

บันทึก

เรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
พ.ศ.๒๕๓๐ (การกำหนดราคาเบื้องต้นของที่ดินที่จะต้องเวนคืนตาม
มาตรา ๙ วรรคสี่ จะต้องใช้ราคาในวันใดเป็นเกณฑ์)

กรมชลประทานได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กษ ๐๓๐๒/๔๙๕ ลงวันที่ ๒๕
มกราคม ๒๕๓๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมชลประทานมีความจำเป็นต้อง
ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างอ่างเก็บน้ำขนาดกลางตามโครงการอ่างเก็บน้ำหนองกลาง
ดง ในท้องที่ตำบลบึง อำเภอสรีราชา จังหวัดชลบุรี และโครงการอ่างเก็บน้ำห้วยชาคนอก ในท้องที่
ตำบลหนองปรือ และตำบลห้วยใหญ่ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ซึ่งเป็นโครงการเร่งด่วนตาม
นโยบายของรัฐบาลในการหาแหล่งน้ำเพื่อสนองความต้องการน้ำจืดของเมืองพัทยาและย่านชุมชน
อุตสาหกรรมแหลมฉบัง จึงได้ดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะ
เวนคืนในท้องที่ตำบลบึง อำเภอสรีราชา จังหวัดชลบุรี พ.ศ.๒๕๓๒ และพระราชกฤษฎีกากำหนด
เขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลหนองปรือ และตำบลห้วยใหญ่ อำเภอบางละมุง
จังหวัดชลบุรี พ.ศ.๒๕๓๒ ขึ้นใช้บังคับเมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๓๒ เจ้าหน้าที่ได้ทำการสำรวจ
เพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนเสร็จแล้ว และกระทรวงเกษตรและ
สหกรณ์ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์
ที่จะต้องเวนคืน และกำหนดเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้ถูกเวนคืนตามมาตรา ๙^๑ แห่ง

^๑ มาตรา ๙ เมื่อพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ใช้บังคับแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่ง
ได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่
แน่นอนให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ถ้าเป็นการเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ทางรถไฟ ทางพิเศษ
คลองชลประทาน หรือกิจการที่คล้ายคลึงกันต้องสำรวจให้แล้วเสร็จภายในสองปี นับแต่วันใช้บังคับ พระราช
กฤษฎีกาดังกล่าว

เมื่อได้ดำเนินการสำรวจที่จะต้องเวนคืนเสร็จเป็นบางส่วนหรือแล้วเสร็จทั้งหมด ให้
เจ้าหน้าที่เสนอรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งภายในสามสิบวันนับ
แต่วันที่สำรวจแล้วเสร็จ ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงาน
อื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์
ที่จะต้องเวนคืน และจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา ๑๘

ในกรณีที่พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ผ่านเขตท้องที่ใด ให้มีผู้แทนของสภา
ท้องถิ่นนั้นแห่งละหนึ่งคนเข้าร่วมเป็นกรรมการตามวรรคสองด้วย

ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทนตามวรรคสอง
ให้คณะกรรมการกำหนดราคาโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๑ สำหรับราคาที่ดิน ให้คณะกรรมการกำหนด
โดยถือราคาตามมาตรา ๒๑ (๒) หรือ (๓) แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าเป็นเกณฑ์ และให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จ
ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันได้รับแต่งตั้งและให้ประกาศราคาที่กำหนดไว้ ณ สถานที่ตามมาตรา ๗

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ ในการประชุมคณะกรรมการเพื่อกำหนดราคาเบื้องต้นเมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๓๒ คณะกรรมการมีมติให้กำหนดราคาที่ดินตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ใช้อยู่ในขณะนั้น ซึ่งเป็นราคาที่สูงกว่าราคาในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับโดยคณะกรรมการมีเหตุผลว่าไม่มีกฎหมายมาตราใดบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าให้ใช้ราคาในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ และโดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า หลังจากที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับแล้ว จังหวัดชลบุรีได้ประกาศใช้บัญชีราคาประเมินที่ดินใหม่สำหรับที่ดินในเขตตำบลบึง อำเภอสัตร์ราชา เมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๓๒ และสำหรับที่ดินในเขตตำบลหนองปรือและตำบลห้วยใหญ่ อำเภอบางละมุง เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๓๒ ซึ่งราคาที่ดินตามบัญชีราคาประเมินที่ดินใหม่นี้สูงกว่าราคาเดิมที่ใช้อยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับมาก กรมชลประทานจึงมีปัญหาว่าการกำหนดราคาที่ดินของคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้นถูกต้องตามนัยแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ หรือไม่ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาดังกล่าวด้วย เพื่อจะได้ถือปฏิบัติให้ถูกต้องต่อไป อนึ่ง กรมชลประทานได้ชี้แจงด้วยว่าราคาที่ดินที่ต้องเวนคืนตามโครงการทั้งสองโครงการที่ราษฎรซื้อขายกันในปัจจุบันนี้สูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ใช้อยู่ในขณะนี้มาก หากจะต้องกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินตามราคาที่เป็นอยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับแล้ว ราษฎรคงจะไม่ยอมรับเงินค่าทดแทนที่กำหนด ซึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำตามโครงการ ขณะนี้กรมชลประทานมีงบประมาณเพียงพอที่จะจ่ายค่าทดแทนที่ดินให้แก่ราษฎรในราคาที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดได้ แต่เนื่องจากมีปัญหาว่าการกำหนดราคาที่ดินของคณะกรรมการถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือไม่กรมชลประทานจึงได้รอกการเจรจาตกลงซื้อขายและการจ่ายเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินที่ต้องเวนคืนไว้ก่อน ขณะนี้ยังไม่ได้มีการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินให้ราษฎรรายใดเลย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาที่กรมชลประทานหารือมาแล้ว มีความเห็นว่า มาตรา ๙^๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ ได้บัญญัติขั้นตอนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ว่า เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนตามมาตรา ๖ ใช้บังคับแล้ว เจ้าหน้าที่จะต้องทำการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนให้เสร็จภายในเวลาที่กฎหมายได้กำหนดไว้ คือตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง หลังจากนั้นให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มี

