัน ซึ่งเท่ากับราคาที่ดินที่กรมธนารักษ์ประเมินมูลค่าถนนจตุโชติไว้ในราคาตารางวาละ ๑๓,๘๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงควรได้รับค่าทดแทนเพิ่มในราคาตารางวาละ ๑๓,๘๐๐ บาท

ส่วนการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอันมีราคาลดลงของที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๑๐๗ นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เดิมที่ดินแปลงพิพาท มีเนื้อที่ทั้งหมด ๔ ไร่ ๓๐ ตารางวา ซึ่งถือว่าเป็นที่ดินแปลงค่อนข้างใหญ่ รูปแปลงสี่เหลี่ยมผืนผ้า ได้สัดส่วน เหมาะแก่การทำประโยชน์ด้านต่าง ๆ ภายหลังจากถูกเวนคืน คงเหลือที่ดินเพียง ๑ ไร่ ๓ งาน ๒๖ ตารางวา กลายสภาพเป็นที่ดินแปลงเล็ก ด้านทิศเหนือเป็นแนวเส้นทแยงเฉียงขึ้นเล็กน้อย พาดจากทิศตะวันออกไปยังทิศตะวันตก ทำเลที่ตั้งเปลี่ยนไป ไม่อยู่ติดถนนจตุโชติเช่นเดิม และยังถูกเขตทางพิเศษปิดกั้น หากมีการก่อสร้างอาคารที่อยู่อาศัยหรืออาคารพาณิชย์ย่อมมีข้อจำกัดในเรื่องระยะถอยร่นจากทางสาธารณประโยชน์ที่อยู่ด้านทิศใต้และทางพิเศษที่อยู่ด้านทิศเหนือ ศักยภาพการใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยและศักยภาพในการพัฒนาในเชิงพาณิชย์ย่อมลดลงอย่างมาก จึงเป็นกรณีที่สภาพที่ดินส่วนที่เหลือไม่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืนและเปลี่ยนแปลงไปในทางด้อยลง แม้ผู้ฟ้องคดีจะสามารถเข้าออกสู่ถนนจตุโชติได้ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อนุญาต แต่ก็ไม่ได้รับความสะดวกเพราะถูกจำกัดด้วยเงื่อนไขตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะกำหนดขึ้น นอกจากนี้ หากจะใช้ทางพิเศษผู้ฟ้องคดีก็ต้องชำระค่าผ่านทางพิเศษ ซึ่งทางพิเศษเป็นทางยกระดับ อาจบดบังทัศนียภาพในที่ดินของผู้ฟ้องคดี รวมทั้งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสภาวะแวดล้อม ดังนั้น ที่ดินที่เหลืออยู่จึงมีข้อจำกัดการใช้ประโยชน์ โดยสภาพไม่เหมาะแก่การพัฒนาที่ดินต่อไป เห็นควรกำหนดเพิ่มค่าทดแทนกรณีนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีในอัตราร้อยละ ๒๐

ของเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนที่กำหนดให้อัตราตารางวาละ ๑๓,๘๐๐ บาท พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นสำหรับที่ดินในส่วนที่ถูกเวนคืนของที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๔๐๔๓๑ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๑๐๗ และชำระเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอันมีราคาตลาดของที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๑๐๗ รวมเป็นเงินจำนวน ๗,๑๘๖,๒๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในแต่ละช่วงเวลาของต้นเงินดังกล่าว นับแต่วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ และให้ชำระเงินค่าทดแทนกรณีที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนของที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๔๐๔๓๑ อีกจำนวน ๓๓๘,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในแต่ละช่วงเวลาของต้นเงินดังกล่าว นับแต่วันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๘ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ โดยดอกเบี้ยทุกจำนวนต้องไม่เกินอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี และนับถึงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ต้องเป็นเงินไม่เกิน ๕,๓๗๓,๔๗๓.๔๒ บาท ตามคำขอทั้งนี้ ให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๙๙/๒๕๕๙)

กรณีที่ดินที่ถูกเวนคืนของผู้ฟ้องคดีมีสภาพทำเลที่ตั้งดีกว่าที่ดินแปลงข้างเคียง อีกทั้ง ยังปรากฏว่าภายหลังจากถูกเวนคืนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนของผู้ฟ้องคดีมีลักษณะได้รับความเสียหายจากการเวนคืนมากกว่าที่ดินแปลงข้างเคียงทั้งสองแปลงดังกล่าวที่ถูกเวนคืนที่ดิน และส่วนที่เหลือไม่ได้รับความเสียหายเท่ากับที่ดินของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น การกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนของผู้ฟ้องคดีให้เท่ากับค่าทดแทนที่ดินแปลงข้างเคียงทั้งสองแปลงดังกล่าว จึงย่อมไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๘๘๘๔ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๘๘๘๕ ตำบลหนองช้างคอก อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี เนื้อที่ ๗ ไร่ ๒ งาน ๘๔ ตารางวา และเนื้อที่ ๔ ไร่ ๑ งาน ๕ ตารางวา ตามลำดับ ที่ดินทั้งสองแปลงอยู่ในแนวเขตเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่ตำบลห้วยกะปิ และตำบลหนองช้างคอก อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อสร้างทางหลวงชนบทสายเชื่อมระหว่างถนนข้าวหลามกับทางหลวงพิเศษหมายเลข ๗ โดยมีกรมทางหลวงชนบท (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เป็นเจ้าหน้าที่เวนคืน และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เป็นผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาในการกำหนดค่าทดแทนที่ดิน คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น มีมติกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินทั้งสองแปลงให้แก่ผู้ฟ้องคดี ในอัตราไร่ละ ๕,๐๐๐ บาท



ตามหลักเกณฑ์กำหนดให้สำหรับที่ดินที่ติดทางหลวงพิเศษหมายเลข ๗ (มอเตอร์เวย์) แต่ผู้ฟ้องคดียังไม่พอใจเงินค่าทดแทนจึงอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อมา คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๙๘๙๔ เป็นที่เกษตรกรรมติดทางสาธารณประโยชน์ และทางหลวงพิเศษหมายเลข ๗ รูปแปลงหลายเหลี่ยม และที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๙๘๙๕ เป็นที่ดินเพื่อการพักอาศัย ติดทางหลวงพิเศษหมายเลข ๗ และทางสาธารณประโยชน์ รูปแปลงสามเหลี่ยม ซึ่งที่ดินทั้งสองแปลงดังกล่าวได้รับค่าทดแทนเบื้องต้นเหมาะสมและเป็นธรรมแล้ว จึงมีมติยื่นราคาค่าทดแทน แต่ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนค่อนข้างถูกจำกัดการใช้ประโยชน์ ได้รับความเสียหายเล็กน้อย จึงกำหนดค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือมีราคาลดลงให้อีกร้อยละ ๑๐ ของค่าทดแทนส่วนที่ถูกเวนคืน หรืออัตราตารางวาละ ๕๐๐ บาท ทั้งสองแปลง ต่อมา มีการรังวัดเพื่อจดทะเบียนแบ่งแยกที่ดิน ปรากฏว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๙๘๙๔ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๙๘๙๕ ถูกเวนคืนจริงเนื้อที่ ๕ ไร่ ๕๖ ตารางวา และเนื้อที่ ๒ ไร่ ๑ งาน ๕๔ ตารางวา ตามลำดับ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกำหนดค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรม จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้นพร้อมดอกเบี้ย

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๙๘๙๔ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๙๘๙๕ เป็นที่ดินที่อยู่ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกัน มีเนื้อที่รวมกัน ๑๑ ไร่ ๓ งาน ๙๙ ตารางวา ถูกเวนคืนเนื้อที่ ๗ ไร่ ๒ งาน ๑๐ ตารางวา คงเหลือเนื้อที่ ๔ ไร่ ๑ งาน ๘๙ ตารางวา เป็นที่ดินแปลงใหญ่อยู่ติดทางสาธารณประโยชน์สองด้าน คือ ด้านทิศตะวันออกติดทางหลวงสายกรุงเทพฯ (ลาดกระบัง)-ระยอง หรือทางหลวงพิเศษหมายเลข ๗ (มอเตอร์เวย์) และด้านทิศใต้ติดทางสาธารณประโยชน์ ที่ดินของผู้ฟ้องคดีจึงอยู่ในสภาพทำเลที่ตั้งที่ดี มีศักยภาพในการพัฒนาเพื่อทำประโยชน์ต่อไป เมื่อการเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีจึงได้รับความเสียหายจากการเวนคืนเมื่อเปรียบเทียบกับที่ดินที่ถูกเวนคืนสองแปลงซึ่งอยู่ติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี และอยู่ติดกับทางหลวงสายเดียวกัน ซึ่งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดค่าทดแทนให้ตารางวาละ ๕,๐๐๐ บาท เท่ากับที่ดินของผู้ฟ้องคดีแล้ว เห็นว่า ที่ดินทั้งสองแปลงดังกล่าวมีความกว้างของด้านที่ติดทางหลวงพิเศษหมายเลข ๗ น้อยกว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีการใช้ทางสาธารณประโยชน์เข้าออกสู่ทางหลวงพิเศษหมายเลข ๗ ก็มีระยะทางที่ไกลกว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดี อีกทั้ง ราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ของที่ดินทั้งสองแปลง ยังต่ำกว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ดินของผู้ฟ้องคดีจึงมีสภาพทำเลที่ตั้งดีกว่า นอกจากนี้ ที่ดินทั้งสองแปลงดังกล่าวยังถูกเวนคืนเป็นส่วนน้อย ที่ดินส่วนที่เหลือซึ่งมีเนื้อที่มากยังอยู่ติดทางหลวงพิเศษหมายเลข ๗ ดังเดิม

ส่วนที่ดินของผู้ฟ้องคดี ผลจากการเวนคืนทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกแบ่งเป็นสองส่วน คือ ส่วนที่ ๑ อยู่ด้านทิศเหนือ มีรูปแปลงเป็นครึ่งวงกลมขนาดเล็ก และส่วนที่ ๒ อยู่ด้านทิศใต้ มีรูปแปลงเป็นสี่เหลี่ยมคางหมู ไม่อยู่ติดทางหลวงพิเศษหมายเลข ๗ ดั้งเดิม และที่ดินส่วนที่เหลือ ยังอยู่ติดทางโค้งของทางหลวงที่สร้างใหม่ จึงมีข้อจำกัดในการเข้าออกสู่ที่ดิน และถึงแม้ผู้ฟ้องคดี จะได้รับค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือมีราคาลดลงตารางวาละ ๕๐๐ บาท แล้วก็ตาม แต่การกำหนด ค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ก็สมควรพิจารณาถึงความเสียหายโดยรวมของผู้ถูกเวนคืน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ การกำหนด ค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีในราคาตารางวาละ ๕,๐๐๐ บาท จึงไม่สอดคล้องกับสภาพทำเลที่ตั้ง และไม่เหมาะสมเป็นธรรม เมื่อพิจารณาจากสภาพทำเลที่ตั้งและความเสียหายของผู้ฟ้องคดีแล้ว สมควรกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นเป็นตารางวาละ ๕,๒๐๐ บาท คิดเป็นเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นจำนวน ๖๐๒,๐๐๐ บาท จึงเหมาะสมและเป็นธรรม

