

บันทึก

เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินและอสังหาริมทรัพย์
ที่ต้องเวนคืนเพื่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วน ชั้นที่ ๒

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๓/๒๓๔๑ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ไปเพื่อดำเนินการต่อไป และได้เสนอไปด้วยว่า จะขอให้กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ คณะที่ ๕ และคณะที่ ๘ ร่วมกันพิจารณาปัญหาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่เหลืออยู่อีก ๔ ประการ แทนการพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย นั้น ๖๖ นายกรัฐมนตรีได้พิจารณาข้อเสนอดังกล่าวแล้วมีคำสั่งอนุมัติให้ดำเนินการได้ตามที่เสนอ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (นายประเสริฐ นาสกุล) จึงจัดให้มีการประชุมร่วมกันของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ คณะที่ ๕ และคณะที่ ๘ ตามความในข้อ ๑๒ ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ เพื่อพิจารณาปัญหา ๔ ประการดังกล่าวข้างต้น คือ

(๑) การกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับสิ่งปลูกสร้าง จะใช้หลักเกณฑ์เฉพาะราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดตามมาตรา ๒๑ (๑) เท่านั้น หรือใช้มาตรา ๒๑ ทั้งมาตรา

(๒) ในการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์ (ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง) ตามเงื่อนไขของมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) และ (๔) จะต้องเอาเงื่อนไขที่มีอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา หรือในวันที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๒๓ มีมติ หรือในวันใด

(๓) การกำหนดเงินค่าทดแทนเพื่อความเสียหายสำหรับการออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้อยู่อาศัย (ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง)ตามมาตรา ๒๑ วรรคห้า จะต้องถือค่าเสียหาย (เช่น ค่าทดแทนวัสดุที่เสียหายจากการรื้อถอน ค่าแรงรื้อถอน ค่าแรงก่อสร้างใหม่ ฯลฯ) ที่เกิดขึ้นในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา หรือในวันที่คณะกรรมการกำหนดราคามีมติ หรือในวันอื่นใด

(๔) ในกรณีที่ปรากฏว่าการกำหนดเงินค่าทดแทนหรือราคาเบื้องต้นที่กระทำโดยคณะกรรมการกำหนดราคาฯ มีความผิดพลาดและมีได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะมีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์เพื่อแก้ไขให้ถูกต้องโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ คณะที่ ๕ และคณะที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหา ๔ ประการข้างต้นแล้ว มีความเห็นดังนี้

(๑) สำหรับปัญหาที่ว่า การกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับสิ่งปลูกสร้าง จะใช้หลักเกณฑ์เฉพาะราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดตามมาตรา ๒๑ (๑) เท่านั้น หรือใช้มาตรา ๒๑ ทั้งมาตรา นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ คณะที่ ๕ และคณะที่ ๘) มีความเห็นว่า โดยที่ไม่อาจถือได้ว่า “สิ่งปลูกสร้าง” มีลักษณะเป็นสินค้าอุปโภคหรือบริโภค จึงไม่มีราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด ฉะนั้น การกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับสิ่งปลูกสร้างจึงต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ ทั้งมาตรา นอกจากนี้ มาตรา ๙ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ทั้งก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติม^๑ โดยข้อ ๑ ของประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔^๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว^๓ ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับสิ่งปลูกสร้าง (ซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์อย่างหนึ่ง) ก็บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าให้ใช้หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ ทั้งมาตรา

(๒) สำหรับปัญหาที่ว่า ในการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์ (ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง) ตามเงื่อนไขของมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) และ (๔) จะต้องเอาเงื่อนไขที่มีอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา หรือในวันที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๒๓ มีมติ หรือในวันใด นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ คณะที่ ๕ และคณะที่ ๘) มีความเห็นว่า ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่าราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดไม่อาจนำมาคำนึงถึงหรือใช้บังคับได้ในกรณีของอสังหาริมทรัพย์ (ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง) เพราะที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมิได้มีราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด การกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจึงต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมต่อผู้ถูกเวนคืน กล่าวคือ ต้องคำนึงถึงราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่ได้เปลี่ยนแปลงไปในระหว่างที่มีการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนด้วย เมื่อวันที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๒๓ มีมติกำหนด เป็นวันสุดท้ายที่แน่นอนว่าคณะกรรมการ ฯ ได้พิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์แต่ละราย โดยได้

^๑ มาตรา ๙

ฯลฯ

ฯลฯ

ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทนตามวรรคสอง ให้คณะกรรมการกำหนดราคาโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๑ สำหรับราคาที่ดินให้คณะกรรมการกำหนดโดยถือราคาตามมาตรา ๒๑ (๒) หรือ (๓) แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าเป็นเกณฑ์ และให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้ประกาศราคาที่กำหนดไว้ ณ สถานที่ตามมาตรา ๗

^๒ ข้อ ๑ ให้ยกเลิกความในวรรคสี่และวรรคห้าของมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทนให้คณะกรรมการกำหนดโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๑๘ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๔ และดำเนินการให้แล้วเสร็จและประกาศราคาที่กำหนดไว้ ณ สถานที่ตามมาตรา ๗ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นทำให้ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามวรรคสี่ได้ คณะกรรมการจะขอให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวขยายเวลาออกไปอีกก็ได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน”