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นทำให้ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามวรรคสี่ได้ คณะกรรมการจะขอให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวขยายเวลาออกไปอีกก็ได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวัน

^๒ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

สิทธิได้เงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทน มาตรา ๙ วรรคสี่ ได้บัญญัติว่า “ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของ อสังหาริมทรัพย์ และจำนวนเงินค่าทดแทนตามวรรคสอง ให้คณะกรรมการกำหนดราคาโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๑ สำหรับ ราคาที่ดิน ให้คณะกรรมการกำหนดโดยถือราคาตามมาตรา ๒๑ (๒) หรือ (๓) แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าเป็นเกณฑ์” ราคาตามมาตรา ๒๑ (๒) คือราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ และราคาตามมาตรา ๒๑ (๓) คือราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เมื่อมาตรา ๙ วรรคสี่^๓ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของที่ดินและของอสังหาริมทรัพย์อื่นแยกต่างหากจากกัน ฉะนั้น ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์อื่นนอกจากที่ดินซึ่งได้แก่ทรัพย์สินติดอยู่กับที่ดิน หรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน และสิทธิทั้งหลายอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา ๑๐๐^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา ๑๘ คณะกรรมการจะต้องกำหนดโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๑^๕ คือ ให้คำนึงถึง (๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด ของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ (๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ (๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม (๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ (๕) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ส่วนการกำหนดราคาเบื้องต้นของที่ดิน มาตรา ๙ วรรคสี่ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการกำหนดโดยถือราคาตามมาตรา ๒๑ (๒) หรือ (๓) แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าเป็นเกณฑ์ ปรากฏว่าคณะกรรมการได้กำหนดราคาเบื้องต้นของที่ดินตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อ

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

“มาตรา ๑๐๐ อสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ที่ดินกับทรัพย์สินอันอยู่ติดกับที่ดินนั้น หรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น อนึ่ง คำว่า อสังหาริมทรัพย์ ท่านหมายรวมถึงสิทธิทั้งหลายอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินด้วย

“มาตรา ๒๑ เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง

(๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

(๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่

(๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(๕) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม

เรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามมาตรา ๒๑ (๓) ซึ่งเป็นราคาที่สูงกว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา ๒๑ (๒) เมื่อเป็นเช่นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงมีความเห็นว่า การกำหนดราคาเบื้องต้นของที่ดินของคณะกรรมการเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้

ปัญหาที่พึงพิจารณาต่อไปมีว่า การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นของที่ดินโดยถือราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามบัญชีราคาประเมินที่ดินที่ใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๓๒ สำหรับที่ดินที่จะต้องเวนคืนในตำบลบึง อำเภอสรีราชา และตามบัญชีราคาประเมินที่ดินที่ใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๓๒ สำหรับที่ดินที่จะต้องเวนคืนในตำบลหนองปรือ และตำบลห้วยใหญ่ อำเภอบางละมุงเป็นเกณฑ์ นั้น จะเป็นการกำหนดราคาเบื้องต้นของที่ดินที่ต้องปฏิบัติตามนัยแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ หรือไม่ ในปัญหานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่า มาตรา ๒๑^๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์อื่นที่ไม่ใช่ที่ดินที่จะต้องเวนคืนว่า ให้คณะกรรมการกำหนดโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ซึ่งในกรณีนี้คือ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ ที่ใช้บังคับเมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๓๒ ด้วย แต่กรณีที่เป็นปัญหานี้เป็นการกำหนดราคาเบื้องต้นของที่ดินเท่านั้น ซึ่งคณะกรรมการได้กำหนดโดยถือตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามมาตรา ๒๑ (๓) ซึ่งเป็นราคาที่สูงกว่าราคาตามมาตรา ๒๑ (๒) และการกำหนดราคาเบื้องต้นของที่ดินกฎหมายไม่ได้บังคับว่าจะต้องใช้ราคาในวันที่พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ใช้บังคับ การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นของที่ดินโดยถือตามบัญชีราคาประเมินที่ดินที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่คณะกรรมการมีมติกำหนด คือวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๓๒ จึงเป็นการกำหนดราคาเบื้องต้นของที่ดินที่ต้องปฏิบัติตามนัยแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ แล้ว

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๕)

มีนาคม ๒๕๓๓