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้นจำนวน ๖๐๒,๐๐๐ บาท และให้ชำระดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำ ของธนาคารออมสินตามที่ธนาคารออมสินประกาศกำหนดในแต่ละช่วงเวลาของต้นเงินจำนวน ๖๐๒,๐๐๐ บาท แต่ไม่เกินอัตราร้อยละ ๑.๔๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๓ ถึงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๔ เป็นเงินไม่เกิน ๒๑๐,๐๓๘.๐๓ บาท และไม่เกินอัตราร้อยละ ๒ ต่อปี นับแต่วันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๔ จนถึงวันฟ้อง เป็นเงินไม่เกิน ๑๙๘,๔๓๐.๑๓ บาท และดอกเบี้ย ในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินของต้นเงินจำนวน ๖๐๒,๐๐๐ บาท นับแต่วันถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๙๕/๒๕๕๔)

๑.๓.๒ ค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้าง

การกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนสิ่งปลูกสร้างให้แก่เจ้าของโดยวิธี ถอดแบบและแยกรายการของวัสดุ และค่าแรงงานก่อสร้าง และนำราคาดังกล่าวไปรวมกับ ค่าดำเนินการ ค่าภาษี กำไร ค่าออกแบบ ค่าควบคุมงาน และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ โดยราคา วัสดุก่อสร้างใช้ราคาของกองระดับราคา กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์ ค่าแรงงานก่อสร้างใช้ราคา ของสำนักงบประมาณ ค่าดำเนินการ ค่าภาษี กำไร ค่าออกแบบ และค่าควบคุมงานใช้ราคาของสำนักนายกรัฐมนตรีและได้ปรับราคาสีปลูกสร้าง ให้เป็นไปตามราคาในเดือนสิงหาคม ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นวันที่คณะกรรมการกำหนดราคา เบื้องต้นฯ กำหนดค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างให้แก่เจ้าของ ย่อมถือได้ว่าเป็นการกำหนด



ค่าทดแทนที่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน แนนอน เป็นไปตามหลักวิชา และราคาวัสดุเป็นราคา
ที่สอดคล้องกับราคาในท้องตลาดแล้ว แต่โดยที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ราคาวัสดุในวันที่
คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ พิจารณากำหนดค่าทดแทนมีราคาต่ำกว่าราคา
ณ วันที่เจ้าหน้าที่เข้าสำรวจทรัพย์สินในเดือนพฤษภาคม ๒๕๔๘ การกำหนดค่าทดแทน
สิ่งปลูกสร้างในกรณีนี้จึงชอบที่จะกำหนดในทางที่เป็นคุณแก่เจ้าของสิ่งปลูกสร้าง
ที่ถูกเวนคืนตามนัยมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน
อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยใช้ราคาวัสดุในวันที่เจ้าหน้าที่เข้าสำรวจทรัพย์สิน
เป็นฐานในการคิดคำนวณราคาค่าทดแทน

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมในที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่
๒๑๙๐๒๔ ตำบลจรเข้บัว อำเภอบางกะปิ กรุงเทพมหานคร เนื้อที่ ๓๘ ตารางวา พร้อมสิ่งปลูกสร้าง
เป็นอาคารพาณิชย์ ใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยและประกอบกิจการค้าขาย จำหน่ายวัสดุก่อสร้าง
ต่อมา ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตบึงกุ่ม
เขตบางเขน เขตสายไหม และเขตคลองสามวา กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๘ เพื่อสร้างทางพิเศษ
สายรามอินทรา-วงแหวนรอบนอก กรุงเทพมหานคร เป็นเหตุให้ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง
ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองถูกเวนคืนบางส่วน คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ มีมติกำหนด
เงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ที่ใช้อยู่ในวันที่
พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ ในอัตราตารางวาละ ๒๖,๐๐๐ บาท ที่ดินถูกเวนคืนเนื้อที่ ๒๕ ตารางวา
เป็นเงิน ๖๕๐,๐๐๐ บาท สิ่งปลูกสร้าง (ตึกแถว ๔.๕ ชั้น และส่วนปรับปรุงต่อเติม) ถูกเวนคืนบางส่วน
กำหนดค่าทดแทนให้ทั้งหมดเป็นเงิน ๔,๐๔๒,๕๐๙.๙๘ บาท กำหนดค่าทดแทนความเสียหาย
เนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ เป็นเงิน ๕๘,๐๐๖.๓๐ บาท ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์ต่อ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ขอให้กำหนดเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ต่อมา
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์เห็นชอบตามความเห็นชอบคณะกรรมการพิจารณา
อุทธรณ์ฯ ดังนี้ (๑) กำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพิ่ม เป็นตารางวาละ ๖๒,๖๐๐ บาท
(๒) กำหนดค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือที่มีราคาลดลงในอัตราร้อยละ ๒๐ ของค่าทดแทนที่ดิน
ที่กำหนดให้คิดเป็นตารางวาละ ๑๒,๕๒๐ บาท (๓) กำหนดค่าทดแทนความเสียหายทางจิตใจ
เป็นเงิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท (๔) ยืนราคาค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างตามที่คณะกรรมการกำหนด
ราคาเบื้องต้นฯ กำหนดให้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าเงินค่าทดแทนที่กำหนดให้ไม่เหมาะสม
และไม่เป็นธรรม จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทย
(ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

สำหรับการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนที่มีราคาดลดลง เห็นว่า ภายหลังจากถูกเวนคืนที่ดินและอาคารพาณิชย์ส่วนที่เหลืออยู่บริเวณด้านหน้าและยังคงอยู่ติดถนนวิสุทธิกษัตริย์เดิม ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยังสามารถใช้ประโยชน์ในแปลงที่ดินได้ แม้จะไม่ได้ตามเดิมก็ตาม ทั้งผู้ฟ้องคดีทั้งสองก็ได้แสดงเจตนาที่จะขายที่ดินส่วนที่เหลือดังกล่าว แสดงว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองเล็งเห็นว่าที่ดินส่วนที่เหลือเมื่อรวมกับที่ดินแปลงข้างเคียงซึ่งเป็นที่ดินของน้องสาวผู้ฟ้องคดีย่อมสามารถทำประโยชน์ในที่ดินได้ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้อุทธรณ์ขอค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือที่มีราคาดลดลงแต่อย่างใด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือที่มีราคาดลดลงให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองในอัตราร้อยละ ๒๐ ของค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน ถือว่ามีความเหมาะสมและให้เป็นธรรมอย่างยิ่งแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ทั้งยังเป็นไปตามมาตรา ๒๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้ว

ในส่วนของการกำหนดค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองนั้น เห็นว่า การกำหนดราคาค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยใช้วิธีถอดแบบและแยกรายการของวัสดุ และค่าแรงงานก่อสร้าง และนำราคาดังกล่าวไปรวมกับค่าดำเนินการ ค่าภาษี ค่ากำไร ค่าออกแบบ ค่าควบคุมงาน และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ โดยราคาวัสดุก่อสร้างที่นำมาคำนวณใช้ราคาของกองระดับราคา กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์ ค่าแรงงานก่อสร้างใช้ราคาของสำนักงานประมาณ ค่าดำเนินการ ค่าภาษี กำไร ค่าออกแบบ และค่าควบคุมงานใช้ราคาของสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการ และได้ปรับราคาส่งปลูกสร้างให้เป็นไปตามราคาในเดือนสิงหาคม ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นวันที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง กรณีเป็นการกำหนดค่าทดแทนที่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน แน่นนอน เป็นไปตามหลักวิชา และราคาวัสดุเป็นราคาที่สอดคล้องกับราคาในท้องตลาด อย่างไรก็ตาม โดยที่การเวนคืนเป็นการกำจัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และการที่บุคคลดังกล่าวจะต้องสละกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ รัฐจึงต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืน เมื่อปรากฏว่า ราคาส่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดีทั้งสองในเดือนพฤษภาคม ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นวันเข้าสำรวจทรัพย์สิน มีราคาสูงกว่าราคาส่งปลูกสร้างในเดือนสิงหาคม ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นวันที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก็ชอบที่จะต้องกำหนดค่าทดแทนในทางที่เป็นคุณแก่ผู้ถูกเวนคืนตามนัยมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ โดยกำหนดค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างให้ตามราคาในวันเข้าสำรวจทรัพย์สินดังกล่าวเป็นเงิน ๔,๐๗๒,๒๑๖.๕๓ บาท (เพิ่มขึ้นจากเดิม ๒๙,๗๐๖.๕๕ บาท)



ส่วนกรณีค่าขนย้ายสิ่งของนั้น เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองใช้หลักเกณฑ์ การกำหนดราคาค่าทดแทน ค่าขนย้ายอุปกรณ์และสิ่งของเครื่องใช้ต่าง ๆ โดยใช้ค่าขนส่งวัสดุ ในลักษณะเหมาคั้รวมค่าแรงกรรมกรขนขึ้น-ลงรถบรรทุก ๖ ล้อ หรือ ๑๐ ล้อ ขององค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (ร.ส.พ.) และการประมาณราคาส่งปลูกสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง เป็นการประมาณการแบบรื้อถอนทั้งหมดไปยังสถานที่ปลูกสร้างใหม่หรืออาคารที่จัดหาใหม่ ซึ่งโดยสภาพความเป็นจริงของคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบเป็นอย่างดีแล้วว่าอาคารตึกแถวของผู้ฟ้องคดีทั้งสองอยู่ในแนวเขตเวนคืนอย่างชัดตั้งแต่วันประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนด เขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๔๘ เป็นต้นไป ประกอบกับเจ้าหน้าที่เวนคืนมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองย้ายออกจากอาคารที่ถูกเวนคืน ภายในวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๔๙ โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับเงินค่าทดแทนการเวนคืนไปแล้ว เมื่อวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงมีเวลาอย่างน้อย ๘ เดือน ซึ่งเพียงพอในการจัดหา สถานที่ใหม่ และเมื่อคำนึงถึงค่าขนย้ายที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จำนวน ๖ เทียวรถบรรทุก ๖ ล้อ หรือ ๑๐ ล้อ คิดเป็นเงินเที่ยวละ ๕,๑๐๐ บาท รวมเป็นเงินค่าขนย้าย ๓๐,๖๐๐ บาท แล้ว เห็นว่าเงินค่าขนย้ายที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องเหมาะสมและเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองแล้ว