คำนึงถึงข้อเท็จจริงที่มีอยู่ในขณะนั้นแล้วราคาเบื้องต้นหรือเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน ไม่ว่าจะเป็นที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างจึงต้องถือเอาราคาในวันที่คณะกรรมการฯ มีมติกำหนดเป็นเกณฑ์

(๓) สำหรับปัญหาที่ว่า การกำหนดเงินค่าทดแทนเพื่อความเสียหายสำหรับการออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้อยู่อาศัย (ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง) ตามมาตรา ๒๑ วรรคห้า จะต้องถือค่าเสียหาย (เช่น ค่าทดแทนวัสดุที่เสียหายจากการรื้อถอน ค่าแรงรื้อถอน ค่าแรงก่อสร้างใหม่ ฯลฯ) ที่เกิดขึ้นในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา หรือในวันที่คณะกรรมการกำหนดราคามีมติ หรือในวันอื่นใด นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ คณะที่ ๕ และคณะที่ ๘) มีความเห็นว่า ก่อนอื่นมีข้อควรสังเกตว่าค่าทดแทนวัสดุที่เสียหายจากการรื้อถอน ค่าแรงรื้อถอน และค่าแรงก่อสร้างใหม่ ตามตัวอย่างที่ให้ไว้ในปัญหา นั้น มิใช่ค่าทดแทนสำหรับความเสียหายที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑ วรรคห้า^๓ แต่เป็นค่าทดแทนที่จะให้แก่เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่รื้อถอนได้ตามมาตรา ๑๘ (๕)^๔ ส่วนเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๑ วรรคห้า เป็นเงินค่าทดแทนที่ให้สำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย หรือเป็นที่ประกอบการค้าขาย หรือการงานอันชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากถูกเวนคืน กรณีจึงมิใช่ค่าทดแทนสำหรับตัวทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนโดยตรง แต่เป็นค่าทดแทนสำหรับความเสียหายอันสืบเนื่องมาจากการเวนคืน นั้น เช่น การเสียทำเลค้าขายที่เกิดขึ้นจากการจัดทำของตนเอง การที่ไม่สามารถเก็บเกี่ยวพืชล้มลุกได้ทันกำหนด ฯลฯ ซึ่งจะเห็นได้ว่าความเสียหายเหล่านี้จะเกิดขึ้นจริงเมื่อผู้ถูกเวนคืนจะต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนจริง ๆ เท่านั้น จึงต้องคิดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายตามที่เป็นจริงที่เกิดขึ้นในวันนั้น

(๔) สำหรับปัญหาที่ว่า ในกรณีที่ปรากฏว่าการกำหนดเงินค่าทดแทนหรือราคาเบื้องต้นที่กระทำโดยคณะกรรมการกำหนดราคาฯ มีความผิดพลาด และมีได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะมีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์เพื่อ

^๓มาตรา ๒๑ เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขายหรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้นด้วย

“มาตรา ๑๘ เงินค่าทดแทนนั้น ให้กำหนดให้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

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

ฯลฯ

ฯลฯ

แก้ไขให้ถูกต้องโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง ได้หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ คณะที่ ๕ และคณะที่ ๘) มีความเห็นว่า ในการพิจารณาปัญหานี้จะต้องแยกพิจารณาเป็นสองกรณี คือ กรณีที่ผู้ถูกเวนคืนไม่พอใจในราคาที่ดินที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๒๓ กำหนดและอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี และกรณีที่ผู้ถูกเวนคืนไม่ได้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี ในกรณีที่มีการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี หากรัฐมนตรีเห็นว่าการกำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทนของคณะกรรมการฯ ผิดพลาด และมีได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไม่ว่าจะเป็นในเรื่องข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย รัฐมนตรีย่อมมีอำนาจที่จะพิจารณาทบทวนและแก้ไขให้ถูกต้องได้ ส่วนกรณีที่ไม่มีการอุทธรณ์นั้น ถ้ารัฐมนตรีเห็นว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการฯ กำหนดไว้นั้นสูงเกินไปโดยมิได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดรัฐมนตรีย่อมมีอำนาจตามมาตรา ๒๗^๔ ที่จะสั่งให้คณะกรรมการฯ พิจารณาทบทวนการกำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนนั้นใหม่ให้ถูกต้องได้ หรือรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ชุดใหม่ขึ้นมาทำหน้าที่กำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนให้ถูกต้องแทนคณะกรรมการชุดเดิมได้

(ลงชื่อ) ประเสริฐ นาสกุล

(นายประเสริฐ นาสกุล)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓๔

“มาตรา ๒๗ ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ เห็นว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนหรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา ๑๔ ซึ่งคณะกรรมการตามมาตรา ๙ หรือคณะกรรมการตามมาตรา ๒๓ แล้วแต่กรณี ได้กำหนดไว้นั้นสูงเกินไปโดยมิได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๒๑ ให้รัฐมนตรีดังกล่าวมีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) สั่งให้คณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาทบทวนการกำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนเช่นว่านั้นใหม่ หรือ

(๒) แต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๒๓ ให้ปฏิบัติหน้าที่แทนคณะกรรมการชุดเดิม