

บันทึก

เรื่อง การกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินและอสังหาริมทรัพย์
ที่ต้องเวนคืนเพื่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วน ชั้นที่ ๒

การทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๕๕๐๖/๒๗๙๑ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๓๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่าในการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อดำเนินการก่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วน ชั้นที่ ๒ สายแจ้งวัฒนะ-บางโคล่ และ พญาไท-ศรีนครินทร์ หลังจากที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๓๐ ใช้บังคับแล้ว คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งขึ้นเพื่อกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน และจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ได้กำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนโดยอาศัยมาตรา ๙ วรรคสี่ ประกอบกับมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ กล่าวคือ สำหรับราคาที่ดินคณะกรรมการได้นำราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา ๒๑ (๒) และราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามมาตรา ๒๑ (๓) มาเปรียบเทียบกับว่าราคาใดจะสูงกว่า ซึ่งคณะกรรมการพบว่า ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่กรมที่ดินประกาศใช้สำหรับปี พ.ศ. ๒๕๓๑ - ๒๕๓๔ สูงกว่า และคณะกรรมการก็ได้ใช้ราคาดังกล่าวกำหนดเป็นราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ส่วนอสังหาริมทรัพย์อื่นนอกจากที่ดิน คณะกรรมการก็ได้กำหนดเงินค่าทดแทนให้โดยถือราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาเป็นเกณฑ์ แต่เนื่องจากราคาที่ดินและสิ่งก่อสร้างได้สูงขึ้นมากในปี พ.ศ. ๒๕๓๒ และ ๒๕๓๓ จำนวนเงินค่าทดแทนที่ได้รับไม่เพียงพอที่จะซื้อที่อยู่อาศัยใหม่ที่มีสภาพใกล้เคียงกับที่อยู่อาศัยเดิมที่ถูกเวนคืน ได้ผู้ถูกเวนคืนได้รับความเดือดร้อน จึงได้ร้องเรียนต่อกระทรวงมหาดไทย ขอให้ช่วยเหลือโดยเพิ่มจำนวนเงินค่าทดแทนให้ใกล้เคียงกับราคาที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รัฐมนตรีฯ ได้หารือปัญหานี้ร่วมกับคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นและคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์แล้ว เห็นว่า ในการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทน ถ้าคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นนำบทบัญญัติมาตรา ๒๑ ทั้งมาตรามาเป็นเกณฑ์แล้วก็อาจกำหนดเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นได้ รัฐมนตรีฯ จึงมีคำสั่งให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนว่า

๑. ในการกำหนดราคาที่ดินที่ต้องเวนคืน คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นสามารถนำมาตรา ๒๑ ทั้งมาตรามาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดิน โดยไม่ต้องยึดถือเฉพาะมาตรา ๒๑ (๒) และ (๓) ได้หรือไม่

๒. คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นสามารถใช้ราคาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ในวันที่มีการกำหนดราคาเบื้องต้นมาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนได้

หรือไม่

๓. คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นสามารถกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินโดยถือตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ใช้อยู่ในวันที่คณะกรรมการมีมติพิจารณากำหนด โดยไม่ใช้ราคาในวันที่พระราชกฤษฎีกาฯ ใช้บังคับจะทำได้หรือไม่