ส่วนค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ ที่ถูกเวนคืนนั้น (๑) ในส่วนของค่าเช่าอาคารในระหว่างรื้อถอนและปลูกสร้างใหม่ ผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งสองกำหนดให้อัตราร้อยละ ๒.๕ ของค่าปลูกสร้างใหม่ เป็นเงิน ๖๐,๕๑๘.๑๕ บาท ซึ่งผู้ฟ้องคดี ทั้งสองโต้แย้งว่าค่าเช่าที่กำหนดให้ยังต่ำเกินไป เนื่องจากผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ทำสัญญา เช่าตึกแถวจากบริษัท ฟ. มีกำหนดระยะเวลาเช่า ๓ ปี ตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๘ ถึงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ อัตราค่าเช่าเดือนละ ๑๐,๐๐๐ บาท แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเช่าจริง เป็นระยะเวลา ๙ เดือน คิดเป็นเงินค่าเช่า ๙๐,๐๐๐ บาท จึงควรกำหนดค่าเสียหายในส่วนนี้ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามระยะเวลาที่เช่าจริงเป็นเวลา ๙ เดือน คิดเป็นเงินค่าเช่า ๙๐,๐๐๐ บาท เห็นว่า เมื่อพิจารณาจากสำเนาคำขอกู้เงิน/เบิกเงินเกินบัญชีฉบับลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๙ ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองแนบมาพร้อมคำฟ้อง ระบุว่าเมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๙ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และนาย ช. ได้ทำสัญญากู้เงิน/เบิกเงินเกินบัญชี กับธนาคารในวงเงิน ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยวางหลักประกันต่อธนาคารเป็นโฉนดที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดี ที่ ๑ และนาย ช. จดจำนองเป็นประกัน จำนวน ๑๐ โฉนด โดยมีที่ดินจำนวน ๙ โฉนด อยู่ที่ อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี กรณีจึงเห็นได้ว่าอย่างช้าที่สุดในวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นวันทำสัญญากู้เงิน/เบิกเงินเกินบัญชี ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มีสิ่งปลูกสร้างอยู่แล้วในโฉนดที่ดิน ที่คลอง ๑๑ อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี ถึง ๙ โฉนด ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงย่อมสามารถ ย้ายสินค้าไปเก็บรักษาไว้ที่สิ่งปลูกสร้างดังกล่าว หากจำต้องเช่าอาคารของบุคคลอื่นเพื่อเก็บสินค้า แต่อย่างไรก็ตาม ประกอบกับผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่มีพยานหลักฐานสนับสนุนว่ามีการเช่าอาคารจริง

ตามที่กล่าวอ้าง พฤติการณ์จึงน่าจะเชื่อได้ว่ามิได้มีการเช่าอาคารจากบริษัท พ. จริ่ง อย่างไรก็ตาม ในทางพิจารณาได้ความว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้กำหนดค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ ในส่วนของค่าเช่าอาคารระหว่างรื้อถอนและปลูกสร้างใหม่ โดยกำหนดให้ร้อยละ ๒.๕ ของค่าปลูกสร้างใหม่ เป็นเงิน ๖๐,๕๑๘.๑๕ บาท หากคิดเป็นระยะเวลาการเช่าจะประมาณ ๖ เดือน ซึ่งเป็นระยะเวลาที่เพียงพอในการจัดหาสถานที่ประกอบการค้าใหม่ รวมทั้งอัตราค่าเช่าก็เป็นจำนวนที่เหมาะสมและเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองแล้ว

สำหรับในส่วนของค่าเสียหายจากการต้องหยุดประกอบกิจการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจำนวน ๖ เดือน โดยนำเงินได้หลังหักค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อเดือนตามแบบ ภ.ง.ด. ๙๐ ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นเสียภาษีไว้แล้วคูณด้วยจำนวนเดือนที่ต้องหยุดประกอบกิจการ ณ อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน คิดเป็นเงิน ๕๕,๘๑๘.๓๐ บาท เห็นว่าระยะเวลา ๖ เดือนที่ต้องหยุดประกอบการค้า เป็นระยะที่เพียงพอและเหมาะสมกับลักษณะการประกอบธุรกิจของผู้ฟ้องคดีทั้งสองแล้ว นอกจากนี้ ยังปรากฏด้วยว่า ภายหลังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้วินิจฉัยอุทธรณ์เพิ่มค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเพิ่มอีกเป็นเงิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท กรณีจึงเห็นได้ว่าการกำหนดค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้คำนึงถึงผลกระทบอย่างรอบด้านทั้งมีความเหมาะสมและให้ความเป็นธรรมอย่างยิ่งแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองแล้ว

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระค่าทดแทนเฉพาะในส่วนของค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างเพิ่มขึ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอีกจำนวน ๒๙,๗๐๖.๕๕ บาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๗๗/๒๕๕๙)

เมื่อสัญญาเช่าอาคารพิพาทกำหนดว่า ผู้เช่าจะไม่ทำการดัดแปลงหรือต่อเติมสถานที่เช่า โดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้ให้เช่า และการดัดแปลงหรือการต่อเติมหรือปลูกสร้างใด ๆ ที่ผู้เช่าได้ทำขึ้น โดยได้รับหรือไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ให้เช่าย่อมตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ให้เช่า ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏในเวลาต่อมาว่าอาคารพิพาทถูกเวนคืน สิทธิในการได้รับเงินค่าทดแทนสำหรับอาคารซึ่งรวมถึงเงินค่าทดแทนทรัพย์สินส่วนที่ปรับปรุงต่อเติมย่อมตกเป็นของผู้ให้เช่าอาคารซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในอาคาร ผู้เช่าหาสิทธิเรียกร้องเงินค่าทดแทนทรัพย์สินส่วนที่ปรับปรุงต่อเติมอาคารได้ไม่



สรุปข้อเท็จจริง

คดีนี้เป็นคดีพิพาทสืบเนื่องมาจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดหมายเลขแดง ที่ อ.๓๕๑/๒๕๕๒ ที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เช่าอาคารของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) เลขที่ ๔๐ และเลขที่ ๔๒ ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงิน กรณีอาคารที่เช่า ถูกการทางพิเศษแห่งประเทศไทยเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่อำเภอปากเกร็ด อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี และเขตบางเขน เขตดุสิต เขตพญาไท เขตปทุมวัน เขตบางรัก เขตยานนาวา เขตห้วยขวาง เขตบางกะปิ เขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยการทางพิเศษแห่งประเทศไทยอ้างว่าได้มีการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ซึ่งคดีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดและจ่ายเงินค่าชดเชยให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่คดีถึงที่สุด และปรากฏในเวลาต่อมาว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณากำหนดเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงได้ฟ้องเป็นคดีนี้ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนส่วนที่ผู้ฟ้องคดีต่อเติมอาคารเลขที่ ๔๐ เพิ่มขึ้นเป็นเงิน ๗๕,๓๐๐ บาท โดยไม่ได้วินิจฉัยในส่วนของอาคารเลขที่ ๔๒ ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับเพียงค่าชดเชยความเสียหายเพราะเหตุที่ต้องออกจากอาคารตามที่ถูกฟ้องคดีกำหนดให้เป็นเงิน ๒๘,๐๐๐ บาท ส่วนผู้ฟ้องคดีไม่อุทธรณ์

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ในระหว่างการเช่าอาคารพิพาท ผู้ฟ้องคดีทำการปรับปรุงต่อเติมอาคารเลขที่ ๔๐ โดยปูพื้นไม้ปาร์เก้ ปูกระเบื้องพื้นห้องน้ำและครัว ติดตั้งสุขภัณฑ์ห้องน้ำและอุปกรณ์ครัว กั้นห้อง ติดตั้งประตู หน้าต่าง เหล็กดัด บานเกล็ด มังลวด ติดตั้งระบบไฟฟ้าและประปา ทาสีอาคาร โดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดี และโดยที่ข้อ ๕ ของสัญญาเช่าอาคารพิพาทกำหนดไว้ว่า ผู้เช่าจะไม่ทำการดัดแปลงหรือต่อเติมสถานที่เช่า หรือทำการปลูกสร้างลงในที่ดินอันเป็นบริเวณที่ใช้ต่อเนื่องกับสถานที่เช่าก่อนได้รับอนุญาต เป็นหนังสือจากผู้ให้เช่า และการดัดแปลงหรือการต่อเติมหรือปลูกสร้างรวมทั้งสัมภาระในการดัดแปลงต่อเติมหรือปลูกสร้างใด ๆ ที่ผู้เช่าได้ทำขึ้นโดยได้รับหรือไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ให้เช่า ต้องตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ให้เช่าทันทีนับแต่วาระที่ได้ขึ้นสัมภาระการก่อสร้างในการดัดแปลงต่อเติมหรือปลูกสร้างส่วนหนึ่งส่วนใดเข้าไปในสถานที่หรือบริเวณที่เช่านั้น และผู้เช่าจะเรียกร้องเอาค่าชดเชยค่าใช้จ่ายหรือค่าเสียหายในการทำให้อาคารที่เช่าขึ้นดีขึ้นไม่ได้ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีทำสัญญาเช่าอาคารพิพาทกับผู้ถูกฟ้องคดีย่อมต้องผูกพันกับข้อสัญญา และผู้ฟ้องคดีย่อมทราบถึงข้อกำหนดในสัญญาดังกล่าวเป็นอย่างดี การที่ผู้ฟ้องคดีทำการปรับปรุง

ต่อเติมอาคารพิพาทจึงย่อมมีผลทำให้ทรัพย์สินที่ต่อเติมตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ถูกฟ้องคดี โดยผลของข้อสัญญาข้างต้น และโดยที่การปรับปรุงต่อเติมอาคารเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการใช้สอยทรัพย์สินที่เช่าของผู้ฟ้องคดี ทั้งยังเป็นการกระทำในลักษณะยอมเสี่ยงภัยของผู้ฟ้องคดีเอง เนื่องจากผู้ฟ้องคดีทราบดีว่าหากต่อมาภายหลังผู้ถูกฟ้องคดีบอกเลิกสัญญาตามที่กำหนดในสัญญา ผู้ฟ้องคดีจะเรียกร้องเอาค่าชดเชย ค่าใช้จ่าย หรือค่าเสียหายใด ๆ ไม่ได้ ด้วยเหตุนี้เมื่ออาคารพิพาทถูกเวนคืน สิทธิในการได้รับเงินค่าทดแทนสำหรับอาคาร ซึ่งรวมถึงเงินค่าทดแทนการปรับปรุงต่อเติมอาคารพิพาทซึ่งเป็นค่าปูพื้นไม้ปาร์เก้ ปูกระเบื้องพื้นห้องน้ำและครัว ติดตั้งสุขภัณฑ์ห้องน้ำและอุปกรณ์ครัว กั้นห้อง ติดตั้งประตู หน้าต่าง เหล็กดัด บานเกล็ด มุ้งลวด ติดตั้งระบบไฟฟ้าและประปา และทาสีอาคาร ย่อมตกเป็นของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในอาคาร ฉะนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีบอกเลิกสัญญาเช่าอาคารพิพาทกับผู้ฟ้องคดี เนื่องจากอาคารพิพาทถูกเวนคืน ผู้ฟ้องคดีจึงจะเรียกร้องเงินค่าทดแทนจากการที่ได้ทำการปรับปรุงต่อเติมอาคารพิพาทหาได้ไม่ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่กำหนดเงินค่าทดแทนการปรับปรุงต่อเติมอาคารพิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงชอบแล้ว

ในส่วนของเงินค่าทดแทนที่เป็นค่าติดตั้งมาตรวัดน้ำประปา ๕,๗๕๐ บาท ค่าติดตั้งมาตรวัดไฟฟ้า ๖,๕๕๐ บาท ค่าติดตั้งโทรศัพท์ ๑๐,๐๐๐ บาท และค่าขนย้าย ๖,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๒๘,๓๐๐ บาท นั้น เห็นว่า เงินค่าทดแทนดังกล่าวเป็นความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เช่าได้รับจากการที่ต้องออกจากอาคารที่เช่าเนื่องมาจากการเวนคืนตามมาตรา ๑๘ (๓) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จึงเป็นเงินค่าทดแทนที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องกำหนดให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๕๑/๒๕๕๒ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ภายหลังจากศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาข้างต้นและก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาล ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดเงินค่าทดแทนดังกล่าวและแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปรับเงินดังกล่าว จำนวน ๒๘,๓๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยนับแต่วันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ เป็นต้นไป แต่ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ไปติดต่อขอรับเงิน เนื่องจากยังไม่พอใจจำนวนเงินค่าทดแทนที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดให้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงยอมมีหน้าที่ที่จะต้องจ่ายเงินค่าทดแทนจำนวนดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดี

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนจำนวน ๒๘,๓๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยของเงินจำนวนดังกล่าวในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในแต่ละช่วงเวลานับแต่วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๓๖ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๔๔/๒๕๕๙)



กรณีที่ปลูกสร้างอาคารในที่ดินแปลงที่ถูกเวนคืน ภายหลังจากที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลใช้บังคับ โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่เวนคืน เจ้าของหรือผู้ครอบครองสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว ย่อมไม่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นตามมาตรา ๑๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ การที่มีการกำหนดเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างนั้นให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครอง จึงเป็นคุณแก่บุคคลดังกล่าวแล้ว

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ร่วมในที่ดิน โฉนดที่ดินเลขที่ ๓๑๔๘๗ ตำบลสมอแข อำเภอเมืองพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก จำนวนเนื้อที่ ๙๖ ตารางวา ที่ดินบางส่วน เนื้อที่ ๔๑ ตารางวา และสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินแปลงดังกล่าวซึ่งมีสภาพเป็นบ้านพักอาศัย คอนกรีตเสริมเหล็กสูง ๒ ชั้น อยู่ในเขตที่จะเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลคันไ้ ตำบลบ้านยาง ตำบลท่างาม ตำบลวัดโบสถ์ ตำบลท้อแท้ อำเภอวัดโบสถ์ ตำบลทับยายเชียง ตำบลหอกลอง อำเภอพรหมพิราม ตำบลบ้านกลาง ตำบลวังทอง ตำบลวังพิรุณ ตำบลแม่ระกา อำเภอวังทอง และตำบลบ้านป่า ตำบลมะขามสูง ตำบลปากโทก ตำบลหัวรอ ตำบลดอนทอง ตำบลสมอแข ตำบลอรัญญิก ตำบลในเมือง ตำบลบึงพระ อำเภอเมืองพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๒ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ เห็นว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง เป็นที่ดินในโครงการจัดสรรอยู่อาศัย ใกล้เคียงกับที่ดินของโครงการจัดสรรหมู่บ้าน พ. ซึ่งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดค่าทดแทนให้ตารางวาละ ๖,๐๐๐ บาท จึงมีมติกำหนดค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองในราคาเดียวกัน คือ ตารางวาละ ๖,๐๐๐ บาท รวมเป็นค่าทดแทนที่ดินจำนวน ๒๔๖,๐๐๐ บาท และได้มีมติกำหนดค่าทดแทนบ้านพักอาศัย คอนกรีตเสริมเหล็ก ๒ ชั้น เป็นเงิน ๑,๑๙๓,๕๒๔ บาท ค่าทดแทนต้นไม้ เป็นเงิน ๒๕๒ บาท ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์จำนวนเงินค่าทดแทนที่ดินและสิ่งปลูกสร้างต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) แต่ไม่ได้รับการวินิจฉัยอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้มีการชำระค่าทดแทนที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพิ่ม ต่อมา ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ พิจารณาแล้ว มีมติเห็นชอบให้ยืนตามราคาค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนด

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ที่ดินในหมู่บ้านจัดสรรย่อมมีการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคมากกว่าที่ดินที่ไม่อยู่ในหมู่บ้านจัดสรร และที่ดินในหมู่บ้านจัดสรรย่อมมีราคาสูงกว่าที่ดินธรรมดา เมื่อที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีจำนวน ๙๖ ตารางวา ถูกเวนคืนบางส่วน จำนวน ๔๑ ตารางวา คงเหลือเนื้อที่จำนวน ๕๕ ตารางวา ที่สามารถใช้ประโยชน์ได้ ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีราคาประเมินทุนทรัพย์ตารางวาละ ๔๐๐ บาท แต่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเท่ากับที่กำหนดให้กับที่ดินในหมู่บ้าน พ. ราคาตารางวาละ ๖,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็นราคาที่สูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๘ และสูงกว่าราคาซื้อขายตามหลักฐานสัญญาซื้อขายที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลใช้บังคับแล้ว ต่อมา คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้มีมติให้ยื่นราคาค่าทดแทนที่ดินตามที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนด การกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองโดยได้คำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จึงชอบด้วยกฎหมาย เหมาะสม และเป็นธรรมแล้ว

ส่วนการกำหนดเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้าง นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๓ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้ก่อสร้างอาคารที่พักอาศัยในที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๑๔๘๗ และได้เริ่มปลูกสร้างบ้านพักอาศัย เมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๔ โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่เคยขออนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวต่ออธิบดีกรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนแต่อย่างใด จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ทำการก่อสร้างอาคารที่พักอาศัยภายหลังจากที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๕๑ ใช้บังคับในวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๒ โดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืน ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวตามมาตรา ๑๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้กำหนดเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นเงินจำนวน ๑,๑๙๓,๕๒๔ บาท โดยทำการคำนวณโดยวิธีถอดแบบโครงสร้างของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง แยกเป็นรายการค่าวัสดุก่อสร้าง ค่าแรงงานก่อสร้าง ค่าดำเนินการ ตามข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ในวันสำรวจซึ่งยังก่อสร้างไม่เสร็จสมบูรณ์ รวมถึงค่ารื้อถอนสิ่งปลูกสร้างด้วย จึงเป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างที่เป็นคุณแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองแล้วเช่นกัน ทั้งนี้ การเวนคืนที่ดินตามคดีนี้ ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ เพื่อก่อสร้างเขื่อนแควน้อย และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๒ เป็นต้นไป และต่อมาได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๒



กำหนดให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วน จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองรู้ถึงการเวนคืนแล้ว แต่ได้ทำการก่อสร้างอาคารที่พักอาศัยภายหลังพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่เวนคืน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงย่อมไม่อาจอ้างว่า กรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบว่า จะมีการเวนคืน จึงได้กู้เงินจากธนาคารมาก่อสร้างบ้านพักได้ พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๙๘๓/๒๕๕๙)

๑.๓.๓ ค่าทดแทนต้นไม้

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๑.๓.๔ ค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลืออันมีราคาลดลง

ที่ดินที่ถูกเวนคืน เดิมมีเนื้อที่ ๔ ไร่ ๓๐ ตารางวา ซึ่งถือว่าเป็นที่ดินแปลงค่อนข้างใหญ่ รูปแปลงสี่เหลี่ยมผืนผ้าได้สัดส่วน เหมาะแก่การทำการเกษตรด้านต่าง ๆ ภายหลังจากถูกเวนคืน คงเหลือที่ดิน ๑ ไร่ ๓ งาน ๒๖ ตารางวา ด้านทิศเหนือเป็นแนวเส้นทแยงเฉียงขึ้นเล็กน้อย พาดจากทิศตะวันออกไปยังทิศตะวันตก ทำเลที่ตั้งเปลี่ยนไปไม่อยู่ติดถนนจุดซิดิเช่นเดิม และยังถูกเขตทางพิเศษปิดกั้น หากมีการก่อสร้างอาคารที่อยู่อาศัยหรืออาคารพาณิชย์ย่อมมีข้อจำกัดเรื่องระยะถอยร่นจากทางสาธารณะประโยชน์ด้านทิศใต้และทางพิเศษด้านทิศเหนือ ศักยภาพการใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยและศักยภาพการพัฒนาในเชิงพาณิชย์ย่อมลดลงอย่างมาก นอกจากนี้ ทางพิเศษที่จะก่อสร้างเป็นทางยกระดับ ผลจากการเวนคืนย่อมก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสภาวะแวดล้อม จึงเป็นกรณีที่สภาพที่ดินส่วนที่เหลือไม่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืนและเปลี่ยนแปลงไปในทางด้อยลง โดยสภาพไม่เหมาะแก่การพัฒนาที่ดินต่อไปสมควรกำหนดเพิ่มค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลืออันมีราคาลดลงสำหรับที่ดินแปลงดังกล่าวในอัตราร้อยละ ๒๐ ของค่าทดแทนที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืน

โปรดดู คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๙๙/๒๕๕๙

หน้า ๖๓๗-๖๔๐

เมื่อภายหลังจากการเวนคืนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนของผู้ฟ้องคดีอยู่ติดกับเขตทางพิเศษซึ่งเป็นทางยกระดับ ซึ่งโดยสภาพแล้วการจราจรบนทางยกระดับเป็นการเดินทางใช้ความเร็วสูง ย่อมจะก่อมลภาวะทางเสียง ทางอากาศ และความสั่นสะเทือนอย่างมาก และต่อเนื่องเกือบทั้งวัน อันเป็นการก่อเหตุเดือดร้อน