ในการพิจารณาปัญหาที่ขอหารือมานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดินและการทางพิเศษแห่งประเทศไทย) โดยผู้แทนกรมที่ดินได้ชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม สรุปความได้ว่าตามหลักสากลจะต้องประเมินราคาทั้งที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นแปลงๆ แต่ในประเทศไทยไม่สามารถกระทำเช่นนั้นได้เพราะเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปในสิ่งปลูกสร้างเพื่อทำการสำรวจ ฉะนั้น การประเมินราคาของกรมที่ดินจึงเป็นการประเมินเฉพาะราคาที่ดินเท่านั้น สำหรับในกรุงเทพมหานคร แต่เดิมมีการประเมินราคาที่ดินกระทำเป็นแขวงๆ ซึ่งไม่ตรงกับความเป็นจริงนัก ต่อมาจึงได้มีการแบ่งพื้นที่ในแต่ละแขวงของแต่ละเขตออกเป็นโซน (Zone) และแบ่งย่อยต่อไปอีกเป็นบล็อก (Block) แต่ละบล็อกประกอบด้วยที่ดินหลายแปลง ในการประเมินราคาของที่ดินในแต่ละบล็อกแต่ละโซน เจ้าหน้าที่จะคำนึงถึงที่ตั้งของที่ดินด้วยว่า อยู่ใกล้ถนนหลวงมากน้อยเพียงใด และสภาพของที่ดินเป็นที่ดินใช้เป็นที่อยู่อาศัย หรือใช้ในการพาณิชย์ หรือใช้เพื่อการเกษตรกรรม หรือใช้เพื่อการอุตสาหกรรม ถ้าที่ดินดังกล่าวอยู่ใกล้ถนนหลวงและเป็นที่ที่ใช้ในการพาณิชย์ราคาประเมินก็จะสูงกว่าที่ดินที่ใช้อยู่อาศัย และถ้าอยู่ห่างจากถนนหลวงและเป็นที่ที่ใช้เพื่อการเกษตรกรรมราคาก็จะต่ำลงมา ข้อมูลเช่นนี้ได้จากการส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปสำรวจในแต่ละบล็อกแต่ละโซนไป สำหรับราคาที่ใช้ในการประเมินราคาที่ดินในแต่ละบล็อกแต่ละโซนนั้น จะใช้ราคาซื้อขายที่ดินในเขตพื้นที่ดังกล่าวย้อนหลังไปไม่เกินสามปี ซึ่งราคาซื้อขายดังกล่าวได้มาจากหลายแห่ง เช่น ราคาที่ได้จากการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่สำนักงานที่ดิน ราคาซื้อขายในระยะเวลาที่ผ่านมาที่สอบถามจากธนาคาร จากนายหน้าขายที่ดิน หรือจากผู้จัดสรรที่ดิน หรือราคาที่เสนอขายในกรณีที่มีการเสนอขายที่ดินในเขตพื้นที่ดังกล่าว จากราคาซื้อขายเหล่านี้เจ้าหน้าที่จะนำมาใช้เป็นข้อมูลในการประเมินราคาที่ดินที่จะเป็นของที่ดินในบล็อกหรือในโซนนั้น ในกรณีที่ราคาซื้อขายที่ได้มาเป็นราคาซื้อขายที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างเจ้าหน้าที่จะประเมินราคาของสิ่งปลูกสร้างตามหลักเกณฑ์ที่กรมโยธาธิการกำหนดแล้วนำราคาประเมินของสิ่งปลูกสร้างนั้นมาหักออกจากราคาซื้อขายเหลือเป็นราคาที่ดินเมื่อได้กำหนดราคาประเมินของที่ดินแล้ว เจ้าหน้าที่ก็จะเสนอให้คณะกรรมการซึ่งมีอธิบดีกรมที่ดินเป็นประธานพิจารณา เมื่อคณะกรรมการให้ความเห็นชอบแล้วก็จะประกาศใช้บัญชีราคาประเมินที่ดินดังกล่าวต่อไป สำหรับในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครการกำหนดราคาประเมินของที่ดินก็จะใช้หลักเกณฑ์และวิธีการอย่างเดียวกัน แต่ในขณะนี้ทำได้แต่เฉพาะที่ดินในเขตเทศบาลและสุขาภิบาลเท่านั้น และในแต่ละจังหวัดจะมีคณะกรรมการซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานพิจารณาให้ความเห็นชอบกับราคาประเมินของที่ดินที่เจ้าหน้าที่กำหนดก่อนแล้วจึงจะประกาศใช้ได้ บัญชีราคาประเมินที่ดินนี้จะมี