ราคาขายแก่ผู้ที่อยู่อาศัยในที่ดินดังกล่าว นอกจากนี้ แม้หน่วยงานทางปกครองจะได้คงสภาพที่ดินที่เป็นชอยส่วนที่อยู่ในเขตทางพิเศษไว้ตามสภาพเดิม และได้จดทะเบียนการจำยอมเรื่องการเดินทางรถยนต์และสาธารณูปโภคให้แก่ที่ดินส่วนที่เหลือของผู้ฟ้องคดี เพื่อให้เป็นทางเข้าออกได้ตามสภาพเดิม ที่ดินส่วนที่เหลือของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวก็ยังคงมีสภาพเปลี่ยนแปลงไปในทางด้อยลงภายหลังจากการถูกเวนคืน ดังนั้น การที่หน่วยงานทางปกครองไม่กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือราคาตลาดลงให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๙๑๖๓ เลขที่ดิน ๙๗๔ (๑๕๖๗) ตำบลลอเงิน (ท่าแร่) อำเภอบางเขน กรุงเทพมหานคร เนื้อที่ ๓ ไร่ ๕๙ ตารางวา ที่ดินแปลงดังกล่าวบางส่วนจำนวนเนื้อที่ ๓ งาน ๑๔ ตารางวา อยู่ในแนวเขตเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตบึงกุ่ม เขตบางเขน เขตสายไหม และเขตคลองสามวา กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๘ เพื่อสร้างทางพิเศษสายรามอินทรา-วงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้มีมติกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดี ในราคาตารางวาละ ๕,๑๐๐ บาท รวมเป็นเงินจำนวน ๑,๖๐๑,๔๐๐ บาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับเงินจำนวนดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๙ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนที่ได้รับ จึงอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ขอให้กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้น และให้กำหนดเงินค่าทดแทนดินถมและเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือราคาตลาดลง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมายื่นฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้มีการชำระเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้น ต่อมา ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนของผู้ฟ้องคดี โดยเพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีจากราคาตารางวาละ ๕,๑๐๐ บาท เป็นราคาตารางวาละ ๑๑,๒๐๐ บาท และไม่กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือราคาตลาดลง และค่าทดแทนดินถมให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เพื่อเป็นค่าทดแทนที่ดินแก่ผู้ฟ้องคดีจากราคาตารางวาละ ๕,๑๐๐ บาท เป็นราคาตารางวาละ ๑๑,๒๐๐ บาท เหมาะสมแล้ว และเห็นว่า ค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนรวมค่าทดแทนดินถมไว้ด้วยแล้ว จึงไม่อาจกำหนดเงินค่าถมดินให้ผู้ฟ้องคดีได้ นอกจากนี้ ยังเห็นว่าควรต้องมีการกำหนดค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลืออันมีราคาตลาดลงให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย จึงพิพากษาให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) โดยผู้ว่าการ



การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลืออันมีราคาลดลงให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ไม่เห็นด้วย จึงอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยเพียงว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอยู่ติดกับเขตทางพิเศษซึ่งเป็นทางยกระดับ ซึ่งโดยสภาพแล้วการจราจรบนทางยกระดับเป็นการเดินทางใช้ความเร็วสูง ซึ่งจะก่อมลภาวะทางเสียง ทางอากาศ และความสั่นสะเทือนอย่างมากและต่อเนื่องเกือบทั้งวัน จึงย่อมเป็นการก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญได้ นอกจากนี้ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะได้คงสภาพชอยพลูสวัสดิ์ ซึ่งเป็นที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๗ เลขที่ดิน ๑๑๖๔ ส่วนที่อยู่ในเขตทางพิเศษไว้ตามสภาพเดิม และได้จดทะเบียนภาระจำยอมเรื่องการเดินทางรถยนต์และสาธารณูปโภคเต็มทั้งแปลงให้แก่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีเพื่อเป็นทางเข้าออกได้ตามสภาพเดิม แต่การออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๘ มีผลทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีซึ่งมีทางเข้าออกผ่านที่ดินที่ถูกเวนคืนเท่านั้นได้รับผลกระทบจนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องยินยอมจดทะเบียนภาระจำยอม แต่การจดทะเบียนภาระจำยอมดังกล่าวนั้นได้ก่อให้เกิดหน้าที่และอาจเป็นการลิดรอนสิทธิของผู้ฟ้องคดีได้ เช่น ต้องเสียค่าใช้จ่ายของตนเพื่อซ่อมแซมทางดังกล่าวและไม่มีสิทธิทำการเปลี่ยนแปลงทรัพย์สินของตนเองทำให้เกิดภาระเพิ่มขึ้น เป็นต้น ดังนั้น การเปลี่ยนสภาพภูมิทัศน์ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจึงมีผลเปลี่ยนแปลงไปในทางที่มีผลต่อการดำรงอยู่อย่างมีความสุข และถูกจำกัดการใช้ประโยชน์ในที่ดิน อันเป็นไปในลักษณะที่ด้อยลง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาค่าอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วไม่กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือราคาลดลง ตามนัยมาตรา ๒๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จึงไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี กรณีเห็นสมควรกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือราคาลดลงให้แก่ผู้ฟ้องคดีในอัตราร้อยละ ๑๐ ของเงินค่าทดแทนที่ดินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กำหนดให้แก่ผู้ฟ้องคดีในชั้นพิจารณาอุทธรณ์ คิดเป็นตารางวาละ ๑,๑๒๐ บาท (๑๑,๒๐๐ x ๑๐%) แต่ผู้ฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือราคาลดลงตารางวาละ ๙๐๐ บาท จึงกำหนดตามคำขอดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีคงเหลือที่ดินจำนวน ๒ ไร่ ๑ งาน ๔๕ ตารางวา ดังนั้น เงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือราคาลดลงที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับ จึงเป็นจำนวน ๘๕๐,๕๐๐ บาท และเมื่อปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนเบื้องต้นเมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๙ ซึ่งมีผลทำให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ถูกเวนคืนได้โอนไป

ตามมาตรา ๑๑ วรรคสอง^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ และมีผลทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือมีราคาตกลง ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยของเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือดังกล่าวนับแต่วันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๙ พิกษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีกเป็นเงิน ๘๕๐,๕๐๐ บาท พร้อมทั้งดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินตามที่ธนาคารประกาศกำหนดในแต่ละช่วงเวลา ทั้งนี้ นับตั้งแต่วันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๙ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ แต่ดอกเบี้ยนับตั้งแต่วันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๙ จนถึงวันฟ้องต้องไม่เกินร้อยละ ๕ ต่อปี และไม่เกิน ๕๓,๑๕๖ บาท ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๕๖/๒๕๕๙)

๑.๓.๕ ค่าทดแทนความเสียหายอันเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาผ่อนชำระค่าก่อสร้างโดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดการเข้าได้ตกลงชำระค่าก่อสร้างทรัพย์ที่เช่าให้แก่ผู้ให้เช่าเป็นเงิน ๒๗๐,๐๐๐ บาท โดยได้รับส่วนลดในอัตราร้อยละห้า ผู้ฟ้องคดีจึงได้ชำระเงินแก่ผู้ให้เช่าเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น ๒๕๖,๕๐๐ บาท เงินจำนวนดังกล่าวเป็นเงินช่วยค่าก่อสร้างซึ่งเป็นเงินที่ผู้ฟ้องคดีจ่ายให้แก่บริษัทผู้ให้เช่าในลักษณะของเงินกินเปล่าที่ผู้ฟ้องคดีชำระให้แก่ผู้ให้เช่าเป็นพิเศษนอกเหนือจากค่าตอบแทนตามสัญญาเช่า การชำระเงินดังกล่าวจึงเป็นการชำระหนี้ตามสัญญาต่างตอบแทนประเภทหนึ่ง เรียกว่าสัญญาต่างตอบแทนพิเศษยิ่งกว่าสัญญาเช่าธรรมดา มีผลผูกพันและใช้บังคับได้ในระหว่างคู่สัญญา เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิในการเช่าพื้นที่และแผ้วถางในตลาด ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาเช่าพื้นที่ห้องค้า/แผงค้ามีกำหนดเวลาเช่า รวม ๓ ปี และในวันเดียวกันผู้ให้เช่าได้ทำคำมั่นว่าเมื่อครบกำหนดสัญญาเช่าแล้ว และผู้เช่า (ผู้ฟ้องคดี) มิได้ผิดสัญญาเช่า ผู้ให้เช่ายินยอมให้ผู้เช่าเช่าทรัพย์สิน

^{๑๐} พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๑๑

ฯลฯ

ฯลฯ

ในการทำสัญญาซื้อขาย หากปรากฏว่าอสังหาริมทรัพย์ที่ซื้อขายมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินทราบและให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทั้งฉบับที่เก็บรักษาไว้ ณ สำนักงานที่ดินที่ทำการที่ดินอำเภอหรือที่ทำการที่ดินกิ่งอำเภอ และฉบับที่ผู้มีสิทธิในที่ดินยึดถือไว้โดยให้ถือว่าเป็นการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามกฎหมายและให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียม และค่าอากรแสตมป์ ทั้งนี้ ให้ถือว่าได้มีการโอนกรรมสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวนับแต่วันชำระเงินตามวรรคหนึ่ง

ฯลฯ

ฯลฯ



ที่เข้านั้นต่อไปอีก มีกำหนดระยะเวลาสองปี เช่นนี้ การเช่าห้องค้า/แผงค้าของผู้ฟ้องคดี กับผู้ให้เช่าจึงมีผลผูกพันบังคับได้ตามกฎหมายเป็นระยะเวลาห้าปี โดยถือว่าเงินช่วยค่าก่อสร้างจำนวน ๒๕๖,๕๐๐ บาท เป็นส่วนหนึ่งของค่าตอบแทนในลักษณะค่าเช่าด้วย จึงถือได้ว่าสัญญาผ่อนชำระค่าก่อสร้างดังกล่าวเป็นหลักฐานที่แสดงว่าผู้ฟ้องคดีได้ชำระเงินค่าตอบแทนเป็นค่าเช่าล่วงหน้าให้แก่ผู้ให้เช่าแล้ว ดังนั้น เมื่อผลจากการเวนคืนทำให้ผู้ฟ้องคดีมิได้ใช้หรือมิได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินที่เช่าก่อนสัญญาเช่าสิ้นสุดลงเป็นเวลา ๖ เดือน หน่วยงานที่รับผิดชอบการเวนคืนจึงต้องจ่ายค่าทดแทนความเสียหายดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๘ (๓) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เช่าห้องค้า/แผงค้ารวม ๓ ห้อง เพื่อใช้ประกอบกิจการร้านขายยาและขายหนังสือ จากบริษัท ต. โดยมีกำหนดเวลาสามปีตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๔ ถึงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ และผู้ให้เช่าได้จัดทำคำมั่นจะให้เช่ามีกำหนดเวลา ๒ ปี ตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๗ ถึงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ โดยก่อนทำสัญญาเช่าดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาผ่อนชำระค่าก่อสร้างห้องค้า/แผงค้าที่เช่าและจ่ายค่าก่อสร้างทรัพย์สินที่เช่าล่วงหน้าเป็นเงินรวม ๒๗๐,๐๐๐ บาท ต่อมา สิ่งปลูกสร้างดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีทั้งหมด ถูกเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตบึงกุ่ม เขตบางเขน เขตสายไหม และเขตคลองสามวา กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๘ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น กำหนดเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างให้ผู้ฟ้องคดีในส่วนปรับปรุงแผงร้านค้า เป็นเงิน ๕๘๕,๘๑๙.๕๗ บาท และค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๒๑ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ (ค่าติดตั้งและรื้อถอนเครื่องปรับอากาศ) เป็นเงิน ๖,๙๖๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๕๙๒,๗๗๙.๕๗ บาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่ายังไม่เป็นธรรม เนื่องจากการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ไม่ได้พิจารณาในส่วนของเงินค่าเช่าล่วงหน้าที่ผู้ฟ้องคดีได้ชำระแก่ผู้ให้เช่า จำนวน ๖ เดือน เป็นเงินรวม ๒๕,๖๕๐ บาท และการกำหนดค่ารื้อถอนและค่าขนย้าย ไม่เพียงพอที่จ่ายไปจริง และยังไม่จ่ายค่าจ้างออกแบบร้านขายยาและร้านหนังสือให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม แต่มิได้มีการวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ว่าการการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีกเป็นเงิน ๘๑๕,๖๕๐ บาท