การปรับปรุงใหม่ทุก ๆ สี่ปี แต่ถ้าในระหว่างสี่ปีนั้น คณะกรรมการเห็นว่าราคาที่ดินได้เปลี่ยนแปลงไปมากก็อาจทำการประเมินราคาที่ดินใหม่ในระหว่างเวลาสี่ปีนั้นได้ บัญชีราคาประเมินที่ดินที่ใช้อยู่ในขณะนี้ เป็นบัญชีราคาประเมินที่ใช้มาตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๓๑ ซึ่งจะใช้ไปจนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๓๔ เว้นแต่จะมีการประเมินใหม่ก่อนหน้านั้น

ผู้แทนการทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้ชี้แจงข้อเท็จจริง สรุปความได้ว่า การกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนตามโครงการก่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนชั้นที่ ๒ สายบางโคล่-แจ้งวัฒนะ และ พญาไท-ศรีนครินทร์ สำหรับที่ดินคณะกรรมการจะกำหนดราคาที่ดินตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของกรรมที่ดินที่ใช้อยู่ในวันที่ พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ เพราะเป็นราคาที่สูงกว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ และในการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ นั้น กรมที่ดินก็ได้คำนึงถึงสภาพและที่ตั้งของที่ดินแล้วด้วย ส่วนสิ่งปลูกสร้างที่ต้องเวนคืนนั้น คณะกรรมการจะกำหนดราคาตามที่เป็นอยู่ในวันที่เจ้าหน้าที่เข้าไปสำรวจ ในการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินในเขตบางเขนเมื่อปลายปี พ.ศ. ๒๕๓๑ ราคาของที่ดินยังไม่สูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ของกรรมที่ดินมากนัก ผู้ถูกเวนคืนส่วนใหญ่ก็ยอมรับราคาที่ดินที่คณะกรรมการกำหนด ในจำนวนผู้ถูกเวนคืนทั้งหมด ๑๑๑ ราย มี ๔๐ ราย ที่อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี แต่ไม่มีรายใดฟ้องการทางพิเศษแห่งประเทศไทยต่อศาลเลย ในปี พ.ศ. ๒๕๓๒ และ พ.ศ. ๒๕๓๓ ราคาที่ดินได้สูงขึ้นอย่างรวดเร็วสูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ของกรรมที่ดินมาก ผู้ถูกเวนคืนได้รับความเดือดร้อนจึงได้ร้องเรียนขอความเป็นธรรม ในการประชุมเพื่อแก้ไขปัญหาค่าเสื่อมของที่ดิน ผู้แทนสภากรุงเทพมหานครได้ให้ความเห็นว่า ในการกำหนดราคาที่ดิน ถ้าสามารถนำหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่งมาใช้ ก็อาจทำให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้ถูกเวนคืนได้มากขึ้น แต่การทางพิเศษฯ ไม่เห็นด้วย เพราะมาตรา ๙ วรรคสี่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาที่ดินไว้ชัดเจนแล้วว่า ให้ถือราคาตามมาตรา ๒๑ (๒) หรือ (๓) แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าเป็นเกณฑ์ สำหรับการกำหนดค่าเสียหายตามมาตรา ๒๑ วรรคห้า นั้น ควรจะเป็นเรื่องของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ถ้าจะให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นพิจารณาเรื่องค่าเสียหาย คณะกรรมการคงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายบังคับไว้ได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาที่ขอหารือมาประกอบกับคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดินและการทางพิเศษแห่งประเทศไทย) แล้วมีความเห็นว่า ในเบื้องต้นควรพิจารณาเสียก่อนว่า คำว่า “ราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน และ จำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา ๑๔” ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่จะต้องกำหนดตามมาตรา ๙ วรรคสองนั้น มีความหมายแค่ไหน เพียงใด เมื่อได้ตรวจดูพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยตลอดแล้ว เห็นว่าจะต้องนำความในมาตรา ๙ มาใช้เป็นหลัก

๑ มาตรา ๙ เมื่อพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ใช้บังคับแล้วให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่ง