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่า กรณีค่าทดแทนสิทธิการเช่านั้น ผู้ฟ้องคดีไม่มีหลักฐานการจ่ายเงินค่าเช่าล่วงหน้า และตามสัญญาผ่อนชำระค่าก่อสร้าง ข้อ ๖ ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิเรียกร้องเงินค่าก่อสร้างจากผู้ให้เช่าไม่ว่าเพราะเหตุใดก็ตาม เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิเรียกร้องเงินค่าก่อสร้างจากผู้ให้เช่า แม้สัญญาเช่าจะสิ้นสุดลงก่อนครบกำหนดระยะเวลาเช่า เนื่องจากเหตุเวนคืนก็ไม่ได้ทำให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเรียกร้องเงินค่าก่อสร้างขึ้นมาได้ พิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ มีมติกำหนดหลักเกณฑ์การคิดค่าทดแทนสิทธิการเช่าให้แก่ผู้เช่าสองกรณี คือ กรณีการเช่าที่มีหลักฐานเป็นหนังสือและผู้เช่าได้มีการจ่ายค่าหน้าดิน เงินกินเปล่าหรือเงินอื่น ๆ ในลักษณะเดียวกันให้กับผู้ให้เช่าเป็นการล่วงหน้า ซึ่งตามกฎหมายถือได้ว่าเป็นค่าเช่าล่วงหน้า และผู้เช่าต้องออกจากที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้าง ก่อนกำหนดระยะเวลาเช่าตามสัญญา ให้นำเงินค่าเช่าล่วงหน้าจากผู้ให้เช่าต้องคืนแก่ผู้เช่าตามส่วนที่ผู้เช่าไม่ได้ใช้ทรัพย์สินนั้น มาหักออกจากเงินค่าทดแทนที่ผู้ให้เช่ามีสิทธิได้รับ เพื่อนำจำนวนเงินดังกล่าวมาจ่ายเงินค่าทดแทนแก่ผู้เช่าตามมาตรา ๑๘ (๓) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ พร้อมดอกเบี้ย (ใช้อัตราในวันคำนวณ) และกรณีที่มีได้มีการจ่ายค่าหน้าดิน เงินกินเปล่า หรือเงินอื่นใด ในลักษณะเดียวกัน ผู้เช่าจะได้รับค่าขนย้ายทรัพย์สิน สิ่งของ เครื่องใช้เท่านั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาผ่อนชำระค่าก่อสร้าง ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๔ โดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ของการเช่าได้ตกลงชำระค่าก่อสร้างทรัพย์สินที่เช่าให้แก่ผู้ให้เช่าเป็นเงิน ๒๗๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีชำระเป็นเงินสดจึงได้รับส่วนลดในอัตราร้อยละห้า ผู้ฟ้องคดีได้ชำระเงินแก่ผู้ให้เช่าเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น ๒๕๖,๕๐๐ บาท เงินจำนวนดังกล่าวเป็นเงินช่วยค่าก่อสร้าง ซึ่งเป็นเงินที่ผู้ฟ้องคดีจ่ายให้แก่บริษัทผู้ให้เช่าในลักษณะของเงินกินเปล่าที่ผู้ฟ้องคดีชำระให้แก่ผู้ให้เช่าเป็นพิเศษนอกเหนือจากค่าตอบแทนตามสัญญาเช่า การชำระเงินดังกล่าวจึงเป็นการชำระหนี้ตามสัญญาต่างตอบแทนประเภทหนึ่ง เรียกว่าสัญญาต่างตอบแทนพิเศษยิ่งกว่าสัญญาเช่าธรรมดา มีผลผูกพันและใช้บังคับได้ในระหว่างคู่สัญญา ดังนั้น แม้ข้อ ๖ ของสัญญาดังกล่าว กำหนดว่า ค่าก่อสร้างนี้มีไม่ใช่เป็นส่วนหนึ่งของค่าเช่า แต่ก็เห็นได้ถึงเจตนาแท้จริงของคู่สัญญาว่า การกำหนดให้มีการชำระเงินค่าก่อสร้างดังกล่าวก็คือการชำระเงินเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิในการเช่าพื้นที่และแผงค้าในตลาดนั่นเอง และภายหลังจากการทำสัญญาผ่อนชำระค่าก่อสร้างดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาเช่าพื้นที่ห้องค้า/แผงค้า จำนวน ๓ ห้อง มีกำหนดเวลาเช่าตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๔ ถึงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ และในวันเดียวกันผู้ให้เช่าได้ทำคำมั่นว่า เมื่อครบกำหนดสัญญาเช่าแล้ว และผู้เช่า (ผู้ฟ้องคดี) มิได้ผิดสัญญาเช่า ผู้ให้เช่ายินยอมให้ผู้เช่าเช่าทรัพย์สินที่เช่านั้นต่อไปอีก มีกำหนดระยะเวลาสองปี ตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๗ ถึงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ การเช่าห้องค้า/แผงค้าของผู้เช่า (ผู้ฟ้องคดี) กับผู้ให้เช่าจึงมีผลผูกพัน บังคับได้ตามกฎหมายเป็นระยะเวลาห้าปี โดยถือว่าเงินช่วยค่าก่อสร้างจำนวน ๒๕๖,๕๐๐ บาท



เป็นส่วนหนึ่งของค่าตอบแทนในลักษณะค่าเช่าด้วย จึงถือได้ว่าสัญญาผ่อนชำระค่าก่อสร้างดังกล่าวเป็นหลักฐานที่แสดงว่าผู้ฟ้องคดีได้ชำระเงินค่าตอบแทนเป็นค่าเช่าล่วงหน้าให้แก่ผู้ให้เช่าแล้ว เมื่อสัญญาเช่ามีระยะเวลาห้าปี จึงต้องคำนวณค่าเช่าในอัตรา ๒๕๖,๕๐๐ บาท หาดด้วยจำนวนเดือนที่สัญญามีผลผูกพัน คือจำนวน ๖๐ เดือน จึงคิดค่าเช่าได้ในอัตราเดือนละ ๔,๒๗๕ บาท เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ใช้หรือมิได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินที่เช่าก่อนสัญญาเช่าสิ้นสุดลงเป็นเวลา ๖ เดือน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องจ่ายค่าทดแทนความเสียหายดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๒๕,๖๕๐ บาท

ส่วนกรณีค่าทดแทนในการออกแบบสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเวนคืนนั้น เห็นว่า หลักเกณฑ์การคำนวณค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเวนคืนกำหนดว่า ค่าออกแบบและควบคุมงาน หมายถึง ค่าจ้างในการเขียนแบบแปลน ค่าวิศวกรคำนวณโครงสร้างอาคารและค่าควบคุมงาน โดยวิธีการคำนวณวงเงินค่าก่อสร้าง ๐-๑๐ ล้านบาท คิดอัตราค่าออกแบบและค่าควบคุมงาน ร้อยละ ๔ ของวงเงินค่าก่อสร้าง ค่าก่อสร้างเกิน ๑๐ ล้านบาท คิดอัตราส่วนที่เกิน ๑๐ ล้านบาท กำหนดให้ร้อยละ ๓.๕ ของวงเงินค่าก่อสร้าง ส่วนสิ่งปลูกสร้างใดที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าไม่มีการจ้างออกแบบและควบคุมงาน ไม่ต้องกำหนดค่าทดแทนในส่วนนี้ให้ หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นการกำหนดให้จ่ายค่าทดแทนในการออกแบบสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเวนคืนแก่เจ้าของทรัพย์สินซึ่งได้จ่ายเงินเป็นค่าออกแบบและควบคุมงานสิ่งปลูกสร้างที่มีลักษณะเป็นการถาวรหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน มิใช่เป็นเพียงอุปกรณ์ที่ใช้ประกอบเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ใช้หรืออยู่อาศัยในที่ปลูกสร้างนั้น และเมื่อพิจารณาตามภาพถ่ายห้องค้า/แผงค้าของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่า มีโครงสร้างสภาพลักษณะอาคารเหมือนกับห้องค้าหรือแผงค้าข้างเคียง เพียงแต่ภายในห้องค้า/แผงค้า ของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นร้านขายยาได้ตกแต่งด้วยเฟอร์นิเจอร์ลักษณะ Built in เป็นชั้น ๆ อันเป็นลักษณะพิเศษที่อาจแตกต่างจากร้านค้าทั่วไป แต่ก็เป็นตกแต่งเพื่อประโยชน์และความสะดวกในกิจการค้าของผู้ฟ้องคดีเอง อีกทั้ง การที่ผู้ฟ้องคดีได้ออกเงินเป็นค่าช่วยก่อสร้างให้แก่ผู้ให้เช่าดังที่กล่าวในประเด็นก่อนเพื่อนำไปเป็นเงินทุนในการก่อสร้างตลาดย่อมเป็นการแสดงให้เห็นว่าผู้ให้เช่าเป็นผู้ที่ได้จ่ายเงินค่าออกแบบและควบคุมงานก่อสร้างมิใช่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเพียงผู้เช่าอาคารห้องเช่า ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนส่วนนี้

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชำระค่าทดแทนเพิ่มให้ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๕๕,๖๕๐ บาท (เป็นราคาที่รวมค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดให้ ๓๐,๐๐๐ บาท ซึ่งคู่กรณีไม่ได้อุทธรณ์โต้แย้งค่าทดแทนส่วนนี้) พร้อมดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินของต้นเงินดังกล่าวนับแต่วันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๕๐ เป็นต้นไป จนกว่าจะชำระแล้วเสร็จ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๐๖/๒๕๕๙)

๑.๔ การขอให้เวนคืนสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือจากการเวนคืน

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๑.๕ การขอให้เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน

กรณีที่ดินสองแปลงของเจ้าของเดียวกันมีเนื้อที่ติดกันและเป็นที่ตั้งของอาคารสิ่งปลูกสร้าง แต่ถูกเวนคืนที่ดินเพียงแปลงเดียวและเพียงบางส่วน ส่วนสิ่งปลูกสร้างที่ตั้งอยู่บนที่ดินทั้งสองแปลงถูกเวนคืนทั้งหมด เนื่องจากไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ในกรณีเช่นนี้ แม้ที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนจำนวน ๑๑ ตารางวา จะอยู่ติดต่อกับเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินอีกแปลงหนึ่งของเจ้าของเดียวกันที่ไม่ถูกเวนคืนที่มีเนื้อที่จำนวน ๒ ตารางวา ซึ่งไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ที่จะเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินตามคำขอของเจ้าของตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ก็ตาม แต่เมื่อรวมที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนเข้ากับที่ดินแปลงติดกันแล้วยังคงมีเนื้อที่น้อยกว่าสี่สิบห้าตารางวา ซึ่งหากมีการรวมโฉนดที่ดินเป็นแปลงเดียวกันย่อมอยู่ในเงื่อนไขของกฎหมายที่เจ้าหน้าที่เวนคืนจะเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือได้อีกทั้ง ยังปรากฏว่าที่ดินทั้งสองแปลงใช้ประโยชน์เพื่อปลูกสร้างอาคารที่ถูกเวนคืน ดังนั้น วัตถุประสงค์ของการใช้ประโยชน์ในที่ดินทั้งสองแปลงย่อมไม่อาจแยกการใช้ประโยชน์ออกจากกันได้ ดังนั้น การที่ผู้ว่าการการรถไฟฯ ขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยปฏิเสธไม่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนที่ดินทั้งสองแปลงดังกล่าว ด้วยเหตุผลว่า ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอยู่ติดกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน จึงมีลักษณะขัดต่อหลักความเสมอภาค อีกทั้งยังขัดต่อหลักการชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดการมรดกของนาย ด. เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๑๗๘๕ และเลขที่ ๑๕๑๗๘๖ ตำบลตลาดขวัญ (บางแพรง) อำเภอเมืองนนทบุรี (ตลาดขวัญ) จังหวัดนนทบุรี เนื้อที่ ๑๘ ตารางวา และ ๒ ตารางวา ตามลำดับ โดยที่ดินทั้งสองแปลงดังกล่าวอยู่ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกัน มีสิ่งปลูกสร้างปลูกเต็มพื้นที่ ต่อมา ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่อำเภอบางบัวทอง อำเภอบางใหญ่ อำเภอมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี และเขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๒ และมีประกาศ



สำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๓ กำหนดให้การเวนคืนดังกล่าวเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน ทำให้ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๑๗๘๕ อยู่ในแนวเขตเวนคืนบางส่วน เป็นจำนวนเนื้อที่ ๗ ตารางวา และสิ่งปลูกสร้างถูกเวนคืนทั้งหมด โดยคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น มีมติกำหนดค่าทดแทนที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีราคาตารางวาละ ๑๘๖,๙๔๐ บาท เป็นเงิน ๑,๓๐๘,๕๘๐ บาท และค่าทดแทนรายการอื่น ๆ รวมเป็นเงินค่าทดแทนทั้งสิ้นจำนวน ๔,๙๔๕,๐๑๑.๖๓ บาท ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอให้การรถไฟฯ ส่งมวชนแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๑๗๘๕ ส่วนที่เหลือจากการเวนคืนเนื้อที่ ๑๑ ตารางวา และที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๕๑๗๘๖ เนื้อที่ ๒ ตารางวา แต่ได้รับแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า ไม่สามารถเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือได้ เนื่องจากที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอยู่ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของผู้ฟ้องคดี จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต่อมา กระทรวงคมนาคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ยืนตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้มีการจัดซื้อที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๑๗๘๕ และเลขที่ ๑๕๑๗๘๖ เนื้อที่ ๑๑ ตารางวา และเนื้อที่ ๒ ตารางวา ตามลำดับ รวมเนื้อที่ ๑๓ ตารางวา เป็นจำนวนเงิน ๒,๔๓๐,๒๒๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนบัญญัติให้กรณีที่มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม หรือเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม ดังนั้น การตีความกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนย่อมต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาค อันเป็นหลักการพื้นฐานของความยุติธรรมที่กำหนดให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ อย่างเท่าเทียมกัน โดยให้ถือหลักการปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น กล่าวคือ จะต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติแก่ผู้ถูกเวนคืนรายหนึ่งรายใดในสาระแห่งสิทธิที่มีอยู่ในลักษณะเดียวกัน โดยตีความให้ได้รับสิทธิแตกต่างกันซึ่งจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกเวนคืนที่ต้องเสียสิทธิไปเพราะการตีความเช่นนั้น ซึ่งในการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนนั้น มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง^{๑๑}

^{๑๑} พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๒๐ ในกรณีที่ต้องเวนคืนที่ดินแปลงใดแต่เพียงบางส่วนถ้าเนื้อที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นน้อยกว่าสี่สิบห้าตารางวาหรือต่ำกว่าหนึ่งตันน้อยกว่าห้าตัน และที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมิได้ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน หากเจ้าของร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วย



แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ได้มีหลักเกณฑ์ที่เป็นเงื่อนไขสำคัญประการแรก คือ เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือประการที่สอง คือ ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีเนื้อที่น้อยกว่ายี่สิบห้าตารางวา หรือด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่าห้าวา และที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมิได้ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน แต่เมื่อรวมแปลงที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกันแล้ว คงมีเนื้อที่น้อยกว่ายี่สิบห้าตารางวา เช่นนี้ หากตีความว่าในกรณีที่ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีเนื้อที่น้อยกว่ายี่สิบห้าตารางวา และติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน แต่เมื่อรวมแปลงที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกันแล้ว คงมีเนื้อที่น้อยกว่ายี่สิบห้าตารางวา เจ้าหน้าที่จะเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือเมื่อเจ้าของที่ดินร้องขอไม่ได้ แต่ถ้าที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนเป็นที่ดินแปลงเดี่ยว มีเนื้อที่และรูปร่างในลักษณะเดียวกัน เพียงแต่มิได้ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน กลับอยู่ในเงื่อนไขที่จะเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือได้ โดยหลักความเสมอภาคแล้ว ย่อมไม่อาจตีความให้มีผลในทางปฏิบัติแตกต่างกันได้ ทั้งยังขัดต่อหลักการชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนดังกล่าวด้วย ดังนั้น เมื่อคดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ที่ดินทั้งสองแปลงถูกเวนคืนเฉพาะที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๑๗๘๕ บางส่วน เป็นจำนวนเนื้อที่ ๗ ตารางวา ส่วนสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินดังกล่าวมีการเวนคืนทั้งหมด คงเหลือที่ดินเนื้อที่ ๑๑ ตารางวา โดยที่ดินแปลงดังกล่าวยังคงติดต่อกับที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๑๗๘๖ เนื้อที่ ๒ ตารางวา ซึ่งเป็นที่ตั้งอาคารสิ่งปลูกสร้างเช่นกัน โดยปรากฏว่าในการเวนคืนได้เวนคืนอาคารสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวทั้งหมด เนื่องจากอาคารส่วนที่เหลือจากการเวนคืนใช้ประโยชน์ไม่ได้ กรณีดังกล่าวจึงเห็นว่า แม้ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนจะอยู่ติดเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินอีกแปลงหนึ่งของเจ้าของเดียวกันที่ไม่ถูกเวนคืน ซึ่งไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ก็ตาม แต่เมื่อรวมที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนกับที่ดินแปลงติดกันแล้ว มีเนื้อที่เพียง ๑๓ ตารางวา ซึ่งหากมีการรวมโฉนดที่ดินเป็นแปลงเดียวกัน ย่อมอยู่ในเงื่อนไขของกฎหมายที่เจ้าหน้าที่เวนคืนจะเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือได้ อีกทั้ง แต่เดิมผู้ฟ้องคดีก็ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งสองแปลงรวมเป็นผืนเดียวกันเพื่อปลูกสร้างอาคารสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเวนคืนซึ่งโดยวัตถุประสงค์ของการใช้ประโยชน์ในที่ดินทั้งสองแปลงย่อมไม่อาจแยกการใช้ประโยชน์จากกันได้ เมื่อรวมเนื้อที่ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนกับที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๑๗๘๖ ซึ่งอยู่ติดกันแล้ว มีเนื้อที่เพียง ๑๓ ตารางวา จึงอยู่ในหลักเกณฑ์เงื่อนไขที่จะเวนคืนหรือจัดซื้อ



ที่ดินส่วนที่เหลือได้ ประกอบกับที่ดินส่วนที่เหลือยังอยู่ติดกับบริเวณแนวเขตทางผ่านรถไฟฟ้ามหานครผู้ฟ้องคดีจะปลูกสร้างที่อยู่อาศัยย่อมถูกจำกัดระยะถอยร่นของอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร จึงเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่อาจใช้ประโยชน์ที่ดินในจำนวนเนื้อที่ที่เหลืออยู่ได้ ดังนั้น การเวนคืนดังกล่าวจึงเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ว่าการการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ไม่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีย่อมไม่เป็นธรรม และไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิเสธที่จะเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนตามโฉนดที่ดินทั้งสองแปลงของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พินิจพิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จัดซื้อที่ดินของผู้ฟ้องคดีแปลงโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๑๗๘๕ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๑๗๘๖ เนื้อที่ ๑๑ ตารางวา และเนื้อที่ ๒ ตารางวา ตามลำดับ รวมเป็นเนื้อที่ ๑๓ ตารางวา ในราคาตารางวาละ ๑๘๖,๙๔๐ บาท และหากการรังวัดที่ดินทั้งสองแปลงมีเนื้อที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงก็ให้จัดซื้อตามจำนวนที่รังวัดได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๐๔๔/๒๕๕๙)

๑.๖ การกำหนดให้การเวนคืนเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๑.๗ การขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืน

เมื่อการได้มาซึ่งที่ดินพิพาทของหน่วยงานทางปกครองมิได้ได้มาโดยการเวนคืน หากแต่ได้มาโดยการตกลงยินยอมของเจ้าของที่ดิน โดยมีการทำสัญญาตกลงยินยอมรับเงินค่าทดแทนที่ดินกันระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเจ้าของที่ดิน ซึ่งสัญญาดังกล่าวมิได้กำหนดเงื่อนไขว่า ต้องคืนที่ดินแก่เจ้าของที่ดินในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองไม่ได้นำที่ดินดังกล่าวไปดำเนินการก่อสร้างถนนสาธารณะตามที่ระบุวัตถุประสงค์ในสัญญา ดังนั้น แม้จะปรากฏในภายหลังว่า หน่วยงานทางปกครองไม่ได้นำที่ดินดังกล่าวไปก่อสร้างถนนสาธารณะ หน่วยงานทางปกครองก็ไม่จำเป็นต้องคืนที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินตามคำขอ

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินมีโฉนดจำนวน ๙ แปลง ต่อมา เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๖ กรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีโครงการตัดถนนบริเวณเพลิงไหม้สี่แยกบ้านแขกและซอยสิทธิเกษม