ในการพิจารณา โดยเฉพาะมาตรา ๙ วรรคสี่ ได้บัญญัติว่า “ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ และจำนวนเงินค่าทดแทนตามวรรคสอง ให้คณะกรรมการกำหนดโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๑ สำหรับราคาที่ดินให้คณะกรรมการกำหนดโดยถือราคาตามมาตรา ๒๑ (๒) หรือ (๓) แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าเป็นเกณฑ์” จากความในมาตรา ๙ วรรคสี่ จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการจะต้องกำหนด (๑) ราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน และ (๒) จำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา ๑๘

ในการกำหนด “ราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน” ย่อมเป็นที่เข้าใจว่า คำว่า “อสังหาริมทรัพย์” เป็นคำที่ใช้อยู่ใน ป.พ.พ. และมาตรา ๑๐๐ แห่ง ป.พ.พ. ได้ให้ความหมายไว้ว่า “อสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ ที่ดินกับทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดินนั้น หรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น และให้หมายความรวมถึงสิทธิทั้งหลายอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินด้วย” เมื่อมาตรา ๙ วรรคสี่ ได้ใช้คำว่า “ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ และจำนวนเงินค่าทดแทนตามวรรคสอง...” จึงเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการที่จะต้องให้ความสำคัญแก่คำว่า “อสังหาริมทรัพย์” โดยแยกกำหนดตามความหมายของคำว่า “อสังหาริมทรัพย์” กล่าวคือ ต้องแยกกำหนดเป็น ๓ รายการ คือ (๑) ราคาที่ดิน (๒) ราคาทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดินนั้น หรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น และ (๓) ค่าแห่งสิทธิทั้งหลายอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

ในการกำหนดราคาที่ดิน มาตรา ๙ วรรคสี่ ได้บัญญัติไว้ว่า “ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ และจำนวนเงินค่าทดแทนตามวรรคสอง ให้คณะกรรมการกำหนดโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๑ สำหรับราคาที่ดินให้คณะกรรมการกำหนดโดยถือราคาตาม

ได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์จะต้องเวนคืนที่แน่นอนให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ถ้าเป็นการเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ทางรถไฟ ทางพิเศษ คลองชลประทาน หรือกิจการที่คล้ายคลึงกันต้องสำรวจให้แล้วเสร็จภายในสองปี นับแต่วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

เมื่อได้ดำเนินการสำรวจที่จะต้องเวนคืนเสร็จเป็นบางส่วนหรือแล้วเสร็จทั้งหมด ให้เจ้าหน้าที่เสนารัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่สำรวจแล้วเสร็จประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน และจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา ๑๘

ในกรณีที่พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ผ่านเขตท้องที่ใด ให้มีผู้แทนของสภาท้องถิ่นนั้นแห่งละหนึ่งคนเข้าร่วมเป็นกรรมการตามวรรคสองด้วย

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

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นทำให้ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามวรรคสี่ได้ คณะกรรมการจะขอให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวขยายเวลาออกไปอีกก็ได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวัน

มาตรา ๒๑ (๒) หรือ (๓) แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าเป็นเกณฑ์” พิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นว่า หลักเกณฑ์ที่จะนำมากำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ และจำนวนเงินค่าทดแทนตามวรรคสองก็คือ หลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑ ทั้งมาตรา ยกเว้นการกำหนดราคาที่ดินซึ่งมาตรา ๙ วรรคสี่ บังคับให้คณะกรรมการกำหนดโดยถือราคาตามมาตรา ๒๑ (๒) หรือ (๓) แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าเป็นเกณฑ์ โดยที่ กทพ. ได้ยอมรับแล้วว่า ราคาตามมาตรา ๒๑ (๓) คือ ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เป็นราคาที่สูงกว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา ๒๑ (๒) แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีข้อสงสัยว่า คณะกรรมการจะนำมาตรา ๒๑ ทั้งมาตรามาเป็นเกณฑ์กำหนดราคาที่ดินเพื่อให้สูงกว่าราคาที่ดินที่กำหนดตามมาตรา ๒๑ (๓) ได้หรือไม่ ในปัญหานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่า หลักเกณฑ์การกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และค่าทดแทนที่จะต้องให้แก่บุคคลตามมาตรา ๑๘ มีบัญญัติไว้ในมาตรา ๙ มาตรา ๑๘^๒ และมาตรา ๒๑^๓ การพิจารณากำหนดราคาที่ดินให้แตกต่างไปจากที่มาตรา ๙ มาตรา ๑๘ และมาตรา ๒๑ ได้

^๒ มาตรา ๑๘ เงินค่าทดแทนนั้น ให้กำหนดให้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

(๑) เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งที่ดินจะต้องเวนคืน
(๒) เจ้าของโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลังได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่
(๓) ผู้เช่าที่ดิน โรงเรียน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในที่ดินที่ต้องเวนคืน แต่การเช่านั้นต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ ซึ่งได้ทำไว้ก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือได้ทำขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ และการเช่านั้นยังมิได้ระงับไปในวันที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครองที่ดิน โรงเรียน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว แต่เงินค่าทดแทนในการชำนี้นี้เพิกกำหนดให้เฉพาะที่ผู้เช่าได้เสียหายจริงโดยเหตุที่ต้องออกจากที่ดิน โรงเรียน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวก่อนสัญญาเช่าระงับ

(๔) เจ้าของต้นไม้ยืนต้นที่ขึ้นอยู่ในที่ดินในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

(๕) เจ้าของโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้น ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ แต่ต้องไม่เป็นผู้ซึ่งจำต้องรื้อถอนโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวไปเมื่อได้รับแจ้งจากเจ้าของที่ดิน เงินค่าทดแทนตาม (๕) นี้ เพิกกำหนดให้เฉพาะค่ารื้อถอน ค่าขนย้ายและค่าปลูกสร้างใหม่เท่านั้น

(๖) บุคคลผู้เสียสิทธิในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้าหรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกันผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืนตามมาตรา ๑๓๔๙ หรือมาตรา ๑๓๕๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณีที่บุคคลเช่นว่านั้นได้จ่ายค่าทดแทนในการใช้สิทธิดังกล่าวให้แก่เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนแล้ว

^๓ มาตรา ๒๑ เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง

(๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

กำหนดไว้ น่าจะไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

สำหรับราคาที่ดินมีราคาที่จะนำมาใช้เป็นเกณฑ์พิจารณากำหนดอยู่ ๓ เกณฑ์ด้วยกันคือราคาตามมาตรา ๒๑ (๑) (๒) และ (๓) แต่เมื่อมาตรา ๙ วรรคสี่ได้บังคับให้นำราคาที่ดินตาม (๒) และ (๓) มาพิจารณาเทียบเคียงว่าราคาใดสูงกว่ากันเกณฑ์ที่ใช้กำหนดราคาที่ดินตาม (๑) จึงต้องถูกตัดออกไปจะนำมาพิจารณาอีกไม่ได้เพราะจะเป็นการขัดกับบทบัญญัติมาตรา ๙ วรรคสี่ อย่างชัดเจน สำหรับเกณฑ์ตาม (๔) คือ สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ข้อเท็จจริงก็ปรากฏจากคำชี้แจงของผู้แทนกรมที่ดินว่าในการกำหนดราคาที่ดินเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม กรมที่ดินได้พิจารณาถึงสภาพและที่ตั้งของที่ดินรวมอยู่ด้วยแล้ว ฉะนั้น คณะกรรมการตามมาตรา ๙ จึงไม่อาจนำสภาพและที่ตั้งของที่ดินมาใช้เป็นเกณฑ์เพื่อเพิ่มราคาที่ดินให้สูงกว่าราคาตามเกณฑ์ (๓) เพราะจะเป็นการกำหนดราคาที่ดินที่เข้าซ้อนกับการกำหนดราคาประเมินของกรมที่ดิน และจะทำให้การกำหนดราคาที่ดินสูงขึ้นโดยไม่เป็นธรรม สำหรับเกณฑ์ตามมาตรา ๒๑ (๕) คือ เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน นั้นเป็นความที่มีความหมายกว้าง จะนำมาใช้เป็นเกณฑ์เพื่อเพิ่มราคาที่ดินได้หรือไม่เพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับสภาพของเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนแต่ละโครงการ สำหรับโครงการที่มีเหตุและวัตถุประสงค์เป็นการก่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนชั้นที่สองนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่า ถึงแม้จะมีเหตุและวัตถุประสงค์เพื่อบรรเทาความคับคั่งของการจราจรบนท้องถนน ก็ยังถือไม่ได้ว่ามีน้ำหนักเพียงพอที่จะนำมาเพิ่มราคาที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ให้สูงขึ้นอีกได้ และถึงแม้จะถือว่าโครงการก่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนชั้นที่สองเป็นโครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วน และได้มีประกาศของคณะรัฐมนตรีจำนวน

(๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่

(๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติ

กรรม

(๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(๕) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม

ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่ทำไปในการเวนคืน ได้กระทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน แต่ไม่ให้ถือว่าราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ทวีขึ้นนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทนเพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายกลับต้องจ่ายเงินให้อีก

ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลงให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย

การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นตามวรรคสอง หรือราคาลดลงตามวรรคสามให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขายหรือการทำงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้นให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้นด้วย

มาตรา ๑๓ วรรคหนึ่งแล้ว การกำหนดราคาที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อื่นตลอดจนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๑๔ จะต้องกำหนดให้สูงเป็นที่พอใจแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ซึ่งรัฐบาลถือว่าเป็นผู้เสียสละเพื่อประโยชน์ส่วนรวมและช่วยทำให้การก่อสร้างทางพิเศษตามโครงการเสร็จเร็วขึ้น สำหรับเหตุผลข้อนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ขอเสนอเป็นข้อสังเกตว่า เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๓๓ ได้บัญญัติไว้ว่าจะกระทำได้เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๓๓ วรรคสี่ ได้บัญญัติไว้ว่า “การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคสามให้คำนึงถึงการได้มาสภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ประกอบกับเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม” จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่ารัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติให้นำเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนมาประกอบการพิจารณากำหนดค่าทดแทนซึ่งจะต้องคำนึงถึงการได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ฉะนั้น จะอาศัยเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนแต่เพียงอย่างเดียวมาเป็นเกณฑ์เพิ่มราคาที่ดินให้สูงขึ้นไม่ได้ และนอกจากนี้ ยังไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะให้ความสำคัญแก่เหตุและวัตถุประสงค์ของโครงการก่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนชั้นที่สองมากกว่าเหตุและวัตถุประสงค์ของโครงการอื่น ๆ ตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะจากการเวนคืนที่ได้เคยกระทำมา ยังไม่เคยปรากฏว่าได้นำเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนมาใช้เป็นเกณฑ์เพิ่มราคาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่า ในการกำหนดราคาที่ดิน คณะกรรมการตามมาตรา ๙ จะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคสี่ คือถือราคาตามมาตรา ๒๑ (๓) ซึ่งเป็นราคาที่สูงกว่าราคาตามมาตรา ๒๑ (๒) เป็นราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์

โดยที่ได้กล่าวไว้แล้วว่า การกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนนั้น นอกจากจะต้องแยกกำหนดเป็นราคาที่ดินแล้ว จะต้องแยกกำหนดสำหรับราคาทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินนั้นหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น และแยกกำหนดสำหรับค่าแห่งสิทธิทั้งหลายอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินอีกด้วย

สำหรับการกำหนดราคาทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินนั้นหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น พิจารณาจากมาตรา ๑๔ จะได้แก่โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่รื้อถอนไม่ได้หรือรื้อถอนได้ และต้นไม้ยืนต้น ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของทรัพย์สินดังกล่าว มาตรา ๙ วรรคสี่ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการกำหนดตามเกณฑ์มาตรา ๒๑ แต่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นเพิ่มเติมว่า จะต้องนำมาตรา ๑๔ มาประกอบการพิจารณาด้วย เช่น ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้จะต้องเป็นโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่มีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนในวันที่พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

ใช้บังคับ

สำหรับค่าแห่งสิทธิทั้งหลายอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นพิจารณาจากมาตรา ๑๘ (๓) จะได้แก่ สิทธิเช่าที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในที่ดิน และตาม (๖) จะได้แก่ สิทธิในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้าหรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกัน ซึ่งผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้น ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของค่าแห่งสิทธิดังกล่าวซึ่งอยู่ในความหมายของคำว่า “อสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน” มาตรา ๙ วรรคสี่ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการกำหนดตามเกณฑ์มาตรา ๒๑ และจะต้องนำมาตรา ๑๘ มาประกอบการพิจารณาด้วย เช่น สิทธิการเช่าที่ดิน โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอื่นในที่ดินที่ต้องเวนคืน นั้น มาตรา ๑๘ (๓) ได้บังคับว่าจะต้องเป็นการเช่าที่มีหลักฐานเป็นหนังสือซึ่งได้ทำไว้ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ใช้บังคับ และการเช่านั้นยังมิได้ระงับไปในวันที่เจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครอง ที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้าง แต่เงินค่าทดแทนในการเช่าจะต้องกำหนดให้เฉพาะที่ผู้เช่าได้เสียหายจริงโดยเหตุที่ต้องออกจากที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างก่อนสัญญาเช่าระงับ

เมื่อได้กำหนดราคาที่ดิน ทรัพย์สินที่ติดอยู่กับที่ดินหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน (ถ้ามี) และค่าแห่งสิทธิทั้งหลายอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน (ถ้ามี) แล้วเสร็จแล้วการกำหนดแต่ละรายการจะเป็นการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน

เมื่อการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนมีสาระสำคัญดังได้กล่าวมาข้างต้น ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปมีว่า การกำหนดเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา ๑๘ จะอาศัยเกณฑ์ของมาตราใด ในปัญหานี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่าจะต้องอาศัยเกณฑ์ตามมาตรา ๒๑ โดยเฉพาะมาตรา ๒๑ วรรคท้าย และจะต้องพิจารณาตามสภาพของบุคคลที่ระบุไว้ในมาตรา ๑๘ ว่าสมควรได้รับค่าเสียหายเป็นเงินค่าทดแทนหรือไม่ และควรได้รับมากน้อยเพียงใด กล่าวคือ

(๑) สำหรับเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีที่ดินที่จะต้องเวนคืน นอกจากราคาที่ดินที่ได้กำหนดตามมาตรา ๒๑ (๓) ถ้าการพิจารณาของคณะกรรมการปรากฏว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากที่ดินนั้น คณะกรรมการก็อาจกำหนดเงินค่าทดแทนจำนวนหนึ่งตามความเสียหายที่ได้รับเพิ่มจากราคาที่ดินที่ได้กำหนดไว้ตามนัยมาตรา ๒๑ วรรคท้าย

(๒) สำหรับเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่รื้อถอนไม่ได้ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้น โดยที่ไม่อาจพิสูจน์ได้ว่าราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับเป็นราคาเท่าใด รวมทั้งไม่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ และไม่มีราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามนัยมาตรา ๒๑ (๑) (๒) และ (๓) ฉะนั้นเกณฑ์ที่จะนำมาคำนวณค่าทดแทนให้ได้ ก็คือเกณฑ์ตามมาตรา ๒๑ (๔) ซึ่งจะต้องพิจารณาตามสภาพและที่ตั้งของโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างที่มีอยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ใช้บังคับหรือถ้าได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลังวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับจะต้องพิจารณาตามสภาพและที่ตั้งในวันที่เจ้าหน้าที่ทำการสำรวจ รวมทั้งค่าเสียหายเนื่องจากการที่ต้องรื้อถอนออกไปจาก

ที่ดินตามนัยมาตรา ๒๑ วรรคท้าย

(๓) สำหรับผู้เช่าที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในที่ดินที่ต้องเวนคืน และมีหลักฐานการเช่าเป็นหนังสือซึ่งได้ทำไว้ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ใช้บังคับ และการเช่านั้นยังมิได้ระงับไปในวันที่เจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครองที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้าง การกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้เช่าดังกล่าวจะต้องกำหนดให้เฉพาะผู้เช่าที่ได้รับความเสียหายจริงเพราะเหตุที่ต้องออกจากที่ดิน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างก่อนสัญญาเช่าระงับ

(๔) สำหรับเจ้าของไม้ยืนต้นจะต้องเป็นต้นไม้ที่มีอยู่ในที่ดินในวันที่พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ใช้บังคับ ส่วนเกณฑ์กำหนดค่าทดแทนอาจนำเกณฑ์มาตรา ๒๑ (๑) คือราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดสำหรับไม้แต่ละชนิดที่มีอยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ใช้บังคับ รวมทั้งการพิจารณาค่าเสียหายเนื่องจากเจ้าของต้นไม้ที่ประกอบการงานอันชอบด้วยกฎหมายต้องออกจากที่ดินที่จะต้องเวนคืนตามนัยมาตรา ๒๑ วรรคท้าย

(๕) สำหรับเจ้าของโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนได้ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นในวันที่พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ใช้บังคับและไม่ใช่ผู้ซึ่งจะต้องรื้อถอนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวไปเมื่อได้รับแจ้งจากเจ้าของที่ดิน มาตรา ๑๘ ได้กำหนดให้ได้เงินค่าทดแทนเฉพาะค่ารื้อถอน ค่าขนย้ายและค่าปลูกสร้างใหม่เท่านั้น

(๖) สำหรับบุคคลผู้เสียสิทธิในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกันผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืนตามมาตรา ๑๓๔๙ หรือมาตรา ๑๓๕๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และบุคคลดังกล่าวได้จ่ายค่าทดแทนในการใช้สิทธิดังกล่าวให้แก่เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนแล้ว เงินค่าทดแทนที่จะกำหนดให้แก่บุคคลผู้เสียสิทธิดังกล่าวได้แก่เงินค่าทดแทนเท่ากับจำนวนเงินค่าทดแทนที่ได้จ่ายให้แก่เจ้าของที่ดินบวกด้วยค่าเสียหายเนื่องจากการเสียสิทธิตามนัยมาตรา ๒๑ วรรคท้าย

จากความเห็นที่ได้กล่าวมาข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นเกี่ยวกับปัญหาที่หารือมา สรุปได้ดังนี้

(๑) คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นจะนำมาตรา ๒๑ ทั้งมาตรามาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินโดยไม่ต้องยึดถือเฉพาะมาตรา ๒๑ (๒) และ (๓) ไม่ได้ เพราะมาตรา ๙ วรรคสี่ ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนให้ถือเอาราคาตามเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑ (๒) หรือ (๓) ราคาใดสูงกว่าให้ถือราคานั้นเป็นเกณฑ์

(๒) คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นอาจใช้ราคาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์อื่นนอกจากที่ดินในวันที่มีการกำหนดราคาเบื้องต้นมาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนได้ เพราะความที่ว่า “ที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖” เป็นความใช้ประกอบสภาพของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนจะนำไปใช้ประกอบกับราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดไม่ได้ เพราะไม่อาจพิสูจน์ได้ว่าราคาที่ซื้อขายในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาเป็นราคาเท่าใด

(๓) คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นอาจกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินโดยถือตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

ที่ใช้อยู่ในวันที่คณะกรรมการมีมติได้

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบูรณ์

(นายอมร จันทสมบูรณ์)

เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๓๓