เพื่อใช้ประโยชน์ในด้านการจราจร แนวถนนตามโครงการดังกล่าวได้ตัดผ่านที่ดินบางส่วนของโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๖๖ และเลขที่ ๒๖๙๖ ของผู้ฟ้องคดี รวมเนื้อที่ประมาณ ๑๐๒.๙๗ ตารางวา ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีไปเพื่อจัดทำบันทึกตกลงยินยอมรับเงินค่าทดแทนที่ดินในราคาตารางวาละ ๕,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๕๑๔,๘๕๐ บาท และได้เข้าทำสัญญากันในวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๑๗ ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินงวดที่ ๑ จำนวน ๒๕๗,๔๒๕ บาท ไปเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๑๘ โดยในข้อ ๓ ของสัญญา กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินส่วนที่เหลือต่อเมื่อผู้ฟ้องคดีดำเนินการรังวัดแบ่งแยกโฉนดที่ดินส่วนที่ถูกแนวถนนให้เป็นทางสาธารณะประโยชน์เสร็จสิ้นเรียบร้อยแล้ว ต่อมา วันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๑๘ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาธนบุรี แบ่งหักที่ดินจากโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๖๖ เพื่อเป็นถนนบริเวณเพลิงไหม้สี่แยกบ้านแขกเนื้อที่ ๔๖.๓ ตารางวา แบ่งแยกแล้วเสร็จเมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๑๘ และเมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๑๘ ผู้ฟ้องคดีจดทะเบียนโอนที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๖๙๖ เป็นที่สาธารณะประโยชน์ (ถนนสาธารณะประโยชน์) เนื้อที่ ๕๓.๒ ตารางวา แต่เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการก่อสร้างถนนตามวัตถุประสงค์ในบริเวณดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๓ ขอรับโอนที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๖๖ ในส่วนที่แบ่งหักดังกล่าวคืนจากผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวแล้วเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๖๖ และเลขที่ ๒๖๙๖ มาเป็นชื่อผู้ฟ้องคดี และให้เจ้าพนักงานที่ดินโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินทั้งสองแปลงมาเป็นชื่อของผู้ฟ้องคดีตามเดิม

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อพิจารณาสัญญาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดี ฉบับลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๑๗ ในสัญญาดังกล่าวกำหนดให้ผู้ฟ้องคดียินยอมยกบางส่วน ของที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๖๖ และที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๖๙๖ ตำบลสมเด็จเจ้าพระยา (บางไส้ไก่ฝั่งเหนือ) อำเภอคลองสาน (บางลำภูล่าง) กรุงเทพมหานคร เนื้อที่ประมาณ ๑๐๒.๙๗ ตารางวา ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อใช้ประโยชน์ในด้านการจราจร โดยผู้ฟ้องคดีจะยอมรับเงินค่าทดแทนที่ดินในราคาตารางวาละ ๕,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๕๑๔,๘๕๐ บาท ข้อ ๓ ของสัญญา กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนงวดแรกให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวน ๒๕๗,๔๒๕ บาท ส่วนที่เหลือจะจ่ายให้เมื่อผู้ฟ้องคดีดำเนินการรังวัดแบ่งแยกที่ดินส่วนที่ถูกแนวถนนหักให้เป็นทางสาธารณะประโยชน์เสร็จสิ้นเรียบร้อยแล้ว แม้สัญญาจะได้ระบุถึงวัตถุประสงค์ในการนำที่ดินไปจัดทำสิ่งสาธารณูปโภค แต่เมื่อไม่ปรากฏหลักฐานเกี่ยวกับการตรากฎหมายเพื่อที่จะเวนคืนที่ดินในบริเวณดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการออกพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติ กรณีระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดี จึงมีเพียงข้อตกลงว่าจะจ่ายค่าที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อนำที่ดินบางส่วนไปทำถนน การได้มาซึ่งที่ดิน



ของผู้ถูกฟ้องคดีในคดีนี้ จึงเป็นการได้มาโดยการตกลงยินยอมของผู้ฟ้องคดีเพื่อนำที่ดินมาใช้จัดทำสิ่งสาธารณูปโภค สัญญาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นสัญญาทางปกครอง เมื่อสัญญาดังกล่าวมิได้กำหนดเงื่อนไขว่าต้องคืนที่ดินแก่ผู้ฟ้องคดีในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ นำที่ดินของผู้ฟ้องคดีไปดำเนินการก่อสร้างถนนสาธารณะ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอรังวัด เพื่อแบ่งหักที่ดินให้เป็นทางสาธารณะ และเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการแบ่งหักที่ดินตามโฉนดที่ดิน เลขที่ ๕๖๖ ให้เป็นทางสาธารณะ รวมทั้งได้มีการแบ่งหักที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๖๙๖ ให้เป็นถนนสาธารณะประโยชน์ ที่ดินบางส่วนของโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๖๖ และเลขที่ ๒๖๙๖ จึงตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งจะโอนแก่กันมิได้เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะ หรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๑๓๐๕^{๑๒} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดี จึงไม่จำต้องคืนที่ดินในส่วนที่ผู้ฟ้องคดีแบ่งหักเป็นถนนสาธารณะประโยชน์ให้แก่ผู้ฟ้องคดี พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๙๔๒/๒๕๕๙)

๑.๘ ดอกเบี้ยเงินค่าทดแทนการเวนคืน

ในกรณีมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ โดยมีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดให้การเวนคืนดังกล่าวเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน และเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนไม่ยินยอมลงชื่อในบันทึกข้อตกลงระหว่างผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนกับเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกา ต่อมา ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนได้มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของที่ดินไปรับเงินค่าทดแทน ในวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ แต่ปรากฏว่าเจ้าของที่ดินได้ไปรับเงินตามหนังสือแจ้งดังกล่าว เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ กรณีย่อมถือว่าเจ้าของที่ดินดังกล่าวเป็นเจ้าหน้าที่ผิดนัด เจ้าของที่ดินจึงชอบที่จะได้รับดอกเบี้ยของเงินค่าทดแทนในส่วนที่ศาลวินิจฉัยเพิ่มให้ นับตั้งแต่วันที่ไปรับเงิน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๒๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติว่า หนี้เงินอันต้องเสียดอกเบี้ยนั้น ท่านว่าจะคิดดอกเบี้ยในระหว่างที่เจ้าหน้าที่ผิดนัดหาได้ไม่

โปรดดู คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๙๔/๒๕๕๙ หน้า ๖๒๘-๖๓๒

^{๑๒} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๕ ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา



กรณีที่มีการจ่ายเงินค่าทดแทน ณ วันใดวันหนึ่งภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันทำสัญญาซื้อขาย วันดังกล่าวถือเป็นวันที่ต้องมีการจ่ายเงินค่าทดแทน และเมื่อได้จ่ายเงินค่าทดแทนแล้วกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้โอนไปนับแต่วันชำระเงิน และเมื่อกรรมสิทธิ์โอนไปแล้ว ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจึงควรได้รับเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นในคราวเดียวกันกับการจ่ายเงินค่าทดแทนครั้งแรก ด้วยเหตุนี้ การได้รับดอกเบี้ยของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้น จึงเริ่มนับตั้งแต่วันที่ มีการจ่ายเงินค่าทดแทนดังกล่าว แต่ต้องไม่เกินค่าชดเชยค่าฟ้อง

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) พิจารณาเพิ่มเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี รวมเป็นเงิน ๒๙,๕๘๗,๒๗๓.๔๒ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๒๔,๒๑๓,๘๐๐ บาท นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น หรือให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้เงินจำนวนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี จนครบถ้วน ซึ่งคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นสำหรับที่ดินในส่วนที่ถูกเวนคืนของที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๔๐๔๓๑ โฉนดที่ดินเลขที่ ๘๑๐๗ และชำระเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน อันมีราคาตลาดลงของที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๑๐๗ รวมเป็นเงินจำนวน ๗,๑๘๖,๒๐๐ บาท และให้ชำระเงินค่าทดแทนกรณีการจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนของที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๔๐๕๓๑ อีกจำนวน ๓๓๘,๐๐๐ บาท

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

สำหรับประเด็นการนับวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องรับผิดชอบดอกเบี้ย นั้น เห็นว่า กรณีที่ศาลได้วินิจฉัยให้ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน บทบัญญัติในมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ บัญญัติให้ได้รับดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่ต้องมีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทน และมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้ในกรณีที่มีการตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์กันได้ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ทำสัญญาซื้อขาย และวรรคสอง บัญญัติให้เมื่อมีการจ่ายเงินค่าอสังหาริมทรัพย์แล้ว ให้ถือว่าได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์นับแต่วันชำระเงิน จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นว่า นับแต่วันที่ทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์จนถึงวันที่หนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันทำสัญญาซื้อขายเป็นวันที่เจ้าหน้าที่



หรือผู้ได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ที่ต้องจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ดังนั้น กรณีที่มีการจ่ายเงินค่าทดแทน ณ วันใดวันหนึ่งภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันทำสัญญาซื้อขาย วันดังกล่าวถือเป็นวันที่ต้องมีการจ่ายเงินค่าทดแทน และเมื่อได้จ่ายเงินค่าทดแทนแล้วกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้โอนไปนับแต่วันชำระเงิน และเมื่อกรรมสิทธิ์โอนไปแล้วผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน จึงควรได้รับเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นในคราวเดียวกันกับการจ่ายเงินค่าทดแทนครั้งแรก ด้วยเหตุนี้ การได้รับดอกเบี้ยของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้น จึงต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่ที่มีการจ่ายเงินค่าทดแทนดังกล่าว เมื่อศาลวินิจฉัยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ผู้ฟ้องคดียอมมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยนับแต่วันที่ต้องมีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนนั้น ซึ่งในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนเบื้องต้นตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๔๐๕๓๑ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๑๐๗ เมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะได้รับดอกเบี้ยนับแต่วันดังกล่าว แต่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอดอกเบี้ยนับแต่วันฟ้องเป็นต้นไป จึงให้ผู้ฟ้องคดีได้รับดอกเบี้ยตามคำขอดังกล่าว คือ นับแต่วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ส่วนดอกเบี้ยสำหรับเงินค่าทดแทนกรณีจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๔๐๕๓๑ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนเบื้องต้นกรณีนี้เมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะได้รับดอกเบี้ยนับแต่วันดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๙๙/๒๕๕๙)

๑.๙ ค่าทดแทนความเสียหายจากการถูกเวนคืน

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒. การรอนสิทธิ

๒.๑ การรอนสิทธิเกี่ยวกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

- การกำหนดเงินค่าทดแทน

เมื่อกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย กำหนดแต่เพียงกว้าง ๆ ว่า ให้กำหนดและจ่ายเงินค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นที่ได้รับความเสียหายจากการเดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้า และการประกาศเขตเดินสายไฟฟ้าเพื่อประโยชน์ในการส่งและจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจึงชอบที่จะนำหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน