

บันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
ประกอบบันทึกความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒
เรื่อง

อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงิน”ค่าชดเชยพิเศษ (เพิ่มเติม)
ให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนตามโครงการก่อสร้างทางพิเศษ
ระบบทางด่วนขั้นที่ ๒

เนื่องจาก ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดและการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ (ที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง ต้นไม้ยืนต้น ลิขสิทธิ์เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดิน) ที่ต้องเวนคืนตามโครงการก่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนขั้นที่ ๒ ของ”การทางพิเศษแห่งประเทศไทย” ได้เป็นปัญหาว่าได้ให้ความเป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน หรือไม่ เพียงใดโดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินค่าทดแทนที่กำหนดให้แก่เจ้าของที่ดินประเภทที่เป็น”บ้านอยู่อาศัย” นั้น ผู้ถูกเวนคืนไม่สามารถนำไปจัดหาที่ดินและบ้านอยู่อาศัยเพื่อทดแทนที่ดินและบ้านอยู่อาศัยที่ถูกเวนคืนได้ ดังนั้นกระทรวงมหาดไทยจึงได้ขอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักเกณฑ์กำหนดให้จ่าย”เงินค่าชดเชยพิเศษ”ให้แก่เจ้าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนฯลฯ ซึ่งรองนายกรัฐมนตรี (นายพongส์ สารสิน) รักษาการแทนนายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีว่า คณะรัฐมนตรีจะมีอำนาจพิจารณาในเรื่องนี้ หรือไม่อย่างไร (หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมากที่ นร ๐๒๐๒/๙๓๔๑ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๓๓) และต่อมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๓๓ เพิ่มเติมว่า หากเห็นว่าคณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจอนุมัติ “เงินชดเชยพิเศษ” ก็ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับไปพิจารณาด้วยว่าจะตราเป็นพระราชกำหนดได้หรือไม่ (หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร. ๐๒๐๒/๑๑๙๗๕ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๓๓)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอเรื่องดังกล่าวให้กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ พิจารณา ซึ่งกรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๒ พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า กฎหมาย (พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐) และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ (การทางพิเศษแห่งประเทศไทย) ไม่เปิดช่องให้มีการจ่าย “เงินค่าชดเชยพิเศษ (เพิ่มเติม)” ได้(ซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นด้วย เฉพาะในประเด็นนี้) และสำหรับปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงจำนวน”เงินค่าทดแทน”ที่กำหนดไว้เดิมนั้น กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ มีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย คือ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่า “คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น” อาจขออนุมัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแก้ไขปรับปรุงราคาเบื้องต้นให้ความเป็นธรรมได้ (ถ้าการกำหนดราคาเบื้องต้นมีข้อบกพร่อง) แต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า “คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น” ไม่อาจ

แก้ไขปรับปรุง “ราคาเบื้องต้นหรือเงินค่าทดแทน” ใหม่ได้ เว้นแต่รัฐมนตรีฯ จะต้องใช้อำนาจตามมาตรา ๒๗ ซึ่งบัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีสั่งทบทวนได้เฉพาะกรณีที่รัฐมนตรีเห็นว่า “ราคาเบื้องต้นหรือเงินค่าทดแทน” ได้กำหนดไว้สูงเกินควรเท่านั้น (มิใช่ต่ำเกินควร) และเพื่อป้องกันข้อโต้แย้งภายนอก กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ เห็นว่าสมควรปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ เสียใหม่ให้ชัดเจน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ แล้ว เห็นว่า ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ น่าจะไม่สามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้ตามที่คณะรัฐมนตรีมุ่งหมายได้ และการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ ในประเด็นที่เกี่ยวกับอำนาจของคณะรัฐมนตรีในการสั่งการฯ ก็อาจมีใช้วิธีการที่เหมาะสม

โดยที่การกำหนดการจ่ายเงินค่าทดแทนที่มีปัญหาว่าไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนนั้น อาจเกิดได้จาก “หลายสาเหตุ” ประกอบกัน เช่น อาจมีสาเหตุมาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติไว้ไม่ถูกต้องเหมาะสมก็ได้ หรือว่า บทบัญญัติของกฎหมายบัญญัติไว้ถูกต้องเหมาะสมแล้วแต่ไม่ชัดเจนพอ ปัญหาจึงเกิดจากการตีความที่ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายก็ได้ หรือว่า ปัญหาอาจเกิดจากการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้นำ “หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในบทกฎหมาย” มาปฏิบัติให้เกิดผลตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายบัญญัติไว้ก็ได้

ฉะนั้น เพื่อให้การพิจารณาแก้ไขปัญหารื่องนี้เป็นไปอย่างกว้างขวาง^๑ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงใคร่ขอเสนอข้อสังเกตโดยพิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ทั้งหมด ทั้งใน “ปัญหาข้อกฎหมาย” และใน “ปัญหาข้อเท็จจริง” ที่เกิดจากทางปฏิบัติของการทางพิเศษฯ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ และในการพิจารณาปัญหานี้ เลขาธิการฯ ได้เชิญผู้แทนกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย (นายนิคม คำนวนมาสก ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน) และผู้แทนการทางพิเศษ (นายเฉลิมพร รัตนประยูร ผู้อำนวยการฝ่ายกรรมสิทธิ์ที่ดินและพัฒนาเขตทาง และนายดิเรก ขำกนก ผู้อำนวยการกองจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน ฯลฯ) มาสอบถามข้อเท็จจริงและทางปฏิบัติฯ รวม ๓ ครั้ง (คือในวันที่ ๒๗ สิงหาคม และวันที่ ๓ และวันที่ ๕ กันยายน)

ข้อสังเกตของเลขาธิการฯตามบันทึกนี้ แยกออกเป็น ๔ หัวข้อ คือ

^๑ ฐานะ “ของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาในการให้ความเห็นหรือข้อสังเกตในครั้งนี้

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่บังเอิญมีส่วนได้เสียหรือมีผลประโยชน์ในเรื่องที่ตนเองมี “หน้าที่” จะต้องให้ความเห็นในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ได้มีระเบียบแบบแผนที่ถือเป็นสากลว่า เจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีหน้าที่ที่จะต้องแสดง (declare) ส่วนได้เสียหรือผลประโยชน์ให้เป็นที่เปิดเผยต่อผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้ เพื่อแสดงความสุจริตใจและเพื่อที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้ที่เกี่ยวข้องจะได้ประเมินน้ำหนักของ “ความเห็นฯ” ได้โดยถูกต้อง

ฉะนั้น ในกรณีนี้ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงใคร่ขอรายงานไว้ด้วยว่า เลขาธิการฯ เป็นผู้หนึ่งซึ่งบ้านพักอาศัยถูกเวนคืนในโครงการฯครั้งนี้

(๑) โครงสร้างขอบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ (กลไกและหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทน)

(๒) การปฏิบัติของการทางพิเศษฯ และปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติฯ (หน้า ๑๑)

(๓) การตีความของกรรมการร่างกฎหมาย และปัญหาที่เกิดจากการตีความฯ (หน้า ๑๗)

(๔) แนวทางการแก้ปัญหาและข้อเสนอแนะ (หน้า ๒๘)

(ข้อ ๑) โครงสร้างของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ (กลไก” และ “หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทน”)

ก่อนที่จะพิจารณาถึงสาเหตุและวิธีการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนโดยไม่เป็นธรรม ตลอดจนการทำการวิเคราะห์ความเห็นในการตีความของกรรมการร่างกฎหมาย นั้น มีความจำเป็นจะต้องพิจารณาโครงสร้างขอบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเหล่านี้เป็นเบื้องต้นก่อน

เมื่อเปรียบเทียบบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ กับกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนฯ ฉบับเดิม (พ.ศ. ๒๔๙๗) แล้ว จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มีความละเอียดรัดกุมใน “สาระ” มากขึ้นกว่าเดิม หากแต่ “วิธีการเขียน” นั้นยังมีความสับสนอยู่

โครงสร้างของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่เกี่ยวกับปัญหานี้ มีข้อพิจารณาสำคัญอยู่ ๒ ประการ คือ (๑) บทบัญญัติเกี่ยวกับการจัด “องค์กรที่มีอำนาจกำหนดค่าทดแทน” (ซึ่งวางไว้เป็น ๓ ระดับ) ประการหนึ่ง และ (๒) บทบัญญัติเกี่ยวกับ “หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทน” สำหรับให้องค์กรเหล่านั้นนำมาใช้ในการพิจารณากำหนดจำนวนเงินค่าทดแทน อีกประการหนึ่ง

(ก) บทบัญญัติเกี่ยวกับ “องค์กรที่มีอำนาจกำหนดค่าทดแทน”

บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ (มาตรา ๙ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖) ได้กำหนดองค์กรไว้เป็น ๓ ระดับ โดยจัดให้มีวิธีการอุทธรณ์และมีสิทธิฟ้องต่อศาลได้ตามลำดับชั้น คือ

(๑) ระดับต้น ได้แก่ “คณะกรรมการ (กำหนดราคาเบื้องต้น)” ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

“คณะกรรมการ (กำหนดราคาเบื้องต้น)” นี้ อาจแยกได้ ๒ กรณี คือกรณีที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินฯ กรณีหนึ่ง(มาตรา ๙ วรรคสอง) และกรณีที่พระราชบัญญัติเวนคืนฯ โดยมีได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาฯ อีกกรณีหนึ่ง(มาตรา ๒๓) ซึ่งทั้ง ๒ กรณีนี้กฎหมายกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการไว้เหมือนกัน

คณะกรรมการ (กำหนดราคาเบื้องต้น) ทั้ง ๒ คณะ มีหน้าที่กำหนด “ราคา (เบื้องต้น)” ของอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนและกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนหรือราคาเบื้องต้น(มาตรา ๙ วรรคสอง และมาตรา ๒๓ วรรคสอง)^๑

(๒) ระดับที่สอง ได้แก่ รัฐมนตรีผู้รักษาตามกฎหมาย (ซึ่งเป็นระดับของฝ่ายบริหาร) ในการทำงานของรัฐมนตรี กฎหมายกำหนดให้มี “คณะกรรมการ(กลั่นกรอง)” “คณะหนึ่งประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายและผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์ มีจำนวนไม่น้อยกว่า ๕ คน โดยคณะกรรมการชุดนี้จะเป็นผู้พิจารณาและเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี (มาตรา ๒๕)

(๓) ระดับที่สาม ได้แก่ ศาลยุติธรรม (มาตรา ๒๖)

ฉะนั้น จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรและการจัดระดับองค์กรที่มีอำนาจกำหนดค่าทดแทน น่าจะสมบูรณ์และครบถ้วนแล้ว เพราะเปิดโอกาสให้มีการกลั่นกรองตามลำดับชั้นถึง ๓ ชั้น คือ ตั้งแต่ระดับ “เจ้าหน้าที่ (คณะกรรมการ)” “ระดับรัฐมนตรี (ฝ่ายบริหาร)” และ “ระดับศาลยุติธรรม” ดังนั้น หากจะมีข้อบกพร่องในการกำหนดเงินค่าทดแทน (ให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์) ที่เกิดจากการกระทำโดยองค์กรระดับล่าง องค์กรระดับบนก็น่าจะมีโอกาสตรวจสอบและสั่งแก้ไขได้

ด้วยเหตุนี้ เลขานุการฯ จึงเห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อเพิ่มอำนาจให้แก่รัฐมนตรีฯ (ตามความเห็นของกรรมาธิการร่างกฎหมายคณะที่ ๒) หรือเพื่อเพิ่มอำนาจให้แก่คณะรัฐมนตรีกำหนด “เงินค่าชดเชยพิเศษ” อีกชั้นหนึ่ง จึงน่าจะไม่มีความจำเป็น

(ข) บัญญัติเกี่ยวกับ “หลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทน” สำหรับให้องค์กรนำมาใช้ในการพิจารณากำหนดจำนวนเงินค่าทดแทน

ดูเหมือนว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้บัญญัติ “หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์” ไว้ค่อนข้างรัดกุมและมีความระมัดระวังมาก(มาตรา ๙ วรรคสี่ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๓ วรรคสอง มาตรา ๒๔ ฯลฯ) และดังนั้น ถ้าหากจะนำ “สาระ” ของบทมาตรานี้เหล่านั้นมากล่าวเรียงกันตาม “ลำดับหัวข้อ” ก็จะทำให้มีความเข้าใจได้ง่ายขึ้น โดยจะขอแยกกล่าวเป็น ๓ ประการ คือ (๑) หลักเกณฑ์สำหรับอสังหาริมทรัพย์ทุกชนิด(ที่ดิน สิ่งปลูกสร้างฯ) (๒) หลักเกณฑ์ (เพิ่มเติม) สำหรับที่ดิน และ (๓) หลักเกณฑ์ (เพิ่มเติม) สำหรับสิ่งปลูกสร้างฯ ดังต่อไปนี้

^๑ หมายเหตุ “คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น “ในกรณีการเวนคืนการก่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนชั้นที่ ๒ นี้ ประกอบด้วย ผู้แทนของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ผู้แทนกรมที่ดิน ผู้แทนกรุงเทพมหานคร (ผู้อำนวยการเขต) หนึ่งคนผู้แทนสภากรุงเทพมหานครหนึ่งคน ผู้แทนสภาเขตของเขตท้องที่หนึ่งคน

ในทางปฏิบัติ “คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น” ซึ่งมีอยู่หลายคณะใน “เขต” ต่าง ๆ ของ กทม. และจะได้รับแต่งตั้งไม่พร้อมกัน

(๑) หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับ “อสังหาริมทรัพย์ทุกชนิด” (ที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง^๑) แยกกล่าวได้ ๓ ประเภท คือ อสังหาริมทรัพย์ทั่วไป อสังหาริมทรัพย์ประเภทที่ใช้อยู่อาศัย และอสังหาริมทรัพย์(ประเภท)ที่หลีกเลี่ยงการเวนคืน ดังนี้

(๑.๑) “หลักเกณฑ์ทั่วไป” สำหรับอสังหาริมทรัพย์ (มาตรา ๒๑ (๑) ถึง (๕)) พระราชบัญญัติฯ ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า หากมิได้มีการบัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนฯ ฉบับใดโดยเฉพาะเป็นอย่างอื่นแล้ว เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม (มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง) ให้กำหนดเงินค่าทดแทนโดยคำนึงถึงหลัก ๕ ประการ คือ

- ๑. ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

- ๒. ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ (หมายเหตุ – เป็นที่สังเกตว่ากฎหมายในอนุมาตรา (๒) นี้ มิได้กำหนดไว้ว่าต้องเป็นราคาใน “วัน” ไດ^๒ซึ่งแตกต่างไปจากมาตรา ๒๑(๑))

- ๓. ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม (หมายเหตุ – มีข้อสังเกตเช่นเดียวกัน กฎหมายในอนุมาตรา (๓) นี้ มิได้กำหนดไว้ว่าต้องเป็นราคาใน “วัน” ไດ)

- ๔. สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น (หมายเหตุ – กฎหมายมิได้กำหนดว่า เป็นสภาพของอสังหาริมทรัพย์ใน “วัน” ไດ^๓) และ

- ๕. เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

(๑.๒) อสังหาริมทรัพย์ประเภทที่เจ้าของ (หรือผู้ครอบครองโดยชอบกฎหมาย) ใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขายหรือการงานอันชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา ๒๑ วรรคห้า) กฎหมายบัญญัติให้กำหนดค่าทดแทนสำหรับ “ความเสียหาย” เนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น ด้วย

^๑ หมายเหตุ เลขานุการฯ เห็นว่า คำว่า “อสังหาริมทรัพย์” นี้มีความหมายรวมทั้ง “ที่ดิน” และ “อสังหาริมทรัพย์อื่นๆ” คือ สิ่งปลูกสร้าง โรงเรือน ไม้ยืนต้น และสิทธิทั้งหมดอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐๐ แห่ง ป.พ.พ.

^๒ มีปัญหาที่จะต้องตีความว่า จะหมายถึงราคาใน “วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา” หรือ “วันที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดเงินค่าทดแทน” หรืออาจหมายถึงจะต้องคำนึงทั้งสอง “วัน” ประกอบกัน(ตามที่ฝ่ายบริหารจะกำหนดหลักเกณฑ์ในรายละเอียดเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม) ก็ได้ ซึ่งเลขานุการฯจะได้กล่าวถึงปัญหานี้ต่อไป

^๓ มีปัญหาที่ต้องตีความว่า จะหมายถึง “สภาพของอสังหาริมทรัพย์” ในวันใดคือใน “วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา” หรือ “วันที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นมีมติกำหนดเงินค่าทดแทน” หรือ ต้องคำนึงทั้งสอง “วัน” ประกอบกัน (ตามที่ฝ่ายบริหารจะได้กำหนดหลักเกณฑ์ในรายละเอียดเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม)

(๑.๓) “อสังหาริมทรัพย์ (ประเภท) ที่เหลืออยู่จากการเวนคืนฯ” กฎหมายกำหนดเงื่อนไขไว้ ๒ กรณี คือ

- ๑. ถ้าผู้ถูกเวนคืนมีอสังหาริมทรัพย์เหลืออยู่และอสังหาริมทรัพย์นั้นมีราคาสูงขึ้น ก็ให้หักราคาที่สูงขึ้นนั้นออกจากเงินค่าทดแทนโดยคำนวณตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา^๑ (มาตรา ๒๑ วรรคสองและวรรคสี่)

- ๒. ถ้าอสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่มีราคาลดลง ก็ให้กำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับส่วนที่เหลือนั้นลดลงด้วย โดยคำนวณตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา(มาตรา ๒๑ วรรคสามและวรรคสี่)

(๒) หลักเกณฑ์ (เพิ่มเติม) สำหรับกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับ (อสังหาริมทรัพย์) “ที่ดิน” นอกจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้สำหรับอสังหาริมทรัพย์ทุกชนิดตามที่กล่าวใน (๑) คือ ตามมาตรา ๒๑ ทั้งมาตราแล้ว พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้มีบทบัญญัติพิเศษสำหรับการกำหนดเงินค่าทดแทน “ที่ดิน” ว่าเป็นการเพิ่มเติม^๒(มาตรา ๙ วรรคสี่ มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๓) ซึ่งเมื่อนำมาพิจารณาและกล่าวรวมกันแล้ว อาจเรียงลำดับ “หลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนที่ดิน” ได้ดังนี้

(๒.๑) ที่ดินทั่วไป หลักเกณฑ์สำหรับการกำหนดค่าทดแทนสำหรับที่ดินทั่วไป ย่อมเป็นไปตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (เพราะ “ที่ดิน” ก็คืออสังหาริมทรัพย์อย่างหนึ่ง) โดยกฎหมายได้บัญญัติเกี่ยวกับ “อำนาจ” ในการกำหนดราคาที่ดินของ “คณะกรรมการฯ” ไว้ ๒ กระบวนการด้วยกันคือ

(ก). ในกรณีที่มีการตราพระราชกฤษฎีกาฯ ไว้ (มาตรา ๙ วรรคสี่) ในกรณีนี้กฎหมายได้กำหนดให้มี “คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น” โดยในมาตรา ๙ วรรคสี่ได้ใช้ถ้อยคำว่า สำหรับราคาที่ดินนั้นให้คณะกรรมการกำหนดโดยถือ ราคาตามมาตรา ๒๑ (๒) หรือ (๓)^๓ แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่า เป็นเกณฑ์^๔

^๑ ขณะนี้ ยังไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกา

^๒ ในประเด็นนี้ กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘ (บันทึกความเห็นเรื่องการกำหนดค่าทดแทนตามมาตรา ๒๑ หน้า ๙ – มกราคม ๒๕๓๓) มีความเห็นเช่นเดียวกับเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา คือเห็นว่า การกำหนดเงินค่าทดแทน “ที่ดิน” นั้น จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๑ ทั้งมาตรา (ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์สำหรับอสังหาริมทรัพย์ทุกชนิด) แต่กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ เห็นว่า กฎเกณฑ์สำหรับกำหนดเงินค่าทดแทน “อสังหาริมทรัพย์” ตามมาตรา ๒๑ ทั้งมาตรานั้น จะนำมาใช้กับ “ที่ดิน” ไม่ได้ จะใช้ได้แต่มาตรา ๒๑ เฉพาะ (๒) หรือ (๓) เท่านั้น ทั้งนี้เพราะมาตรา ๙ วรรคสี่ ได้ระบุไว้เช่นนั้น ซึ่งปัญหานี้ เลขาธิการฯจะได้กล่าวต่อไปภายหลัง

^๓ ได้แก่ “ราคาที่ตราไว้เพื่อเสียภาษีบำรุงท้องที่ “หรือ” ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม”

^๔ กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ เห็นว่า คำว่า “เป็นเกณฑ์” นี้ หมายความว่าต้องถือตาม มาตรา ๒๑ (๒) หรือ (๓) เท่านั้น แต่กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘ เห็นว่า คำว่า “เป็นเกณฑ์” นี้ เพื่อให้มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาราคาของที่ดินที่แน่นอนเท่านั้น แต่ “คณะกรรมการกำหนดเงินค่าทดแทน” ยัง

(ข) ในกรณีที่ไม่มี การตราพระราชกฤษฎีกา ไว้ก่อนการออกพระราชบัญญัติเวนคืนฯ (มาตรา ๒๓) ในกรณีนี้ กฎหมายได้กำหนดให้มี “คณะกรรมการ” และมาตรา ๒๓ ได้ใช้ถ้อยคำว่า ให้คณะกรรมการกำหนดเงินค่าทดแทนหลักเกณฑ์ฯ ตามมาตรา ๒๑ (หมายเหตุ – เป็นที่สังเกตว่า มาตรา ๒๓ นี้ใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกับมาตรา ๙ วรรคสี่ เพราะในมาตรา ๒๓ นี้ กฎหมายมิได้ใช้ถ้อยคำ “ให้ถือตามราคาที่ดินตามมาตรา ๒๑ (๒) หรือ (๓) เป็นเกณฑ์ เหมือนในมาตรา ๙ วรรคสี่”)

(๒.๒) ที่ดิน ที่มีสิ่งปลูกสร้างโรงเรือนที่ได้สร้างหรือต่อเติมภายหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา โดยมีได้รับอนุญาตฯ กฎหมายกำหนดเงื่อนไขมิให้คิดเงินค่าทดแทนสำหรับราคาที่ดินที่สูงขึ้นเพราะสิ่งปลูกสร้างฯ หรือการทำให้ที่ดินเจริญขึ้นฯ ภายหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา (มาตรา ๒๔)

(๒.๓) ที่ดิน ที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือประกอบการค้า เจ้าของฯ ย่อมมีสิทธิได้รับ “ค่าเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ (ที่ดิน” ด้วย (มาตรา ๒๑ วรรคห้า)^๑

(๒.๔) ที่ดิน ที่มีได้ใช้อยู่อาศัยหรือทำประโยชน์อย่างแท้จริงภายในห้าปี นับแต่วันที่เจ้าของได้มา จะกำหนดเงินค่าทดแทนให้ต่ำกว่าเงินค่าทดแทนที่กำหนดตามมาตรา ๒๑ ก็ได้ (มาตรา ๒๒)

(๒.๕) ที่ดิน ที่เหลือจากการเวนคืนฯ แยกได้ ๒ กรณี คือ

(ก) ถ้าที่ดินที่เหลืออยู่มีราคาสูงขึ้นหรือลดลง ย่อมจะต้องนำมาพิจารณาในการลดหรือเพิ่มในการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินด้วย” (ตามมาตรา ๒๑ วรรคสอง และวรรคสาม)

(ข) ถ้าที่ดินที่เหลือจากการเวนคืน เหลือจำนวนเนื้อที่น้อยกว่า ๒๕ ตารางวาหรือด้านใดด้านหนึ่งน้อยกว่า ๕ วา เจ้าของที่ดินมีสิทธิขอและบังคับให้เจ้าหน้าที่ทำการเวนคืน (หรือจัดซื้อ) ที่ดินที่เหลือได้อีกด้วย (มาตรา ๒๐)

(๓) หลักเกณฑ์ (เพิ่มเติม) สำหรับกำหนดเงิน ค่าทดแทน สำหรับ (อสังหาริมทรัพย์) “สิ่งปลูกสร้างโรงเรือน” นอกจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้สำหรับอสังหาริมทรัพย์ทุกชนิดตามที่กล่าวใน(๑) คือ มาตรา ๒๑ ทั้งมาตราแล้ว พระราชบัญญัติว่าด้วย

สามารถนำปัจจัยอื่นๆ เช่น สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และวัตถุประสงค์ของการเวนคืน มาร่วมพิจารณาได้

^๑ กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘ เห็นว่า ทั้ง ๒ กรณี (ก) และ (ข) ย่อมต้องใช้มาตรา ๒๑ ทั้งมาตรา แต่กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๒ ได้กล่าวแต่เฉพาะกรณีตาม (ก) คือมาตรา ๙ วรรคสี่ แต่กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ มิได้กล่าวถึงกรณี (ข) มาตรา ๒๓ แต่อย่างใด

^๒ กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘ ยังเห็นขัดแย้งกับกรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๒

^๓ กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘ และเลขาธิการฯ มีความเห็นตรงกันเพราะต้องใช้มาตรา ๒๑ ทั้งมาตรา แต่กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ เห็นว่า “ที่ดินส่วนที่เหลือ” ไม่อยู่ภายใต้บังคับเงื่อนไขข้อนี้ เพราะกรณีในการตีราคาที่ดินตามมาตรา ๙ วรรคสี่ ใช้เฉพาะแต่มาตรา ๒๑ (๒) และ (๓) เท่านั้น

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้มีบทบัญญัติพิเศษสำหรับการกำหนดเงินค่าทดแทน “สิ่งปลูกสร้างฯ” เป็นการเพิ่มเติมด้วย (มาตรา ๑๙) ซึ่งเมื่อนำมาพิจารณาและกล่าวรวมกันแล้ว อาจเรียงลำดับ “หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างฯ” ได้ดังนี้

(๓.๑) สิ่งปลูกสร้างฯ ทั้งไป หลักเกณฑ์สำหรับการกำหนดเงินค่าทดแทน สำหรับสิ่งปลูกสร้างทั่วไป ย่อมเป็นไปตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (เพราะ “สิ่งปลูกสร้างฯ” ก็คือ อสังหาริมทรัพย์อย่างหนึ่ง)

(๓.๒) สิ่งปลูกสร้างฯ ประเภทที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือประกอบการค้า เจ้าของฯ มีสิทธิได้รับ “ค่าเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ (สิ่งปลูกสร้างฯ” ด้วย (มาตรา ๒๑ วรรคห้า) เลขาธิการฯ เห็นว่า ในทางปฏิบัติน่าจะกำหนดรวมไปพร้อมกับการ กำหนดค่าเสียหายสำหรับการออกจาก “ที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย” ไปพร้อมกัน

(๓.๓) “สิ่งปลูกสร้างฯ ที่เหลือจากการเวนคืน (บางส่วน)” ซึ่งนอกจากใน กรณีที่ “สิ่งปลูกสร้างฯ ที่เหลืออยู่” มีราคาสูงขึ้นหรือลดลง ที่จะต้องนำมาลดหรือเพิ่มในการ กำหนดเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๑ วรรคสองและวรรคสามแล้วกฎหมายกำหนดไว้ด้วยว่า หาก สิ่งปลูกสร้างฯ ที่เหลืออยู่ใช้การไม่ได้ เจ้าของย่อมมีสิทธิร้องขอเจ้าหน้าที่ให้ทำการเวนคืน “สิ่ง ปลูกสร้างฯ ส่วนที่เหลืออยู่ซึ่งใช้การไม่ได้” แล้วด้วย (มาตรา ๑๙)

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่า หากจะพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ให้ครบถ้วนแล้ว เลขาธิการฯ เห็นว่า กฎหมาย ฉบับนี้ (แม้ว่าจะมีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเขียนอยู่ในบางประการ) ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการ กำหนดค่าทดแทนไว้รอบคอบและรัดกุมพอสมควร

ปัญหาจึงอยู่ที่ว่า การทางพิเศษแห่งประเทศไทยและส่วนราชการที่ เกี่ยวข้องได้นำหลักเกณฑ์ต่าง ๆ นั้นมาคำนึงถึง ตรงตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่และ นอกจากนั้นยังมีปัญหาว่า ในกรณีที่มีปัญหากฎหมายที่การทางพิเศษฯ หรือส่วนราชการได้ สอบถามมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา การตีความของกรรมการร่างกฎหมายได้ ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเพิ่มขึ้น หรือไม่อย่างไร

(๒) การปฏิบัติของการทางพิเศษฯ และปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติฯ

การทางพิเศษแห่งประเทศไทยมีความเห็นว่า การทางพิเศษฯ ได้ดำเนินการ กำหนดเงินค่าทดแทนถูกต้องตามกฎหมาย แต่ได้รับการร้องเรียนเสนอมาแต่การทางพิเศษฯ ก็ไม่ สามารถเพิ่มค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนได้ เพราะพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ไม่ได้ให้อำนาจการทางพิเศษฯ เพิ่มเงินค่าทดแทนได้

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาใคร่ขอสรุปข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติของ การทางพิเศษฯ และของ “คณะกรรมการประเมินราคาเบื้องต้น” ในการตีราคาและกำหนดเงินค่า ทดแทน ตามที่ปรากฏในเอกสารและตามที่ได้ทราบจากคำชี้แจงของผู้แทนการทางพิเศษฯ และ ผู้แทนกรมที่ดิน ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เชิญมา ดังต่อไปนี้

(ก) หลักเกณฑ์ที่การทางพิเศษฯ และ “คณะกรรมการกำหนดค่าทดแทนเบื้องต้น” นำมาใช้ในการกำหนดเงินค่าทดแทน อาจสรุปหลักเกณฑ์สำหรับ ที่ดิน-สิ่งปลูกสร้าง-ไม้ยืนต้น ได้ดังนี้^๑

(ก.๑) ที่ดิน การทางพิเศษฯ ใช้ “ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม” ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๓๑ อันเป็น “วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา”

จากการสอบถามจากเจ้าหน้าที่กรมที่ดินและเจ้าหน้าที่การทางพิเศษฯ ได้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ดังนี้

(๑) การที่การทางพิเศษฯ ได้ให้ “ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมฯ ตามมาตรา ๒๑(๓) มาใช้ในทุกกรณี โดยมีได้ใช้ “ราคาที่ตีราคาเพื่อเสียภาษีบำรุงท้องที่” ตามมาตรา ๒๑(๒) แต่อย่างใด ก็เพราะราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียม มีจำนวนสูงกว่าในทุกกรณี

(๒) การทางพิเศษฯ มิได้นำหลักเกณฑ์อย่างอื่นตามมาตรา ๒๑ เช่น สภาพและที่ตั้งของที่ดินตามมาตรา ๒๑ (๔) และวัตถุประสงค์ในการเวนคืนตามมาตรา ๒๑ (๕) มาคำนึงประกอบด้วย และมีได้นำราคาที่ดินส่วนที่เหลือที่มีราคาเพิ่มขึ้นหรือลดลงมาปรับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๑ วรรคสองและวรรคสาม และมีได้ให้ “ค่าเสียหายเพื่อการออกจากอสังหาริมทรัพย์” สำหรับที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยตามมาตรา ๒๑ วรรคห้า ฯลฯ เพราะการทางพิเศษฯ เห็นว่า การกำหนดราคาที่ดินตามมาตรา ๙ วรรคสี่นั้นต้องใช้มาตรา ๒๑ (๒) และ (๓) เท่านั้น

(๓) การกำหนด “ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมฯ” ของกรมที่ดิน เจ้าหน้าที่กรมที่ดินชี้แจงว่า ได้กำหนดเป็น “บล็อกโซน” โดยบล็อกโซนหนึ่งจะมีจำนวนแปลงประมาณ ๕๐๐-๑,๐๐๐ แปลง (โดยอาศัยแนวเขตถนนหรือคลองเป็นเขตสำหรับแบ่งบล็อกโซน) ในแต่ละบล็อกโซน จะมีการประเมินราคาแตกต่างกันโดยแยกราคาตามเกณฑ์ ดังนี้ (๑) ที่ดินแปลงที่ติดถนนใหญ่จะแยกเป็น ๒ ส่วน ส่วนแรกที่อยู่ติดถนนใหญ่จะกำหนดเป็นราคาหนึ่ง กับส่วนหลังของที่ดินแปลงเดียวกันที่อยู่ลึกเกินกว่า ๒๐ เมตรสำหรับห้องแถว และ ๔๐ เมตรสำหรับกรณีอื่น จะกำหนดเป็นอีกราคาหนึ่ง (๒) ที่ดินแปลงที่อยู่ติดซอยจะแยกเป็น ๒ ส่วน เช่นเดียวกัน คือ ส่วนแรกที่อยู่ติดซอยจะกำหนดราคาหนึ่ง กับส่วนหลังของที่ดินแปลงเดียวกันที่อยู่ลึกเกินกว่า ๒๐ เมตรสำหรับห้องแถวและ ๔๐ เมตรสำหรับกรณีอื่น จะกำหนดเป็นอีกราคาหนึ่ง (๓) ที่ดินที่ไม่อยู่ติดถนนใหญ่และไม่อยู่ติดซอยอีกราคาหนึ่ง ทั้งนี้ โดยมีราคาลดหลั่นกัน และราคาของส่วนหลังของ “ที่ดินที่อยู่ติดถนนใหญ่” จะกำหนดราคาน้อยกว่าส่วนแรกของ “ที่ดินที่อยู่ติดซอย”

ในการพิจารณาว่า ที่ดินแปลงใดอยู่ติดถนนใหญ่หรืออยู่ติดซอยหรือไม่ เจ้าหน้าที่กรมที่ดินชี้แจงว่า โดยปกติเจ้าหน้าที่กรมที่ดินจะดูจาก “รายการ” ที่ปรากฏอยู่ในโฉนด

^๑ รายละเอียด ปรากฏในบันทึกของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ เรื่องอำนาจของรัฐมนตรีในการพิจารณาอนุมัติเงินค่าชดเชยพิเศษ หน้า ๑-๒

หรือในเอกสารสิทธิว่าได้แสดงสภาพที่ดินไว้อย่างใด เว้นแต่ในกรณีที่เป็นบ้านจัดสรรที่มีแผนผังประกอบโฉนดที่ดิน ก็จะถือแผนผังนั้นประกอบกับโฉนดด้วย

เจ้าหน้าที่กรมที่ดินชี้แจงว่า ในขณะนี้ กำลังดำเนินการประเมินราคาที่ดินโดยใช้วิธีการประเมินเป็น “รายแปลง” แทนการกำหนดเป็นบล็อกโซน และสำหรับกรุงเทพมหานครจะเริ่มใช้บางส่วนได้ในปี พ.ศ. ๒๕๓๔

(ก.๒) สิ่งปลูกสร้าง(โรงเรือน) ได้กำหนดค่าทดแทนวัสดุ-ค่ารื้อถอน-ขนย้าย-ค่าออกแบบ ฯลฯ โดยกำหนด “ค่าทดแทนวัสดุ” ตามราคาในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ จากการสอบถามจากเจ้าหน้าที่กรมที่ดินและเจ้าหน้าที่การทางพิเศษฯ ได้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ดังนี้

(๑) ตามเอกสาร (หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๕๕๐๖/๙๑๒๒ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๓๓ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) การทางพิเศษฯ ได้ชี้แจงเกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างว่า การทางพิเศษฯ ได้กำหนดค่าทดแทนวัสดุที่เสียหาย ตามราคาของกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ซึ่งใช้อยู่ใน “วันที่พระราชกฤษฎีกา มีผลใช้บังคับ” (วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๓๑) ส่วนค่าแรงรื้อถอน ค่าแรงก่อสร้างใหม่ ค่าออกแบบ ฯลฯ การทางพิเศษฯ มิได้กล่าวว่าได้กำหนดราคา ณ “วันใด”

จากการสอบถามจากเจ้าหน้าที่การทางพิเศษฯ ปรากฏว่าค่าแรงรื้อถอน ค่าแรงก่อสร้างใหม่ ฯลฯ การทางพิเศษฯ ได้กำหนดราคาในวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๓๑ เช่นเดียวกันทั้งหมด

(๒) การทางพิเศษฯ มิได้นำหลักเกณฑ์อย่างอื่นตามมาตรา ๒๑ มาคำนึงถึง เช่น การทางพิเศษฯ มิได้ให้ “ค่าเสียหายเพื่อการออกจากสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นที่อาศัย” ตามมาตรา ๒๑ วรรคห้า เจ้าหน้าที่การทางพิเศษฯ ชี้แจงว่าการทางพิเศษฯ ถือว่า การตีราคาสำหรับสิ่งปลูกสร้างนั้น ย่อมเป็นไปตามมาตรา ๒๑ (๑) คือ เป็นไปตามราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ฯ ที่เป็นอยู่ใน “วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา”

(๓) เจ้าหน้าที่กรมที่ดินชี้แจงว่า กรมที่ดินมี “ราคาประเมินทุนทรัพย์” เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมฯ ตามมาตรา ๒๑ (๓) สำหรับสิ่งปลูกสร้างไว้เช่นเดียวกับที่ดิน โดยราคาประเมินสำหรับสิ่งปลูกสร้างขึ้น กรมที่ดินจะประเมินทุก ๓ ปี ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๔๐๒/๒๕๒๗ ออกตามมาตรา ๑๐๖ ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งราคานี้การทางพิเศษฯ มิได้นำมาใช้

(ก.๓) ไม่ยืนยัน กำหนดตามราคาของกระทรวงเกษตร (กองวิจัยพืชสวน) ซึ่งมีอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา

(ข) ผลการดำเนินการของการทางพิเศษฯ ตาม “หลักเกณฑ์” ข้างต้น (ความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ที่ถูกเวนคืน)

ความไม่เป็นธรรมที่เกิดจากการใช้หลักเกณฑ์ตามที่กล่าวมาแล้ว อาจแยกกล่าวเป็นกรณีสำหรับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างฯ ตามลำดับดังนี้ (ส่วนสำหรับกรณีของไม้ยืนต้นนั้น คงไม่มีปัญหามากนักเนื่องจากเงินค่าทดแทนมีจำนวนน้อย จึงไม่กล่าวถึง

(ข.๑) ที่ดิน ปัญหาที่เกิดจากการกำหนดราคาที่ดินตาม “หลักเกณฑ์” ที่การทางพิเศษและคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นนำมาใช้ตามที่กล่าวข้างต้นอย่างน้อยจะเกิดความไม่เป็นธรรมได้ใน ๕ กรณี ดังต่อไปนี้

กรณีที่หนึ่ง ที่ดินแปลง ก ที่อยู่ติดกับที่ดินแปลง ข โดยที่ดินแปลง ก เจ้าของที่ดินได้ขุดดินขายหน้าดินไปแล้ว แต่ที่ดินแปลง ข เจ้าของได้ถมที่ (และปลูกบ้านอยู่อาศัย) เงินค่าทดแทนที่ดินจะได้เท่านั้น

กรณีที่สอง ที่ดินแปลง ก มีสายไฟฟ้าแรงสูงผ่านซึ่งเป็น “เขตเดินสายไฟ” ตามกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยและไม่สามารถก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างได้ ฯลฯ (และเจ้าของที่ดินได้รับค่าทดแทนจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ไปแล้วระหว่างร้อยละ ๒๕ ถึง ๗๕ ของราคาที่ดินในขณะนั้น ตามประกาศของที่ดิน) เจ้าของจะได้รับเงินค่าทดแทนเท่ากับเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินแปลง ข ที่อยู่ติดกันและไม่มีสายไฟฟ้าแรงสูงผ่านและมีสิทธิสร้างสิ่งปลูกสร้างได้ตามปกติ

กรณีที่สาม ที่ดินแปลง ก ที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย จะได้ค่าทดแทนเท่ากับที่ดินแปลง ข ที่เป็นที่ดินว่างเปล่า เพราะการทางพิเศษฯ มิได้นำหลักการตามมาตรา ๒๑ วรรคห้า มาใช้

กรณีที่สี่ ที่ดินแปลง ก ที่ด้านหน้าอยู่ติดถนนใหญ่และด้านหลักติดซอย “ที่ดินส่วนที่อยู่ด้านหลัง” จะได้รับค่าทดแทนน้อยกว่าที่ดินแปลง ข ที่อยู่ภายในซอยและตั้งอยู่คนละฝั่งซอย ทั้งนี้เพราะการทางพิเศษฯ ถือว่าที่ดินส่วนหลังของที่ดินแปลงที่ติดถนนใหญ่ต้องตีราคาเป็นแปลงเดียวกัน จะนำราคาของ “ที่ดินที่อยู่ติดซอย” มาใช้ไม่ได้

กรณีที่ห้า มีข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินแปลง ก ที่ไม่มีทางออก ได้กำหนดเงินค่าทดแทน เท่ากับที่ดินแปลง ข ที่มีทางออก

จากการสอบถามจากเจ้าหน้าที่การทางพิเศษฯ ปรากฏว่าในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการประเมินราคา เจ้าหน้าที่การทางพิเศษฯ มิได้ทำการบันทึกเกี่ยวกับสภาพของที่ดินที่ตั้งของที่ดิน หรือภาระติดพันในอสังหาริมทรัพย์ไว้เพื่อให้เป็นหลักฐานแต่ประการใด

และในประเด็นนี้ กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘ (ตามบันทึกเรื่องการกำหนดเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒/ - มกราคม ๒๕๓๓) ได้เคยตีความไว้แล้วว่า ในการตีราคาที่ดินตามมาตรา ๙ วรรคสี่ ให้นำปัจจัยอย่างอื่นตามมาตรา ๒๑ (๔) และ (๕) คือสภาพที่ตั้งของที่ดินและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนมาคำนึงถึงด้วยมิใช่ใช้เฉพาะแต่มาตรา ๒๑ (๒) หรือ(๓) การทางพิเศษฯและคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นมิได้นำความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘ ไปปฏิบัติ

(ข.๒) สิ่งปลูกสร้าง สำหรับปัญหาความไม่เป็นธรรมที่เกิดจากการกำหนดเงินค่าทดแทน “สิ่งปลูกสร้าง” ย่อมเห็นได้ชัดว่า เป็นปัญหาที่เกิดจากการที่การทางพิเศษฯ ได้กำหนด ค่าทดแทนวัสดุสิ่งก่อสร้าง-ค่าแรงรื้อถอน-ค่าแรงก่อสร้างใหม่ ฯลฯ ในวันใช้บังคับพระราชบัญญัติฯ คือวันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๓๑ โดยถือตามมาตรา ๒๑(๑) ดังนั้น จึงย่อมเป็นที่แน่นอนว่า ค่าทดแทนวัสดุสิ่งก่อสร้าง-ค่าแรงรื้อถอน-ค่าแรงก่อสร้างใหม่ ฯลฯ ที่กำหนดในวันที่ ๑

มกราคม ๒๕๓๑ นั้น ย่อมไม่สามารถนำไปจัดหาสิ่งปลูกสร้างฯ แทนได้ใน “วันที่คณะกรรมการฯ มีมติกำหนดค่าทดแทน” หรือใน “วันที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับเงินค่าทดแทน” จากการทางพิเศษฯ

ในเรื่องนี้ การทางพิเศษฯ มิได้สอบถามมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า หลักเกณฑ์ที่การทางพิเศษฯ กำหนดตามมาตรา ๒๑(๑) นั้นถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ และการทางพิเศษฯ ก็ได้กำหนด “ค่าเสียหายเพื่อการออกจากที่อยู่อาศัย” ตามมาตรา ๒๑ วรรคห้า ให้แก่ผู้ถูกเวนคืนอีกด้วย

จากการสอบถามเจ้าหน้าที่ของการทางพิเศษฯ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ระยะเวลาระหว่าง “วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาฯ (วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๓๑)” จนถึง “วันที่คณะกรรมการกำหนดราคามิมติ” หรือ “วันที่ผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิรับเงินค่าทดแทน” นั้นอาจเป็นระยะเวลาชวานานแตกต่างกันได้มาก เพราะทางราชการจะแต่งตั้ง “คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น” ในแต่ละโซนไม่พร้อมกัน และเมื่อได้มีการแต่งตั้งแล้ว “คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น” จะทำการกำหนดราคาครั้งละ ๑๐-๒๐ ราย และในรายที่คณะกรรมการฯ ได้ทำการกำหนดราคาแล้ว การทางพิเศษฯ จึงจะมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของที่ดินทราบ (เพื่อตกลงกันหรือวางเงินต่อศาล)

ตามรายงานของเจ้าหน้าที่การทางพิเศษฯ ปรากฏว่า ในพื้นที่ส่วน เอ และ ซี ซึ่งเป็นพื้นที่ที่จะต้องส่งมอบก่อนตามโครงการฯ และมีผู้ที่ถูกเวนคืนจำนวนทั้งสิ้น ๓,๘๐๐ ราย นั้น ได้มีการวางเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของทรัพย์สินรายแรกเมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๒ (หลังจากวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๓๑ เป็นเวลา ๑๓ เดือน) และรายสุดท้ายเมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๓๓ (หลังจากวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๓๑ เป็นเวลาถึง ๒ ปี ๗ เดือน)

กล่าวโดยสรุป ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติของการทางพิเศษฯ เลขาธิการฯ มีความเห็นว่า ปัญหาความไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทน น่าจะเป็นเพราะ “การทางพิเศษฯ” และ “คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น” มิได้นำเอาหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ไปปฏิบัติให้ตรงความมุ่งหมายของกฎหมาย

การทางพิเศษฯ ได้หารือปัญหากฎหมายมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเฉพาะในบางปัญหา แต่ในบางปัญหา การทางพิเศษฯ มิได้หารือมา โดยแพะอย่างย้ง มิได้หารือในเรื่องหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนและการกำหนด “ค่าเสียหาย” สำหรับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย และนอกจากนั้นในบางปัญหาที่กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘ ได้ให้ความเห็นไว้แล้ว การทางพิเศษฯ มิได้นำไปปฏิบัติ

ปัญหาต่อไปที่จะวิเคราะห์ ก็คือ การตีความโดยกรรมการร่างกฎหมายมีส่วนช่วยให้เกิดความเป็นธรรมในการกำหนดเงินค่าทดแทนได้เพียงใด

(ข้อ ๓) การตีความของกรรมการร่างกฎหมาย และปัญหาที่เกิดจากการตีความ

นับแต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ประกาศใช้บังคับเป็นต้นมา ได้มีปัญหากฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัตินี้ ที่ส่วนราชการต่าง ๆ

ถามมายังคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย)จนถึงปัจจุบัน เป็นจำนวนนับได้ ๑๘ ครั้ง และการสอบถามในบางครั้ง ก็มีปัญหาหลายปัญหา

เฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทน ได้มีความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายรวมทั้งสิ้น ๗ ครั้ง ดังนี้ (๑) บันทึกความเห็นกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ ตอบข้อหารือของกระทรวงคมนาคม เกี่ยวกับมาตรา ๒๑ – ตุลาคม ๒๕๓๑ (จำนวน ๘ หน้า) (๒) ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ ตอบข้อหารือของกรมทางหลวงเกี่ยวกับมาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๗ – กันยายน ๒๕๓๒ (จำนวน ๙ หน้า) (๓) บันทึกความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๘ ตอบข้อหาของการทางพิเศษเกี่ยวกับมาตรา ๒๑-มกราคม ๒๕๓๓^๑ (จำนวน ๑๐ หน้า) (๔) บันทึกความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ ตอบข้อหารือของกรมชลประทานเกี่ยวกับมาตรา ๙ วรรคสี่ และมาตรา ๒๑ – มีนาคม ๒๕๓๓^๒ (จำนวน ๖ หน้า) (๕) บันทึกความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ เสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับอำนาจของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และมาตรา ๒๑ – กันยายน ๒๕๓๓ (จำนวน ๑๕ หน้า) (๖) บันทึกความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ ตอบข้อหารือของการทางพิเศษฯ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งเกี่ยวกับมาตรา ๙ วรรคสี่ และมาตรา ๒๑ – กันยายน ๒๕๓๓ (จำนวน ๑๔ หน้า) และ(๗) บันทึกความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘ ตอบข้อหารือของการทางพิเศษฯ เกี่ยวกับมาตรา ๑๙ และมาตรา ๒๐ – กันยายน ๒๕๓๓ (จำนวน ๙ หน้า)

ในบรรดาบันทึกความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย ๗ ฉบับนี้ เป็นความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ จำนวน ๔ เรื่อง คณะที่ ๘ จำนวน ๒ เรื่อง และคณะที่ ๕ จำนวน ๑ เรื่อง ซึ่งในบรรดาบันทึกความเห็นเหล่านั้นนอกจากจะมีข้อแตกต่างกันใน “ข้อยุติ” ที่เป็นสาระสำคัญแล้ว ในบางฉบับยังได้ให้ “เหตุผล” ประกอบการวินิจฉัย ซึ่ง “เหตุผล” นั้นเอง (หากมีการยกขึ้นกล่าวอ้าง) ก็อาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้

เมื่อได้พิจารณابันทึกความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายฉบับต่าง ๆ แล้ว เลขาธิการฯ ใคร่ขอให้ข้อสังเกตเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีดังต่อไปนี้โดยขอให้ข้อคิดเห็นโดยแยกเป็น “รายประเด็น” แทนการให้ข้อคิดเห็นเป็น “รายฉบับ” ตามบันทึกความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายแต่ละฉบับ ซึ่งอาจจะเป็นการเพิ่มความสับสนยิ่งขึ้น

^๑ ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘ ฉบับนี้ (บันทึกฯ หน้า ๙) ต่อมาได้มีความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ ขัดแย้ง (บันทึก กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เรื่อง การกำหนดค่าทดแทนสำหรับที่ดิน – กันยายน ๒๕๓๓

^๒ ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ ฉบับนี้ ขัดแย้งกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ ที่ให้ไว้ในเดือนตุลาคม ๒๕๓๑ และกระทรวงคมนาคมได้หารือมาว่า “ควรถือคำตอบของคณะกรรมการกฤษฎีกาฉบับใดเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา เพื่อความถูกต้องและเป็นธรรมแก่ประชาชนบนพื้นฐานของกฎหมายฉบับเดียวกัน (หนังสือกระทรวงคมนาคม ด่วนมากที่ คค ๐๒๐๖/๑๖๙๒ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๓๓)

(๑) ประเด็นที่หนึ่ง ปัญหาว่าคณะรัฐมนตรี (หรือรัฐมนตรี) จะมีอำนาจอนุมัติจ่าย “เงินค่าชดเชยพิเศษ” ในกรณีที่ปรากฏว่าการกำหนดเงินค่าทดแทนโดย “คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น” ไม่เป็นธรรมได้หรือไม่ (มติของคณะรัฐมนตรีหาหรือความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร ๐๒๐๒/๑๑๙๗๕ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๓๓)

กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ (บันทึกความเห็นเรื่อง อำนาจคณะรัฐมนตรีในการอนุมัติเงินค่าชดเชยพิเศษ – กันยายน ๒๕๓๓) เห็นว่า คณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจอนุมัติการจ่าย “เงินค่าชดเชยพิเศษ” ได้ แต่สำหรับปัญหาที่ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะดำเนินการให้มีการจ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นโดยสั่งแก้ไขการกำหนดราคาเบื้องต้นที่ “คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น” ได้กำหนดไว้ก่อนแล้ว ได้หรือไม่นั้น กรรมการร่างกฎหมายฯ มีความเห็นเป็นสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเห็นว่า ถ้าคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นเห็นว่าราคาเบื้องต้นที่กำหนดไว้มีความบกพร่อง คณะกรรมการกำหนดราคาฯ อาจขออนุมัติรัฐมนตรีแก้ไขปรับปรุงราคาเบื้องต้นให้เป็นธรรมได้ แต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า รัฐมนตรีไม่มีอำนาจเพราะมาตรา ๒๗ กำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีสั่งให้ “คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น” ทบทวนการกำหนดราคาเบื้องต้น “ได้เฉพาะในกรณีที่รัฐมนตรีเห็นว่าราคาเบื้องต้นที่กำหนดไว้นั้นสูงเกินควรเท่านั้น (แต่ถ้าเห็นว่าราคาต่ำเกินควร ไม่อาจสั่งให้แก้ไขปรับปรุงได้) และกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ เห็นว่า ควรแก้ไขพระราชบัญญัติฯ ในเรื่องนี้ให้ชัดเจน (บันทึกความเห็นของกรรมการฯ หน้า ๑๕)

เลขาธิการฯ เห็นด้วยกับกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ เฉพาะใน “ประเด็น” ที่ว่า คณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจอนุมัติการจ่าย “เงินค่าชดเชยพิเศษ” ได้ดังเหตุผลที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น แต่เลขาธิการฯ เห็นว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งแก้ไขราคาเบื้องต้นหรือแก้ไขจำนวนเงินค่าทดแทน ที่กำหนดไว้โดยมีข้อบกพร่องฯ ได้ โดยรัฐมนตรีฯ มีคำสั่งในการวินิจฉัยอุทธรณ์ตามระบบอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง ซึ่งตามมาตราฯ นี้ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการกลั่นกรองเป็นผู้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี และคณะกรรมการคณะนี้เป็นกรรมการคนละคณะกับ “คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น”^๑

เลขาธิการฯ เห็นว่า เมื่อมีการอุทธรณ์แล้ว “คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น” เอง ก็ขอเปลี่ยนแปลงราคาเบื้องต้นที่ตนเองกำหนดไว้ไม่ได้ แต่ต้องให้รัฐมนตรีเป็นผู้สั่งแก้ไขโดยการสั่งการในชั้นวินิจฉัยอุทธรณ์ และเลขาธิการฯ ไม่เห็นด้วยกับ “เหตุผล” ที่กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ (อีกฝ่ายหนึ่ง) ที่อ้างถึงบทบัญญัติมาตรา ๒๗ มาตีความในประเด็นนี้ เพราะบทบัญญัติมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติที่มุ่งหมายให้รัฐมนตรีมีอำนาจแก้ไขในกรณีที่ปรากฏว่า คณะกรรมการ (กำหนดราคาเบื้องต้น) ตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๒๓ กำหนด

^๑ เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ชี้แจงด้วยวาจาว่า กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ มีความเห็นเช่นเดียวกันว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งแก้ไขราคาเบื้องต้นได้ในระดับอุทธรณ์ แต่ความข้อนี้มิได้ปรากฏในบันทึกของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ ที่จะทำให้เข้าใจได้เช่นนั้น

ราคาไว้สูงเกินไปโดยคณะกรรมการกำหนดราคา มิได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด และในกรณีเช่นนี้รัฐมนตรีฯ ย่อมมีอำนาจสั่งทบทวนฯ ได้แม้จะไม่มี การอุทธรณ์ขึ้นมา

และดังนั้น เมื่อเลขาธิการฯ เห็นว่า “รัฐมนตรี” มีอำนาจสั่งแก้ไขการ กำหนดเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคา ได้กำหนดโดยมีข้อบกพร่อง แล้วจึงไม่มีความจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายตามที่กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ เสนอแต่อย่างใด^๑

(๒) ประเด็นที่ ๒ ปัญหาว่า ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของ “คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น” ตามมาตรา ๙ จะนำหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๑ ทั้งมาตรามาใช้หรือจะนำแต่เฉพาะหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๑ (๒) และ (๓) มาใช้ (การทางพิเศษหรือมาตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามหนังสือการทางพิเศษฯ ด่วนที่สุด มท ๕๕๐๖/๒๗๙๑ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๓๓)

กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ (บันทึกความเห็น เรื่อง การกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินฯ – กันยายน ๒๕๓๓) เห็นว่า “คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น” จะนำ มาตรา ๒๑ ทั้งมาตรามาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดราคาที่ดินไม่ได้เพราะมาตรา ๙ วรรคสี่ บัญญัติไว้ อย่างชัดเจนว่า ให้ถือราคาตามมาตรา ๒๑ (๒) หรือ (๓) แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่า

ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ ฉบับนี้ ขัดแย้งกับ ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘ ซึ่งได้เคยตอบข้อหารือแก่การทางพิเศษไปแล้ว (ใน บันทึกความเห็นฯ เรื่อง การกำหนดค่าทดแทนตามมาตรา ๒๑ – มกราคม ๒๕๓๓ หน้า ๙)

เลขาธิการเห็นด้วยกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘ คือ เห็นว่า ในการกำหนดราคาที่ดิน (และสิ่งปลูกสร้างฯ อื่น) “คณะกรรมการกำหนดราคาที่ดิน เบื้องต้น” จะต้องนำมาตรา ๒๑ ทั้งมาตรามาเป็นเกณฑ์ และต้องกำหนดโดยพิจารณาประกอบกับ มาตราอื่นด้วย เช่น มาตรา ๒๒ (เงื่อนไขการกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับ “ที่ดินที่มีได้ใช้ อยู่อาศัยหรือทำประโยชน์” ภายในห้าปีนับแต่วันได้มา) และมาตรา ๒๔ (ข้อจำกัดการคิดเงินค่า ทดแทนสำหรับราคาที่ดินที่สูงขึ้น เพราะมีการปลูกสร้างหรือการทำให้ที่ดินเจริญขึ้นหลังวันใช้ บังคับของพระราชกฤษฎีกา)

^๑ อนึ่ง ในบันทึกความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ ฉบับนี้กรรมการร่าง กฎหมายได้เสนอข้อสังเกตเป็นข้อแนะนำแก่ฝ่ายบริหารไว้ด้วยว่า ในการพิจารณา กำหนดเงินค่าทดแทนฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจมอบหมายให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นที่รัฐมนตรีแต่งตั้ง ตามมาตรา ๙ ใช้ดุลพินิจกำหนดราคาเบื้องต้นโดยคำนึงถึง “ความเสียหายเนื่องจากการที่เจ้าของฯ ต้องออก จากอสังหาริมทรัพย์” ตามมาตรา ๒๑ วรรคห้า ประกอบไปด้วย ซึ่งเลขาธิการฯ มีความเห็นแตกต่างออกไป โดย เลขาธิการฯ มีความเห็นว่า การใช้ดุลพินิจของ “คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น” ดังกล่าว น่าจะเป็นการใช้ “ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย” ตามหลักกฎหมายปกครอง และเห็นว่าการมอบหมายของรัฐมนตรีในลักษณะ ดังกล่าวน่าจะเป็นการขัดกฎหมาย ทั้งนี้ดังเหตุผลรายละเอียดได้ชี้แจงไว้แล้วในหนังสือ นำส่งของสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๗๕๔ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๓๓ และดังนั้น เลขาธิการฯ จึงจะไม่นำมา กล่าวซ้ำไว้ในที่นี้อีก

เลขาธิการฯ เห็นว่า ในการวินิจฉัยประเด็นนี้ หากจะนำ “ถ้อยคำ” ที่ใช้อยู่ในมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๒ มาพิจารณาประกอบด้วยแล้ว กรณีย่อมจะเห็นได้ชัดว่า จะต้องนำมาตรา ๒๑ ทั้งมาตรามาใช้บังคับ ทั้งนี้เพราะหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินนั้น กฎหมายได้กำหนดไว้ ๓ มาตรา ด้วยกันคือ กรณีตามมาตรา ๙ วรรคสี่ (การกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินกรณีมีการออกพระราชกฤษฎีกา) กรณีตามมาตรา ๒๓ วรรคสอง (การกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินกรณีตราพระราชบัญญัติเวนคืนโดยไม่มีการออกพระราชกฤษฎีกา) และกรณีตามมาตรา ๒๒ (การกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินที่มีได้ใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ภายใน ๕ ปีนับแต่วันได้มา) ซึ่งจะเห็นได้ว่า “ถ้อยคำ” ที่ใช้อยู่ในมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๒ นั้น แตกต่างกับมาตรา ๙ วรรคสี่ คือ มาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๒ บัญญัติให้กำหนดตามมาตรา ๒๑ แต่มาตรา ๙ วรรคสี่ บัญญัติให้ถือราคาตามมาตรา ๒๑ (๒ หรือ ๓) เป็นเกณฑ์” ซึ่งจากข้อเท็จจริงนี้ คงหาเหตุผลใด ๆ มาอธิบายไม่ได้เพราะเหตุใด ๆ กฎหมายจึงจะกำหนดเกณฑ์ตามมาตรา ๙ วรรคสี่ ให้แตกต่างกับเกณฑ์ตามมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๒ เลขาธิการฯ เห็นว่า กฎหมายคงต้องมีความมุ่งหมายที่จะบัญญัติให้หลักเกณฑ์สำหรับกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินของทั้ง ๓ มาตรา นั้นเหมือนกัน และดังนั้น คำว่า “เป็นเกณฑ์” ตามมาตรา ๙ วรรคสี่นั้น น่าจะต้องหมายถึงการกำหนดให้ใช้ราคาตามมาตรา ๒๑(๒) หรือ (๓) เป็น “ราคารฐาน” เพื่อการปรับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๑ ทั้งมาตราและตามเงื่อนไขในมาตราอื่น (ตามความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เท่านั้น

เหตุผลอีกประการหนึ่งที่ทำให้เห็นได้ชัดเจนว่า เพราะเหตุใดจึงต้องเข้าใจว่ามาตรา ๒๑ ทั้งมาตราจะต้องนำมาใช้กับการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินด้วยก็คือ มาตรา ๒๑ วรรคสามและวรรคสี่ได้กำหนดให้นำ “อสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนฯ” ที่มีราคาเพิ่มขึ้นหรือลดลงหลังจากการเวนคืนมาปรับลดหรือเพิ่มกับจำนวนเงินค่าทดแทนด้วยซึ่งกรณีนี้ถ้าหากถือตามความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๒ “อสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน” (และจะนำมาปรับลดหรือเพิ่มเงินค่าทดแทน) คงจะได้แก่สิ่งปลูกสร้างและไม่ย่นต้น ฯลฯ เท่านั้น แต่จะไม่นำมาใช้กับ “ที่ดินที่เหลือจากการเวนคืน” ซึ่งหากเป็นเช่นนี้ก็เห็นได้ชัดว่า การตีความเช่นนี้จะได้ผลค่อนข้างแปลกและน่าจะไม่ตรงกับมุ่งหมายของกฎหมายเพราะที่ดินย่อมต้องมีความสำคัญมากกว่าสิ่งปลูกสร้าง

(๓) ประเด็นที่ ๓ “วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา” จะใช้กับเงื่อนไขตามมาตรา ๒๑ (๒) ถึง (๔) ได้เพียงใด ซึ่งปัญหานี้ ได้หารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รวม ๓ ครั้ง คือ กระทรวงคมนาคมหารือมาตามหนังสือด่วนที่สุด ที่ คค ๐๒๐๙/๗๗๒๘ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๓๑ กรมชลประทานหารือมาตามหนังสือ ด่วนมากที่ กษ ๐๓๐๒/๔๙๕ ลง

๑ มาตรา ๒๑ (๒) ได้แก่ “ราคาเพื่อเสียภาษีบำรุงท้องที่”

มาตรา ๒๑ (๓) ได้แก่ “ราคาประเมินทุนทรัพย์”

มาตรา ๒๑ (๔) ได้แก่ “สภาพและที่ตั้งอสังหาริมทรัพย์”

วันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๓๓ และการทางพิเศษฯ หรือมาตามหนังสือ ด่วนที่สุด มท ๕๕๐๖/๒๗๙๑ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๓๓

โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๒๑ (๑) ถึง (๔) ได้กำหนดไว้แตกต่างกัน คือ ตามมาตรา ๒๑(๑) ว่าด้วยราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์กฎหมายได้กำหนดให้ถือราคาตามที่เป็นอยู่ใน “วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา” แต่ในมาตรา ๒๑ (๒) (๓) และ (๔) นั้น กฎหมายมิได้ระบุว่าจะต้องเป็นในวันใด ฉะนั้นจึงมีปัญหาว่าเงื่อนไขตามมาตรา ๒๑ (๒) (๓) และ (๔) นั้น จะถือเอา “วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา” หรือ “วันที่คณะกรรมการ (ตามมาตรา ๙ หรือตามมาตรา ๒๓) มีมติกำหนดค่าทดแทน” หรือในวันอื่นใด

ในประเด็นนี้ ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ สองครั้งมีข้อขัดแย้งกันเอง กล่าวคือ ในการตอบข้อหารือของกระทรวงคมนาคม (ตุลาคม ๒๕๓๑) กรรมการฯ มีความเห็นว่า กรณีตามมาตรา ๒๑ (๑) ถึง (๕) จะต้องถือตาม “วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา” โดยให้เหตุผลว่าเพื่อมิให้เกิดความสับสน ฯลฯ (บันทึกความเห็นดังกล่าวหน้า ๗ และ ๘) แต่ต่อมากรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ ได้ตอบปัญหาข้อหารือของกรมชลประทาน (มีนาคม ๒๕๓๓) กรรมการฯ มีความเห็นว่า ตามที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้กำหนด “ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียม” ตามมาตรา ๒๑ (๓) โดยใช้ราคาใน “วันที่คณะกรรมการกำหนดราคามีมติ” นั้นถูกต้องแล้ว เพราะกฎหมายมิได้บังคับว่าต้องใช้ราคาในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ และในครั้งที่สุด ในการตอบข้อหารือของการทางพิเศษฯ (กันยายน ๒๕๓๓) กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ ก็มีความเห็นยืนยันต่อไปว่า คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นอาจกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดิน โดยถือตามราคาประเมินทุนทรัพย์ตามมาตรา ๒๑(๓) ที่ใช้อยู่ใน “วันที่คณะกรรมการกำหนดราคาฯ มีมติ” ได้

เลขาธิการฯ ได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า โดยที่เงื่อนไขมาตรา ๒๑ (๒) (๓) และ (๔) นั้น กฎหมายมิได้กำหนด “วันใด” ไว้ ดังนั้น จึงย่อมหมายความว่ากฎหมายมีความประสงค์ให้นำเงื่อนไขดังกล่าวมาเป็น “ข้อพิจารณา” ของกรรมการกำหนดราคาด้วยเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม (ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่งประโยคสุดท้าย) หากถามต่อไปว่าถ้าเช่นนั้น การกำหนดราคาที่ดินในวันใดจึงจะถูกต้อง เลขาธิการฯ เห็นว่า ในกรณีนี้ ฝ่ายบริหารหรือ “คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น” ควรและมีหน้าที่ที่จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้การปฏิบัติถูกต้องและเหมาะสม กรณีใดและข้อเท็จจริงอย่างไร จะใช้ “วันใด” เป็นหลักเกณฑ์โดยมีข้อพิจารณาดังนี้

หลักการซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืน ก็คือ เจ้าของที่ดินย่อมไม่ควรได้รับเงินค่าทดแทนสูงขึ้นเพราะเหตุราคาที่ดินเพิ่มขึ้นเนื่องจากโครงการนั้น ๆ ดังนั้น ในการพิจารณากำหนดราคาที่ดิน จึงต้องมีหลักว่า ต้องถือราคา “ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา”

แต่หลักดังกล่าวย่อมต้องมีข้อยกเว้น เช่น ตัวอย่างที่หนึ่ง (มาตรา ๒๑ (๔)) ถ้าสภาพที่ดินที่มีอยู่ใน วันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ” อยู่ในสภาพที่สมบูรณ์ แต่สภาพที่ดินใน “วันที่คณะกรรมการกำหนดราคาฯ มีมติ” แตกต่างกัน เพราะเจ้าของที่ดินได้ขุดเอาดินไป

ขายจนกลายเป็นข้อขนาดใหญ่ ในกรณีเช่นนี้ การกำหนดราคาที่ดินของคณะกรรมการฯ ก็จะต้องคำนึงถึงสภาพที่ดินที่แตกต่างกันของทั้งสอง “วัน” ตัวอย่างที่สอง(มาตรา ๒๑(๒)หรือ(๓)) ถ้าที่ดินนั้นถูกใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขายฯ ซึ่งเจ้าของมีสิทธิได้รับ “ค่าเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์” ตามมาตรา ๒๑ วรรคห้า ดังนั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนด “ค่าเสียหายสำหรับการออกจากที่ดินที่ใช้อยู่อาศัย” ก็สมควรใช้ราคาที่ดินใน “วันที่คณะกรรมการกำหนดราคาฯ มีมติ” หรือใน “วันที่เจ้าของฯ มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจากทางราชการ” เพราะราคาในวันดังกล่าวจะเป็นราคาที่เจ้าของที่ดินสามารถนำเงินที่ได้รับจากทางราชการไปซื้อที่ดินเพื่อยู่อาศัยทดแทนที่ดินเดิมได้ เป็นต้น

กรณีตัวอย่างเช่นนี้อาจเกิดขึ้นได้จากข้อเท็จจริงต่าง ๆ กัน และดังนั้น “คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น” จึงควรกำหนด “หลักเกณฑ์ทางบริหาร” ขึ้นเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นในกรณีต่าง ๆ ตามความเหมาะสม (เพราะกฎหมายมิได้บังคับว่าจะต้องใช้ราคา ฯลฯ ในวันใด) ทั้งนี้โดยยึดเจตนารมณ์ของกฎหมายตามมาตรา ๒๑ ที่กำหนดวางแนวไว้ว่า “เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม” และหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นจะกำหนดขึ้นนั้นก็ควรกำหนดให้เป็นที่เปิดเผย

ถ้าหากจะพิจารณาไปถึง “เหตุผล” ในประเด็นที่เกี่ยวกับ “สภาพของที่ดิน (มาตรา ๒๑(๔)) ตามที่กรรมการร่างกฎหมายได้ยกขึ้นกล่าว จะเห็นได้ว่า กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ ได้กล่าว (ในบันทึกตอบข้อหารือการทางพิเศษฯ – กันยายน ๒๕๓๓ หน้า ๙) ว่า โดยที่ในการกำหนดประเมิน “ราคาที่ดินเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมฯ” ของกรมที่ดินนั้น กรมที่ดินได้พิจารณาทั้งสภาพ (และที่ตั้ง) ของที่ดินรวมอยู่แล้ว ดังนั้นจึงไม่อาจนำมาเป็นเกณฑ์เพื่อเพิ่มราคาที่ดินให้สูงกว่าตามมาตรา ๒๑ (๓) ได้เพราะจะเป็นการซ้ำซ้อนกับการกำหนดราคาประเมินของกรมที่ดิน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ อาจมิได้พิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่ว่า “หลักเกณฑ์” การกำหนดราคาประเมินของกรมที่ดินที่กำหนดเป็นบล็อกโซน (Block-Zone) เพื่อเก็บภาษีนั้น ได้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมทั้งแก่ผู้ที่ถูกเวนคืนและแก่สังคมดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น และมาตรา ๒๑ ก็มีได้ห้ามมิให้นำสภาพและที่ตั้งขอที่ดินตามมาตรา ๒๑(๔) มาทำการตรวจสอบทบทวนใหม่ ดังนั้น จึงสมควรนำเงื่อนไขในอนุมาตราและในมาตราต่าง ๆ มาทบทวนได้โดยทำการประเมินเป็น “รายแปลง” ซึ่งจะทำได้ผลแน่นอนและเป็นธรรมมากขึ้น

นอกจากนั้น กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ อาจมิได้คำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่าสภาพที่ดินนั้นอาจเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ สภาพของที่ดินในระหว่าง “วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา” จนถึง “วันที่คณะกรรมการฯ ได้มีมติ” นั้น อาจเปลี่ยนแปลงได้หลายประการด้วยกัน คือ (๑) ลักษณะของพื้นที่ดินเปลี่ยนแปลงไป (ขุดดินไปขาย) (๒) รูปร่างของ “ที่ดินที่เหลืออยู่” เปลี่ยนแปลงไป (รูปสี่เหลี่ยมกลายเป็นสามเหลี่ยม) (๓) การใช้ประโยชน์เปลี่ยนแปลงไป (เคยใช้เป็นที่อยู่อาศัยหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา) และ (๔) สิทธิเหนือพื้นดิน (จากการที่ไม่มีภาระจำยอมหรือภาระติดพัน ฯลฯ กลายเป็นที่ดินที่มีภาระจำยอมหรือเป็นเขตเดิน

ไฟฟ้าแรงสูง) ซึ่งสิ่งเหล่านี้ “คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น” สมควรจะต้องนำมาพิจารณาในการกำหนดเงินค่าทดแทนทั้งสิ้น โดยจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์รายละเอียดออกมาให้ชัดเจน

โดยสรุปก็คือ เลขาธิการฯ เห็นว่า เงื่อนไขตามมาตรา ๒๑ (๒) (๓) และ (๔) นั้น กฎหมายไม่ได้บังคับไว้ว่าจะต้องเป็นเงื่อนไขใน “วัน” ไດ จึงเป็นหน้าที่ของการทางพิเศษฯ หรือส่วนราชการที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ในรายละเอียดว่า “วันใด” จึงเป็นหน้าที่ของการทางพิเศษฯ หรือส่วนราชการที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ในรายละเอียดว่า “วันใด” จะใช้สำหรับ “กรณีอย่างใด” ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดว่า “เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม” การที่จะถือหลักแน่นอนตายตัวว่าเงื่อนไขตามมาตรา ๒๑ (๒) (๓) และ (๔) จะต้องเป็น “วันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา” ย่อมไม่ถูกต้อง เพราะข้อความในมาตรา ๒๗ และในมาตรา ๒๑ วรรคสองและวรรคสี่นี้เองก็แสดงให้เห็นอยู่แล้วว่า ในการตีราคาที่ดินจะต้องคำนึง “ราคาภายหลังวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา” ด้วย และจะถือหลักเคร่งครัดตายตัวว่า เงื่อนไขตามมาตรา ๒๑ (๒) (๓) และ (๔) ต้องเป็น “วันที่คณะกรรมการกำหนดราคาฯ มีมติ” ก็ย่อมไม่ได้ เพราะจะเป็นเหตุให้เจ้าของที่ดินได้รับประโยชน์ (โดยไม่เป็นธรรมแก่สังคม) จากราคาที่ดินที่สูงขึ้นเพราะโครงการฯ หลังจาก “วันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา” แล้ว

(๔) ประเด็นที่ ๔ เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน (ตามมาตรา ๒๑ (๕) จะนำมาใช้ในการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินได้เพียงใด

กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ (บันทึกตอบข้อหารือของการทางพิเศษฯ กันยายน ๒๕๓๓ หน้า ๙-๑๐ เห็นว่า วัตถุประสงค์ของการก่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนเพื่อบรรเทาความคับคั่งของการจราจรบนท้องถนน ยังคือไม่ได้ว่ามีน้ำหนักเพียงพอที่จะนำมาเพิ่มราคาที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ให้สูงขึ้นได้

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า “ประเด็น” ที่น่าจะนำมาพิจารณาเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการเวนคืน น่าจะได้แก่ “ประเด็น” ที่ว่าโครงการนั้นๆ รัฐได้นำไปหารายได้เพื่อให้ได้คืนมาซึ่งการลงทุน หรือไม่ โครงการทางพิเศษระบบทางด่วน เป็นโครงการที่มีการเก็บเงินค่าผ่านทางจากผู้ใช่ซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการเวนคืนและรัฐได้นำไปเปิดประมูลให้แก่เอกชน (กลุ่ม Bangkok Expressway Consortium) ดังนั้นโครงการนี้จึงเป็นโครงการที่มีลักษณะเป็นการลงทุนและหารายได้กลับคืนมา และด้วยเหตุผลนี้ จึงมีเหตุผลที่จะเพิ่มราคาที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๒๑ (๕) ได้ เพราะเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนไม่ควรเป็นผู้ที่จะต้องเสียสละเพื่อให้เป็น “กำไร” แก่การทางพิเศษฯ หรือแก่กลุ่มเอกชนผู้รับสัมปทาน หรือแม้แต่แก่เอกชนผู้ใช่ประโยชน์จากทางด่วน การเวนคืนเพื่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนฯลฯ จึงแตกต่างกับการเวนคืนเพื่อสร้าง “สวนสาธารณะ” ให้ประชาชนได้พักผ่อนโดยรัฐไม่มีรายได้กลับคืนมา

(๕) ประเด็นที่ ๕ หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างตามบทบัญญัติของกฎหมาย มีอย่างไร ในเรื่องนี้ การทางพิเศษได้สอบถามมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่ในเฉพาะประเด็นที่ว่า สิ่งปลูกสร้างที่อยู่บน “ที่ดินที่เหลือจากการเวนคืน” นั้น การทางพิเศษฯ จะต้องทำการเวนคืนด้วยหรือไม่ ซึ่งกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔

ได้ตอบข้อหารือแก่การทางพิเศษไปแล้ว (บันทึกตอบข้อหารือการทางพิเศษฯ เรื่องการเวนคืนหรือการจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ – กันยายน ๒๕๓๓)

แต่สำหรับปัญหาว่า หลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างนั้นจะต้องเป็นไปตาม “มาตรา ๒๑ ทั้งมาตรา” หรือไม่ หรือปัญหาว่าการที่การทางพิเศษกำหนดให้ค่าทดแทนวัสดุที่ถูกรื้อถอน ค่าแรงรื้อถอน ค่าแรงก่อสร้างใหม่ฯ โดยถือตามราคาที่ใช้อยู่ใน “วันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา” ตามมาตรา ๒๑(๑) จะถูกต้องหรือไม่ หรือปัญหาว่า การทางพิเศษจะต้องกำหนด “ค่าเสียหายสำหรับการออกจากบ้านที่พักอาศัย” ตามมาตรา ๒๑ วรรคห้าหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การชดใช้ “ค่าเสียหายสำหรับการออกจากบ้านที่พักอาศัย” ในกรณีที่เป็น “โครงการ” ที่ประกาศเป็นโครงการที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน (ตามมาตรา ๑๓) ซึ่งการทางพิเศษกำหนดระยะเวลาอันสั้นสำหรับให้ย้ายออกจากบ้านและผู้ถูกเวนคืนไม่อาจจัดหาหรือปลูกบ้านใหม่ทดแทนเป็นการชั่วคราวก่อน หรือไม่ หรือปัญหาว่า ราคาบ้านที่พักอาศัยที่ถูกรื้อถอนบางส่วนและเหลือเพียงครึ่งหลังและมีราคาลดลง ในทางปฏิบัติการทางพิเศษฯ จะมีหลักเกณฑ์ในการให้ค่าทดแทนสำหรับส่วนที่เหลือที่มีราคาลดลงอย่างไร (มาตรา ๒๑ วรรคสาม) บรรดาปัญหาเหล่านี้ การทางพิเศษแห่งประเทศไทยมิได้เคยหารือมายังคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่อย่างใด

กล่าวโดยสรุปก็คือ ในประเด็นทั้ง ๕ ประเด็นดังกล่าวข้างต้น เป็น “ประเด็นข้อกฎหมายในสาระสำคัญ” (เพราะเป็น “หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทน”) ที่กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘ และเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา มีความเห็นแตกต่างกับกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ และเลขาธิการฯ เห็นว่า ประเด็นเหล่านี้จำเป็นต้องมี “ข้อยุติ” เสียก่อน จึงจะพิจารณาดำเนินการต่อไปได้ และหากจำเป็นก็จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมาย

จากที่กล่าวมาแล้วนี้ จะเห็นได้ว่า นอกจากปัญหาที่เกิดขึ้นจากทางปฏิบัติของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยแล้ว การตีความกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย) เองก็ยังมี การขัดแย้งกัน และในบางประเด็นก็ยังเป็นที่สงสัย การตีความเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเพิ่มขึ้นด้วย

(ข้อ ๔) แนวทางการแก้ปัญหาและข้อเสนอแนะ

เลขาธิการฯ มีความเห็นว่า ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนที่ ได้เกิดขึ้นจากทั้งทางปฏิบัติของการทางพิเศษ (และคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น) ที่มีได้นำหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไปใช้ให้ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และเกิดขึ้นทั้งในด้านการตีความกฎหมายดังกล่าวมาแล้ว ดังนั้น วิธีที่จะแก้ไขปัญหานี้ จึงอยู่ที่จะต้องนำหลักเกณฑ์ตามกฎหมายมาใช้ในการกำหนดเงินค่าทดแทน โดยให้มีการกำหนดราคาที่ดินเป็น “รายแปลง” (ซึ่งการทางพิเศษฯ อาจอยู่ในฐานะที่จัดทำได้ง่ายกว่าการกำหนดราคาที่ดินรายแปลงของกรมที่ดินเนื่องจากโครงการของการทางพิเศษฯ มีขอบเขตเนื้อที่น้อยกว่า)

การขอให้มีการเพิ่ม “เงินค่าชดเชยพิเศษ” (โดยใช้อำนาจคณะรัฐมนตรี) จากจำนวนเงินค่าทดแทนที่กำหนดไว้แล้วโดยไม่พิจารณาทบทวนข้อเท็จจริงว่า เงินค่าทดแทนที่ได้

กำหนดไว้แล้วนั้น ได้กระทำไปโดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ครบถ้วนหรือไม่ หากมีการดำเนินการตามข้อเสนอดังกล่าว ก็อาจมีผล “ที่ไม่พึงประสงค์” เกิดขึ้นได้” ซึ่งกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ ก็ได้ตั้งเป็นข้อสังเกต (ในบันทึกความเห็น – กันยายน ๒๕๓๓ หน้า ๑๒) ไว้ว่า การให้คณะรัฐมนตรีจ่าย “เงินค่าชดเชยพิเศษ” เฉพาะตามโครงการก่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนขั้นที่ ๒ เท่านั้น ย่อมไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนตามโครงการอื่น ฯลฯ

การแก้ไขปัญหานี้ในครั้งนี้ จึงน่าจะพิจารณาเพื่อให้เกิดเป็นการแก้ไขปัญหสำหรับโครงการนี้และสำหรับโครงการต่อไปในอนาคตด้วย และหากจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยตราเป็นพระราชกำหนดหากจำเป็น ก็สมควรกระทำ ทั้งนี้เพื่อให้มีความสมบูรณ์และเกิดความเป็นธรรมมากที่สุดเท่าที่จะสามารถกระทำได้ และเลขาธิการฯ ใครขอเสนอข้อคิดเห็นเพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณา ดังต่อไปนี้

(ก) ในประการแรก เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่ ในขณะนี้ อาจยังไม่มี ความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย เพื่อเพิ่มอำนาจให้แก่คณะรัฐมนตรีกำหนด “เงินค่าชดเชยพิเศษ” ตามที่กระทรวงมหาดไทยได้เสนอขอมา (หนังสือเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๑๐๑/๑๑๙๗๕ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๓๓) ทั้งนี้เพราะ “รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย” น่าจะมีอำนาจสั่งแก้ไขจำนวนเงินค่าทดแทน (ที่กำหนดโดยไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย) อยู่แล้วในระบบการวินิจฉัยอุทธรณ์ ตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง

(ข) ประการที่สอง เพื่อแก้ไขปัญหที่เกิดจากการตีความที่มีความสับสนอยู่ในขณะนี้ มีความจำเป็นจะต้องทบทวนปัญหาทั้งหมดต่อ “ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย” แต่อย่างไรก็ตาม ในการทบทวนปัญหานี้ สมควรจะต้องมีการตั้งเป็น “ประเด็นขึ้นใหม่” ให้ชัดเจน โดยจะต้องครอบคลุมถึง “ประเด็น” ที่เป็นปัญหาทางในทางปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม (แต่การทางพิเศษฯ ยังมิได้ขอหารือมายังคณะกรรมการกฤษฎีกา) รวมทั้ง “ประเด็น” ที่กรรมการร่างกฎหมายได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในบันทึกฉบับต่าง ๆ แต่ยังคงขัดแย้งกันหรือยังมีข้อสงสัย ทั้งนี้เพื่อให้ได้มาซึ่ง “ข้อยุติ” อันจะสามารถพิจารณาดำเนินการต่อไปได้ และเพื่อป้องกันมิให้ส่วนราชการ (เลือก) อ้างอิงต่อไป (ทั้งนี้ จนกว่าจะได้มีการแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เป็นข้อบกพร่องของกฎหมาย หากมีความจำเป็น)^๒

^๑ ผู้แทนทางพิเศษฯ ได้ชี้แจงต่อกรรมการร่างกฎหมายว่า เงินค่าชดเชยพิเศษนี้จะให้แก่ราษฎรผู้ถูกเวนคืนทุกราย แม้ในรายที่ไม่ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี (บันทึกกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ เรื่องอำนาจของคณะรัฐมนตรีฯ หน้า ๕)

^๒ อันที่จริง ตัวบทกฎหมายก็มีข้อบกพร่องอยู่บ้าง เช่น กฎหมายมิได้กำหนดแนวทางไว้สำหรับการพิจารณาว่า “ที่ดินที่ใช้อยู่อาศัย (มาตรา ๒๑ วรรคห้า)” ที่เจ้าของฯ มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายนั้น จะต้องมืหลักเกณฑ์จำกัดอย่างใด ตัวอย่างเช่น นาย ก. อาจปลูกบ้านอยู่อาศัยในเขตที่ดินกว้างถึง ๕ ไร่ หรือบ้านของ นาย ข. อาจมีราคา ๒๐-๓๐ ล้านบาท ซึ่งสูงเกินกว่าบ้านตามปกติ เป็นต้น

แต่ปัญหาเหล่านี้ อาจแก้ไขโดยกฎเกณฑ์ทางบริหารไปก่อนได้ และเมื่อมีโอกาสจึงจะพิจารณาแก้ไขกฎหมายภายหลัง

สำหรับประเด็นที่สมควรเสนอให้ “ที่ประชุมกรรมการร่างกฎหมาย” พิจารณา ทบทวนและตีความนั้น เลขาธิการฯ ใคร่ขอเสนอตั้ง “ประเด็น” รวม ๖ ประเด็น ดังต่อไปนี้

(๑) การกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดิน

(๑.๑) การกำหนดราคาที่ดินตามมาตรา ๙ วรรคสี่ ตามมาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๓ วรรคสอง ของคณะกรรมการกำหนดราคาฯ ที่ตั้งขึ้นตามมาตรา ๙ วรรคสอง และมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง มีหลักเกณฑ์เหมือนกันหรือไม่ และจะต้องใช้หลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ ทั้งมาตราหรือไม่

(๑.๒) ถ้าการกำหนดราคาที่ดินไม่ต้องใช้มาตรา ๒๑ ทั้งมาตราจะต้องนำราคา “ที่ดินที่หลุดจากการเวนคืน” ที่มีราคาสูงขึ้นหรือลดลง มาหักหรือเพิ่มเงินค่าทดแทนหรือไม่

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

(๓) ในการกำหนดราคาสงหาริมทรัพย์ (ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง) ตามเงื่อนไขของมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) และ (๔) จะต้องเอาเงื่อนไขที่มีอยู่ใน “วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา” หรือ “ในวันที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๒๓ มีมติ” หรือใน “วันใด”

และฝ่ายบริหารจะมีอำนาจ “หลักเกณฑ์ทางบริหาร” กำหนดรายละเอียด เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและแก่สังคม ได้หรือไม่ (เช่น กำหนดว่า โดยหลักการ ให้ถือเอา “วันใช้บังคับของพระราชกฤษฎีกา” เพราะเจ้าของที่ดินไม่ควรได้เงินค่าทดแทนสำหรับ ราคาที่ดินเพิ่มขึ้นเพราะโครงการ แต่สำหรับกรณีที่เป็น “ที่ดินที่ใช้อยู่อาศัย” และผู้ถูกเวนคืนมี สิทธิได้รับค่าเสียหายตามมาตรา ๒๑ วรรคห้า ให้ใช้ “วันที่คณะกรรมการกำหนดราคาฯ มีมติ” เพราะเจ้าของที่ดินจะต้องนำเงินที่ได้รับจากทางราชการไปซื้อที่อยู่อาศัยใหม่เพื่อทดแทนของเดิม หรือในกรณีที่เจ้าของที่ดินได้ขุดหน้าดินไปขายหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาแล้ว ก็ให้ใช้ “วันที่คณะกรรมการกำหนดราคาฯ มีมติ” ฯลฯ เป็นต้น)

(๔) การกำหนดเงินค่าทดแทนเพื่อ “ความเสียหายสำหรับการออกจาก อสังหาริมทรัพย์ที่ใช้อยู่อาศัย (ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง)” ตามมาตรา ๒๑ วรรคห้า จะต้องถือ ค่าเสียหาย (เช่น ค่าทดแทนวัสดุที่เสียหายจากการรื้อถอน ค่าแรงรื้อถอน ค่าแรงก่อสร้างใหม่ ฯลฯ) ที่เกิดขึ้นใน “วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา” หรือใน “วันที่คณะกรรมการกำหนดราคาฯ มีมติ” หรือในวันอื่นใด^๑

^๑ ในทางปฏิบัติ การกำหนดจำนวนค่าเสียหายเพื่อทดแทนบ้านอยู่อาศัยที่ถูกเวนคืนย่อม กระทำได้โดยยาก แต่ถ้าวางทางพิเศษฯ ดำเนินการดังที่จะกล่าวต่อไปนี้

การกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนย่อมทำได้ง่ายและเห็นได้ชัดเจนว่า จำนวนเงินค่าเสียหายที่ ทางการทางพิเศษฯ กำหนดให้นั้น เป็นจำนวนที่เหมาะสมและเป็นธรรมหรือไม่

ให้การทางพิเศษจัดทำ “โครงการจัดบ้านอยู่อาศัยเพื่อทดแทน” โดยจัดทำร่วมกับเอกชน ผู้จัดทำโครงการจัดสรรที่ดิน ที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงกัน และให้ผู้ถูกเวนคืน (ที่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน) มี สิทธิเลือกได้ ระหว่างการรับค่าเสียหายเป็นเงินสดตามจำนวนที่การทางพิเศษกำหนด หรือรับค่าเสียหายในรูป ของการทดแทนบ้านอยู่อาศัย (ตามข้อเสนอของการทางพิเศษ) ที่อยู่บนเนื้อที่มีจำนวนเท่ากัน (แต่ต้องไม่มี

(๕) วัตถุประสงค์ของการเวนคืนในโครงการนี้ (โครงการเพื่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วน ที่มีการเก็บค่าผ่านทางเพื่อชดเชยคืนเงินลงทุนและให้สัมปทานแก่เอกชน) จะนำมาเป็นข้อพิจารณาเพื่อกำหนดเงินค่าทดแทนให้แตกต่างไปจากโครงการของรัฐอย่างอื่นที่ไม่มีการเก็บรายได้เพื่อชดเชยคืนเงินลงทุน (เช่น เวนคืนเพื่อทำสวนสาธารณะ) ได้หรือไม่

(๖) ในกรณีที่ปรากฏว่า การกำหนดค่าทดแทนหรือราคาเบื้องต้นที่กระทำโดยคณะกรรมการกำหนดราคาฯ มีความผิดพลาดและมีได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะมีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์เพื่อแก้ไขให้ถูกต้องโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง ได้หรือไม่

(๗) ประการที่สาม ในระหว่างรอการตีความโดย “ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการร่างกฎหมาย” เลขาธิการฯ ใครขอเสนอว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (โดยคณะกรรมการกลั่นกรอง) น่าจะดำเนินการวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ วรรคสองได้ โดยจัดให้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงและทำการกำหนดเงินค่าทดแทนโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๑ ทั้งมาตรา (ประกอบกับมาตราอื่น) เสียใหม่ โดยกำหนดเป็นรายแปลงหรือเป็นกลุ่ม (สำหรับที่ดินที่ใช้ “หลักเกณฑ์” เหมือนกัน) และมี “เหตุผล” ที่ชัดเจน

ในการดำเนินงานของกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีอาจจะแต่งตั้งบุคคลที่เคยเป็น “คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น” ให้เป็นคณะทำงานของกระทรวงมหาดไทยเพื่อช่วยในการปฏิบัติงานก็ได้

การดำเนินงานของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวข้างต้น ควรจะต้องกระทำก่อนที่มีการลงมือทำงานตามโครงการก่อสร้าง เพราะการลงมือทำงานฯ จะเป็นการทำลายสภาพของ “ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง” อันจะเป็นอุปสรรคต่อการประเมินเงินค่าทดแทนใหม่เนื่องจากสภาพ

ขนาดใหญ่เกินขนาดสูงสุดตามที่กำหนดไว้ เช่น หนึ่งไร่ โดยมีเงื่อนไขว่าผู้ที่ถูกเวนคืนจะต้องจ่ายเงินเพิ่มหรือลดเงินค่าทดแทนเพราะการปรับราคาสำหรับความแตกต่างของ “สภาพและที่ตั้งของที่ดิน” หรือ “สภาพ (ใหม่และเก่า) ของสิ่งปลูกสร้าง” ตามหลักเกณฑ์ที่ทางราชการกำหนดขึ้นตามความเหมาะสมและเป็นธรรม

จำนวนเงินที่เป็น “ค่าเสียหายที่ต้องออกจากบ้านอยู่อาศัย” ตามที่การทางพิเศษจะกำหนดให้แก่ผู้ถูกเวนคืนที่เป็นธรรมนั้น ย่อมได้แก่มูลค่าทดแทน (replacement value) ของบ้านอยู่อาศัย ณ “วันที่คณะกรรมการกำหนดราคาฯ มีมติ” ตามจำนวนที่การทางพิเศษจะต้องจ่ายให้แก่เอกชนผู้จัดทำโครงการฯ นั้นเอง เพราะราคาสำหรับทดแทนบ้านอยู่อาศัยในกรณีนี้จะเป็นราคาจริงตามราคาตลาดในขณะนั้น ตามความตกลงที่การทางพิเศษฯ ได้เจรจากับเอกชนผู้จัดทำโครงการฯ นั้นเอง

การทางพิเศษฯ มีภาระหน้าที่ที่จะต้องจัดทำ “โครงการจัดบ้านอยู่อาศัยเพื่อทดแทน” ขึ้นเพื่อพิสูจน์ว่าทางราชการได้ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ที่บ้านอยู่อาศัยถูกเวนคืน มิใช่กำหนดให้ผู้ที่ถูกเวนคืนแต่ละรายเป็นผู้พิสูจน์ความเสียหายของตน และรัฐ (และการทางพิเศษ) เป็นผู้เอาประโยชน์จากผู้ถูกเวนคืนแต่ละรายเนื่องจากภาระในการพิสูจน์

หากการทางพิเศษจะได้มาซึ่งที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างจากผู้ถูกเวนคืน เพราะผู้ถูกเวนคืน “เลือก” ที่จะรับค่าเสียหายในรูปของที่อยู่อาศัยทดแทน (โดยไม่รับจำนวนเงินสดที่การทางพิเศษฯ กำหนดไว้) ทางการทางพิเศษฯ ก็สามารถประมูลขายสิ่งเหล่านี้เพื่อนำเงินกลับคืนมาได้ตามระเบียบของทางราชการ

ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างได้เปลี่ยนแปลงและถูกทำลายไป เว้นแต่จะต้องมีการถ่ายภาพหรือจัดทำบันทึกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพของที่ดินฯ ไว้โดยละเอียดก่อน

การตรวจสอบข้อเท็จจริงและการกำหนดเงินค่าทดแทนใหม่นี้ ควรกระทำสำหรับทุกราย แม้ในรายที่รัฐมนตรีได้วินิจฉัยอุทธรณ์ไปแล้วและผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล (ภายในหนึ่งปี) ทั้งนี้เพื่อความเป็นธรรมที่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งทางราชการอาจทำสัญญาประนีประนอมในชั้นศาลได้

(ง) เมื่อได้ทราบผลการตีความของ “ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย” แล้ว หากที่ประชุมใหญ่ฯ มีความเห็นในแนวทางของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘ และของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็สามารถวินิจฉัยและกำหนดเงินค่าทดแทนให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคมได้

แต่ถ้าหากที่ประชุมใหญ่ฯ มีความเห็นตามนัยของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ (และคณะรัฐมนตรีเห็นว่าความเห็นของที่ประชุมใหญ่ไม่สามารถแก้ปัญหาความไม่เป็นธรรมได้) คณะรัฐมนตรีย่อมมีอำนาจเลือกดำเนินการได้ ๒ ประการ คือ คณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรสูงสุดฝ่ายบริหารจะวินิจฉัยกลับความเห็นของ “ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย” ก็ได้ หรือจะมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแก้ไขกฎหมาย โดยยกร่างเป็นพระราชกำหนดตามที่ได้เคยมีมติมาแล้วก็ได้ ซึ่งการแก้ไขกฎหมายหลังจากการตีความโดย “ที่ประชุมใหญ่ฯ” แล้ว ย่อมจะสามารถกำหนด “หลักการ” และ “ประเด็น” เพื่อการแก้ไขบทมาตรต่างๆ ได้โดยชัดเจนและตรงตามเป้าหมาย

จึงขอเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และพิจารณาดำเนินการตามแต่จะเห็นสมควร

(นายอมร จันทสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๓๓

บันทึก

เรื่อง อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินค่าชดเชยพิเศษให้แก่
เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนตามโครงการก่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วน
ขั้นที่ ๒ เพิ่มเติมจากเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๒/๙๓๔๑ ลง
วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๓๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า
กระทรวงมหาดไทยได้เสนอคณะรัฐมนตรีขอให้พิจารณาหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทน
ให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนตามโครงการก่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนขั้นที่ ๒
เพื่อให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวไปพิจารณาเพิ่มเงินค่าทดแทนที่จะ
ให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนได้ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับโครงการก่อสร้างทางพิเศษระบบ
ทางด่วนขั้นที่ ๒ และข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทย อาจสรุปได้ดังนี้

๑. คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๐ อนุมัติให้การทาง
พิเศษแห่งประเทศไทยให้สัมปทานโครงการก่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนขั้นที่ ๒ และได้อนุมัติ
ให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยทำสัญญากับกลุ่ม Bangkok Expressway Consortium ให้
เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างและบริหารโครงการดังกล่าว สำหรับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องใช้
ในโครงการได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนให้ท้องที่อำเภอปากเกร็ด
อำเภอนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี และเขตบางเขน เขตดุสิต เขตพญาไท เขตปทุมวัน เขตบางรัก
เขตยานนาวา เขตห้วยขวาง เขตบางกะปิ เขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๐ เพื่อสร้าง
ทางพิเศษระบบทางด่วนขั้นที่ ๒ สายแจ้งวัฒนะ-บางโคล่ และสายพญาไท-ศรีนครินทร์
(โครงการระบบทางด่วนขั้นที่ ๒) พระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑ มกราคม พ.ศ.
๒๕๓๑

๒. ในการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนและการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของ
อสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน การทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการดังนี้

๒.๑ ค่าทดแทนที่ดิน ถือราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมใน
การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๓๑ และเป็นวันเดียวกับ
การประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา

๒.๒ ค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้าง ได้กำหนดค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างในลักษณะชดเชย
ส่วนที่เสียหายจากการที่เจ้าของสิ่งปลูกสร้างจะต้องรื้อถอนขนย้ายและไปปลูกสร้างในที่ใหม่ได้ใน
ลักษณะใช้สอยใกล้เคียงกับของเดิม ทั้งนี้ โดยมีค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างประกอบด้วย

(ก) ค่าแรงรื้อถอน

(ข) ค่าทดแทนวัสดุที่เสียหายเนื่องจากการรื้อถอน โดยประเมินราคาจาก
ความเสียหายของวัสดุต่าง ๆ ที่เสียหายจากการรื้อถอน และชดใช้ตามราคาวัสดุของกองระดับราคา
กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ ซึ่งใช้อยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกาฯ มีผลใช้บังคับ

(ค) ค่าขนย้ายวัสดุที่ยังใช้การได้และสิ่งของเครื่องใช้ต่าง ๆ

(ง) ค่าแรงก่อสร้างใหม่

(จ) ค่าอำนวยการ ค่าออกแบบ ค่าภาษีและกำไร

(ฉ) ค่าทดแทนอื่นๆ เช่น น้ำประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ เป็นต้น

๒.๓ ค่าทดแทนไม้ยืนต้นถือตามราคาของกองวิจัยพืชสวน กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งมีอยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกาฯ ใช้บังคับ

การกำหนดเงินค่าทดแทนตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวทำให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยมีปัญหาในการเวนคืนมาก เพราะเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนได้ร้องเรียนเสมอว่าเงินค่าทดแทนที่ได้รับต่ำเกินไปไม่สามารถนำไปจัดซื้อที่อยู่ใหม่ได้ การทางพิเศษแห่งประเทศไทยและกระทรวงมหาดไทยได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการหาวิธีที่จะเพิ่มจำนวนเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนเพื่อไม่ให้ผู้ถูกเวนคืนเดือดร้อนมากเกินไป แต่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยและกระทรวงมหาดไทยไม่สามารถที่จะเพิ่มค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ไม่ได้ให้อำนาจการทางพิเศษแห่งประเทศไทยที่จะเพิ่มเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้ถูกเวนคืนได้ จึงจำเป็นต้องเสนอขออนุมัติหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวไปพิจารณาเพิ่มเงินค่าทดแทนให้ผู้ถูกเวนคืนต่อไป

๓. การทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้ขออนุมัติหลักเกณฑ์การกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน ดังนี้

๓.๑ ค่าทดแทนที่ดิน ถ้าที่ดินอยู่ในบล็อกโซนใดที่ได้มีการซื้อขายก่อนประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา ก็ให้ใช้ราคาซื้อขายดังกล่าวเปรียบเทียบเพื่อคำนวณเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ถ้าไม่มีราคาซื้อขายก็ให้สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน กรมที่ดิน ประเมินเป็นรายแปลงให้ สำหรับที่ดินในจังหวัดนนทบุรีให้สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน กรมที่ดิน ประเมินราคาเป็นรายแปลงให้เช่นเดียวกัน

๓.๒ ค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้าง ให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยเพิ่มเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนอีก ๕๐% ของราคาสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเวนคืนเฉพาะรายที่เจ้าของทรัพย์สินใช้เพื่อเป็นที่อยู่อาศัย ไม่รวมถึงเจ้าของทรัพย์สินที่นำอาคารของตนเองไปให้เช่าหรือให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยพิจารณาค่าทดแทนใหม่โดยใช้ราคาวัสดุของสิ่งปลูกสร้างตามราคาตลาด และของกระทรวงพาณิชย์ ในวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๓๑ โดยไม่ต้องหักค่าเสื่อมราคา

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักเกณฑ์การคำนวณเงินค่าทดแทนที่เสนอดังกล่าว การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจะต้องจ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นอีกประมาณ ๒,๙๐๕.๖ ล้านบาท ในกรณีเพิ่มค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างอีก ๕๐% หรือจะต้องเพิ่มเงินค่าทดแทนขึ้นอีกประมาณ ๒,๒๘๑.๖ ล้านบาท ถ้าคำนวณเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนโดยไม่หักค่าเสื่อมราคา จำนวนเงินค่าทดแทนที่ต้องจ่ายเพิ่มขึ้นนี้ การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจะกู้ยืมจากสถาบันการเงินและจะจัดสรรรายได้ของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยมาชำระเงินค่าดอกเบี้ยและเงินต้นทั้งหมดที่กู้ยืมมา

รองนายกรัฐมนตรี (นางพงส์ สารสิน) รักษาราชการแทนนายกรัฐมนตรี เห็นว่า มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ บัญญัติให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดสามารถอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีฯ ได้ และถ้ายังไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีฯ ก็สามารถนำคดีไปฟ้องต่อศาลได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีฯ หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดหกสิบวันที่รัฐมนตรีต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จ จึงมีคำสั่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีว่าคณะรัฐมนตรีจะมีอำนาจพิจารณาเรื่องนี้หรือไม่ อย่างไร

ในการพิจารณาปัญหาที่ขอหารือมานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนการทางพิเศษแห่งประเทศไทยสรุปความได้ว่า เมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอปากเกร็ด อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี และเขตบางเขน เขตบางกะปิ เขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๐ เพื่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนขั้นที่ ๒ ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนเสร็จไปบางส่วนแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา ๑๘ ในการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทน คณะกรรมการได้ใช้หลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ คือ เงินค่าทดแทนที่ดิน คณะกรรมการได้กำหนดโดยถือเอาราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามมาตรา ๒๑ (๓) ที่ใช้อยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ คือ พ.ศ. ๒๕๓๑ เนื่องจากเป็นราคาที่สูงกว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา ๒๑ (๒) ส่วนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์อื่นนอกจากที่ดิน คณะกรรมการได้กำหนดโดยใช้หลักเกณฑ์ที่บัญญัติเอาไว้ในมาตรา ๒๑ ในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับเป็นหลัก เนื่องจากในช่วงเวลาสองสามปีที่ผ่านมา ราคาที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในเขตกรุงเทพมหานครและบริเวณใกล้เคียงได้สูงขึ้นอย่างรวดเร็ว จำนวนเงินค่าทดแทนที่ราษฎรผู้ถูกเวนคืนได้รับเมื่อเทียบกับราคาที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในขณะนี้แล้วต่ำมาก ราษฎรผู้ถูกเวนคืนจึงได้ร้องเรียนขอความเป็นธรรม ขณะนี้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ต้องเวนคืนในท้องที่อำเภอปากเกร็ด อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี เขตบางเขน เขตดุสิต เขตพญาไท เขตห้วยขวาง กรุงเทพมหานคร เสร็จเรียบร้อยแล้ว และได้จัดกรรมสิทธิ์ที่ดินในเขตบางรัก เขตยานนาวา กรุงเทพมหานคร เสร็จไปแล้วบางส่วน แต่ในเขตปทุมวัน เขตบางกะปิ เขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ยังไม่ได้ดำเนินการอย่างใด ราษฎรที่ถูกเวนคืนที่มีการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินเสร็จเรียบร้อยแล้วประมาณ ๔,๐๐๐ ราย เกือบทั้งหมดไม่ตกลงในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนด และได้สงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีไว้ แต่จำนวนผู้ที่ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีมีประมาณ ๑,๙๐๐ ราย คิดเป็นประมาณ ๔๐% ของทั้งหมด การทางพิเศษแห่งประเทศไทยและกระทรวงมหาดไทย เห็นสมควรช่วยเหลือให้ราษฎรผู้ถูกเวนคืนได้รับเงินมากขึ้นเพื่อบรรเทาความเดือดร้อน แต่ไม่

สามารถจะให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นทบทวนจำนวนเงินค่าทดแทนใหม่ได้ เพราะการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนได้ทำเสร็จไปแล้วเป็นส่วนใหญ่ และคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นที่แต่งตั้งสำหรับบางท้องที่ก็ได้สิ้นสภาพไปแล้ว การทางพิเศษแห่งประเทศไทยและกระทรวงมหาดไทยจึงเห็นควรบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎรผู้ถูกเวนคืน โดยให้ราษฎรผู้ถูกเวนคืนได้รับเงินเพิ่มขึ้นในรูปของเงินค่าชดเชยพิเศษ ซึ่งในส่วนของที่ดินที่ถูกเวนคืนจะให้กรรมที่ดินประเมินราคาเป็นรายแปลง ถ้าราคาประเมินของกรรมที่ดินสูงกว่าเงินค่าทดแทนที่กำหนดไว้เท่าใดก็จะให้เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนได้รับเงินเพิ่มขึ้นเท่านั้น ส่วนอสังหาริมทรัพย์อื่นที่ต้องเวนคืนนอกจากที่ดิน จะให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับเงินเพิ่มขึ้นเป็นเปอร์เซ็นต์ที่แน่นอนของจำนวนเงินค่าทดแทนที่กำหนด เช่น อาจให้ราษฎรผู้ถูกเวนคืนได้รับเงินเพิ่มขึ้นอีก ๕๐% ของจำนวนเงินค่าทดแทน เงินค่าชดเชยพิเศษนี้จะให้แก่ราษฎรผู้ถูกเวนคืนทุกรายไม่ว่าจะได้ตกลงซื้อขายที่ดินกับเจ้าหน้าที่หรือไม่ หรือไม่ว่าจะได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีหรือไม่ เงินที่จะนำมาจ่ายให้ราษฎรผู้ถูกเวนคืนเป็นเงินค่าชดเชยพิเศษนี้ การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจะกู้จากสถาบันการเงิน และจะจัดสรรรายได้ของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยผ่อนชำระดอกเบี้ยและเงินต้นที่กู้ยืมมานั้นโดยไม่ให้เดือดร้อนต่องบประมาณแผ่นดิน การจ่ายเงินค่าชดเชยให้แก่ราษฎรผู้ถูกเวนคืนนี้ การทางพิเศษแห่งประเทศไทยเห็นว่าอาจทำได้โดยอาศัยอำนาจบริหารของคณะรัฐมนตรี จึงได้เสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติแล้ว การทางพิเศษแห่งประเทศไทยก็จะดำเนินการจ่ายเงินค่าชดเชยพิเศษนี้ให้ราษฎรผู้ถูกเวนคืนต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาที่ขอหารือมาประกอบกับคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) แล้ว มีความเห็นว่า หลักเกณฑ์การจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่มีอสังหาริมทรัพย์ตั้งอยู่ภายในแนวเขตแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอปากเกร็ด อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี และเขตบางเขน เขตดุสิต เขตพญาไท เขตปทุมวัน เขตบางรัก เขตยานนาวา เขตห้วยขวาง เขตบางกะปิ เขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๐ เพื่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนขั้นที่ ๒ สายแจ้งวัฒนะ-บางโคล่ และสายพญาไท-ศรีนครินทร์ ซึ่ง กทพ. ได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัตินั้น เป็นปัญหาพึงพิจารณาในเบื้องต้นว่า (๑) เป็นเงินค่าทดแทนที่ กทพ. ประสงค์จะนำไปจ่ายเพิ่มจากราคาเบื้องต้นหรือเงินค่าทดแทนที่ได้ตกลงกันไว้ระหว่างเจ้าหน้าที่ของ กทพ. กับเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ หรือ (๒) เป็นหลักเกณฑ์ที่ กทพ. ประสงค์จะให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นนำไปใช้ในการพิจารณากำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและเงินค่าทดแทนที่จะจ่ายให้แก่บุคคลตามมาตรา ๑๘ ให้เป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้รับการยืนยันจากผู้แทน กทพ. ว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่ กทพ. ประสงค์จะนำไปคำนวณเพิ่มให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในกรณีที่ กทพ. เห็นว่าราคาอสังหาริมทรัพย์หรือเงินค่าทดแทนที่ กทพ. ได้ตกลงซื้อหรือกำหนดให้แก่เจ้าของที่ดินหรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์อื่นซึ่งไม่เกินราคา

เบื้องต้นหรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙^๑ กำหนด แต่ กทพ. ยังเห็นว่า เป็นราคาหรือค่าทดแทนที่ไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินหรือเจ้าของ อสังหาริมทรัพย์ เพราะไม่อาจนำเงินที่ได้จากการขายอสังหาริมทรัพย์รวมทั้งเงินค่าทดแทนไป จัดหาหรือซื้อที่อยู่อาศัยใหม่ในสภาพที่ใกล้เคียงกับที่อยู่อาศัยที่จะต้องถูกเวนคืนได้ กทพ. จึง ประสงค์ที่จะจ่ายเงินเพิ่มให้แก่เจ้าของที่ดินหรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ถึงแม้จะเกินราคาเบื้องต้น หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดก็ตาม โดย กทพ. ถือว่าเป็นการจ่ายเงินพิเศษ นอกเหนือจากการจ่ายเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์^๒

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณา พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับ ที่ ๒๙๐ (การจัดตั้งการทางพิเศษแห่งประเทศไทย) แล้ว มีความเห็นว่ากฎหมายทั้งสองฉบับไม่ เปิดช่องให้ กทพ. จ่ายเงินเพิ่มพิเศษ (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “เงินค่าชดเชยพิเศษ”) ให้แก่เจ้าของ ที่ดินหรือเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์เพิ่มจากราคาของอสังหาริมทรัพย์ และค่า ทดแทนที่ กทพ. ได้ตกลงซื้อขายหรือกำหนดไปแล้ว ถ้าการจ่ายเงินค่าชดเชยพิเศษเมื่อรวมกับ ราคาที่ตกลงซื้อขายหรือค่าทดแทนที่จะจ่ายให้แก่บุคคลตามมาตรา ๑๔ จะเกินกว่าราคาเบื้องต้น และเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการได้กำหนดไว้ โดยมีเหตุผลดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาจากมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่งของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งบัญญัติว่า “ในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตาม มาตรา ๖ ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจตกลงซื้อขาย และกำหนด

^๑ มาตรา ๙ เมื่อพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ใช้บังคับแล้วให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่ง ได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์จะต้องเวนคืนที่ แนนอนให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ถ้าเป็นการเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ทางรถไฟ ทางพิเศษ คลองชลประทาน หรือกิจการที่คล้ายคลึงกันต้องสำรวจให้แล้วเสร็จภายในสองปี นับแต่วันใช้บังคับพระราช กฤษฎีกาดังกล่าว

เมื่อได้ดำเนินการสำรวจที่จะต้องเวนคืนเสร็จเป็นบางส่วนหรือแล้วเสร็จทั้งหมด ให้ เจ้าหน้าที่เสนอรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งภายในสามสิบวันนับ แต่วันที่สำรวจแล้วเสร็จ ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงาน อื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา ๑๔

ในกรณีที่พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ผ่านเขตท้องที่ใด ให้มีผู้แทนของสภาท้องถิ่น แห่งนั้นแห่งละหนึ่งคนเข้าร่วมเป็นกรรมการตามวรรคสองด้วย

ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทนตามวรรคสอง ให้ คณะกรรมการกำหนดราคาโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๑ สำหรับราคาที่ดินให้คณะกรรมการกำหนดโดย ถือราคาตามมาตรา ๒๑ (๒) หรือ (๓) แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าเป็นเกณฑ์ และให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จ ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันได้รับแต่งตั้ง และให้ประกาศราคาที่กำหนดไว้ ณ สถานที่ตามมาตรา ๗

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นทำให้ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามวรรคสี่ ได้ คณะกรรมการจะขอให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวขยายเวลาออกไปอีกก็ได้ แต่ต้องไม่ เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวัน

จำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อดำเนินการจัดซื้อและจำค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวต่อไป แต่จะให้ราคาหรือค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวเกินกว่าราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ กำหนดไว้ไม่ได้” จะเห็นได้ว่ามาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า ในการจัดซื้อและจ่ายค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ กทพ. ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่จะให้ราคาหรือค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์เกินกว่าราคาเบื้องต้นหรือค่าทดแทนที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ กำหนดไว้ไม่ได้ อาจมีข้อโต้แย้งว่า เงินค่าชดเชยพิเศษที่ กทพ. ประสงค์จะให้นั้น เป็นเงินพิเศษนอกเหนือจากการจ่ายตามราคาค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อโต้แย้งดังกล่าวแล้ว มีความเห็นเพิ่มเติมว่า เมื่อได้ตรวดดูพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ โดยตลอดแล้ว เห็นว่า การกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนเป็นสาระสำคัญของการเวนคืน พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จึงได้ปรับปรุงกลไกการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทนให้รัดกุมและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้นกว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่ถูกยกเลิกไป กล่าวคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐคนหนึ่ง ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในกรณีนี้ได้แก่ ผู้แทนสภากรุงเทพมหานครหนึ่งคน และผู้แทนสภาเขตของเขตท้องที่ในกรุงเทพมหานครหนึ่งคน ทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน และจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคล

(เนื้อหาหายไปหนึ่งหน้า)

ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่มาตรา ๒๑^๑ ได้บัญญัติไว้ประกอบกับเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๘ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจในการเวนคืนหรือควบคุมการ

^๑ มาตรา ๒๑ เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง

(๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

(๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่

(๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(๕) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม

ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่ทำไปในการเวนคืนได้กระทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทนแต่ไม่ให้ถือว่าราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ทิ้งขึ้นนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทนเพื่อจะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายกลับต้องจ่ายเงินให้อีก

เวนคืน^๑ แสวงหาประโยชน์โดนสมคบกับเจ้าของที่ดินหรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ร่วมกันกำหนดราคาที่ดินหรือเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ให้สูงจนเกินควร ฉะนั้น การกำหนดราคาเบื้องต้นและค่าทดแทน โดยคณะกรรมการตามมาตรา ๙ และเป็นการกำหนดตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายได้กำหนดไว้ คือ มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ จึงต้องสันนิษฐานไว้ในเบื้องต้นว่าเป็นการกำหนดที่ชอบด้วยกฎหมาย เหมาะสมและเป็นธรรมในทัศนะของกรรมการและถ้าเจ้าของอสังหาริมทรัพย์รายใดยังไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่เจ้าหน้าที่ได้กำหนดให้ ก็มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกา^๒ ซึ่งในกรณีที่เป็นปัญหานี้ก็คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และถ้ามีผู้สิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรี ก็ยังมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้อีกภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

จากกระบวนการของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ดังได้กล่าวมาข้างต้น และประกอบกับไม่มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่สนับสนุนหรือแสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ (การทางพิเศษแห่งประเทศไทย) หรือคณะรัฐมนตรีมีอำนาจเพิ่มเงินพิเศษนอกเหนือไปจากราคาเบื้องต้นและจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการได้กำหนดไว้ ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่ามาตรการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้บุคคลตามมาตรา ๑๘

ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลง ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย

การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นตามวรรคสอง หรือราคาลดลงตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขายหรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้นด้วย

^๑ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือบุคคลอื่นใดผู้กระทำการเพื่อประโยชน์ของรัฐ ซึ่งมีอำนาจในการเวนคืนหรือควบคุมการเวนคืน

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๒๕ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ ผู้ใดไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๒๓ กำหนด มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว

ในการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์มีจำนวนทั้งหมดไม่น้อยกว่าห้าคน เป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์

ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ เป็นมาตรการที่ชอบด้วยกฎหมาย และพึงสันนิษฐานไว้ในเบื้องต้นได้ว่าเป็นมาตรการที่เหมาะสมตามที่คณะของคณะกรรมการ ดังนั้น การวิตกกังวลของ กทพ. แทนเจ้าของที่ดินหรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ว่าจะได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ได้กำหนดราคาที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ไว้ไม่เพียงพอกับการที่จะหาที่อยู่อาศัยใหม่ (ถึงแม้เจ้าหน้าที่จะได้กำหนดเต็มตามราคาเบื้องต้นของคณะกรรมการตามมาตรา ๙) จึงเป็นเรื่องของความห่วงใยในทางจิตใจที่ กทพ. มีต่อประชาชน จึงยังไม่มีน้ำหนักพอที่จะกล่าวอ้างว่ามีอำนาจตามกฎหมายที่จะจ่ายเงินค่าชดเชยพิเศษนอกเหนือจากราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ ได้กำหนดไว้ นอกจากนี้พึงระลึกว่า เงินค่าชดเชยพิเศษที่ กทพ. ขออนุมัติคณะรัฐมนตรีจ่ายให้แก่ผู้จะถูกเวนคืนนั้น จะจ่ายเฉพาะผู้จะถูกเวนคืนตามโครงการก่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนขั้นที่ ๒ เท่านั้น ฉะนั้น จึงย่อมไม่เป็นธรรมแก่ผู้จะถูกเวนคืนตามโครงการอื่น ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการเวนคืนหรือควบคุมการเวนคืนมิใช่ กทพ. แต่เป็นกรมทางหลวงหรือกรมชลประทาน ฯลฯ ซึ่งไม่มีเงินที่จะจ่ายในรูป “เงินค่าชดเชยพิเศษ” ดังเช่น กทพ.

(๒) พิจารณาจากวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของ กทพ. ตามข้อ ๒ และข้อ ๖ ของประกาศของคณะปฏิบัติ ฉบับที่ ๒๙๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งมีความว่า

“ข้อ ๒ ให้จัดตั้งหน่วยงานทางพิเศษขึ้น เรียกว่า “การทางพิเศษแห่งประเทศไทย” เรียกโดยย่อว่า กทพ. และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) สร้างหรือจัดให้มีด้วยวิธีการใดๆ ตลอดจนบำรุงและรักษาทางพิเศษ

(๒) จัดดำเนินการหรือควบคุมธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งโดยรถรางเดียวและรถใต้ดิน

(๓) ดำเนินงานต่างๆ ที่เกี่ยวกับทางพิเศษ

ข้อ ๖ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามข้อ ๒ ให้ กทพ. มีอำนาจ

(๑) สร้าง ซื้อ จัดหา รับโอน จำหน่าย เช่า ให้เช่า ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน ยืม ให้ยืม และดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้บริการ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ของ กทพ.

(๒) ซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครอง หรือดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใดๆ

(๓) วางแผน สำรวจ ออกแบบเกี่ยวกับการสร้างหรือขยายทางพิเศษ

(๔) เรียกเก็บค่าผ่านทางพิเศษ และค่าบริการในการใช้รถที่เคลื่อนโดยรถรางเดียวหรือรถใต้ดิน

(๕) กู้ยืมเงินหรือลงทุน

(๖) ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน”

จะเห็นได้ว่าไม่มีบทบัญญัติตอนใดให้อำนาจ กทพ. จ่ายเงินในรูป “เงินค่าชดเชยพิเศษ” ได้ การจ่ายเงินในรูป “เงินค่าชดเชยพิเศษ” นอกเหนือไปจากราคาเบื้องต้นและเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดมีลักษณะเป็นการ “ให้” ซึ่งข้อ ๖ (๑) และ (๒) มิได้บัญญัติให้อำนาจไว้ ดังเช่น การเช่า ให้เช่า แลกเปลี่ยน ยืม ให้ยืมฯ และไมอาจถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของราคาที่ดิน

และค่าทดแทนที่ กทพ. มีอำนาจตกลงซื้อขายตามนัย มาตรา ๑๐ เพราะ “เงินค่าชดเชยพิเศษ” ที่ กทพ. เพิ่มให้จะเกินกว่าราคาเบื้องต้นหรือเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งเป็นการขัดต่อความในมาตรา ๑๐ ที่ว่า “...แต่จะให้ราคาหรือค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์เกินกว่าราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนดไว้ไม่ได้”

นอกจากนี้ใน พ.ศ. ๒๕๓๐ ยังได้มีการตรากฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ ฯ ซึ่งได้แก่ “พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ พ.ศ. ๒๕๓๐” สารสำคัญของ การแก้ไขของพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็คือ ได้ยกเลิกระบบการเวนคืนที่ได้บัญญัติไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐^๑ และได้บัญญัติระบบการเวนคืนเสียใหม่ ดังนี้

“ข้อ ๒๒ เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางพิเศษ ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ข้อ ๒๖ (วรรคสอง) การกำหนดและการชำระค่าเสียหายตลอดจนการเข้าดำเนินการในอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้นำบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทน การอุทธรณ์ และการเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของเจ้าหน้าที่มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๘ (วรรคสอง) การเวนคืนและการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการทางพิเศษแห่งประเทศไทยที่ได้ปฏิบัติไปแล้วก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นอันใช้ได้ แต่การดำเนินการต่อไปให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์”

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า ไม่มีบทบัญญัติตอนใดที่บัญญัติสนับสนุนให้อำนาจ กทพ. จ่าย “เงินค่าชดเชยพิเศษ” ตามหลักเกณฑ์ที่ กทพ. ได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ ตรงกันข้ามกลับบัญญัติให้นำบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทน (ซึ่งรวมถึงการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนด้วย) มาใช้บังคับแทน ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้ให้ความเห็นไว้แล้วว่า ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจ กทพ. ที่จะจ่ายเงินค่าชดเชยพิเศษ

กล่าวโดยสรุป เมื่อกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวข้างต้นไม่ได้เปิดช่องให้ กทพ. จ่าย “เงินค่าชดเชยพิเศษ” ให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องถูกเวนคืนเกินกว่าราคาเบื้องต้นและเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการได้กำหนดไว้ ฉะนั้น คณะรัฐมนตรีจึงไม่อาจพิจารณาอนุมัติหลักเกณฑ์การจ่าย “เงินค่าชดเชยพิเศษ” ตามที่ กทพ. เสนอได้

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นสมควรเสนอเป็นข้อสังเกตว่า ในการพิจารณากำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและเงินค่าทดแทนให้แก่บุคคลตามที่มาตรา ๑๘ ได้ระบุไว้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะที่มาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ ได้บัญญัติให้เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการ

^๑ มาตรา ๔ ให้ยกเลิกข้อ ๒๓ ข้อ ๒๔ และข้อ ๒๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕

กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน ในการนี้รัฐมนตรีอาจมอบนโยบายในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวโดยให้ใช้ดุลพินิจกำหนดราคาเบื้องต้นและเงินค่าทดแทนที่เป็นธรรมมากที่สุดและให้คำนึงถึงความเสี่ยง เนื่องจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้นรวมไปด้วย ทั้งนี้ ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑ วรรคท้าย^๑ ซึ่งตามกรณีดังกล่าวนี้อาจนำ “เงินค่าชดเชยพิเศษ” มาช่วยจ่ายได้ แต่ถ้าคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นตามมาตรา ๙ ได้กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์เสร็จไปแล้ว อาจมีปัญหว่า คณะกรรมการจะแก้ไขราคาเบื้องต้นหรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่ได้กำหนดไว้แล้วได้หรือไม่ ในประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็น เป็นสองฝ่าย โดยฝ่ายหนึ่งเห็นว่า ถ้าคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นเห็นว่าราคาเบื้องต้นหรือเงินค่าทดแทนที่กำหนดไว้มีข้อบกพร่องทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินหรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ คณะกรรมการอาจขออนุมัติรัฐมนตรีแก้ไขปรับปรุงราคาเบื้องต้นหรือเงินค่าทดแทนที่ได้กำหนดไว้มีข้อบกพร่องทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินหรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ คณะกรรมการอาจขออนุมัติรัฐมนตรีแก้ไขปรับปรุงราคาเบื้องต้นหรือเงินค่าทดแทนให้เป็นธรรมได้ แต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า มาตรา ๒๗ ได้บัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีสั่งให้คณะกรรมการพิจารณาบทบทวนการกำหนดราคาเบื้องต้นหรือเงินค่าทดแทนเสียใหม่ได้ เฉพาะกรณีที่รัฐมนตรีเห็นว่าราคาเบื้องต้นหรือเงินค่าทดแทนที่กำหนดไว้สูงเกินควรเท่านั้น คณะกรรมการจึงไม่อาจแก้ไขปรับปรุงราคาเบื้องต้นหรือเงินค่าทดแทนใหม่ได้ โดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นในประเด็นนี้เป็นสองฝ่าย เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดข้อโต้แย้งในภายหลัง สมควรปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เสียใหม่ให้ชัดเจน ซึ่งนอกจากจะแก้ไขข้อโต้แย้งดังกล่าวข้างต้น อาจอาศัยแก้ไขการใช้ถ้อยคำ “ราคาเบื้องต้น” และ “เงินค่าทดแทน” ให้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของแต่ละมาตราอีกด้วย

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๓๓

^๑ มาตรา ๒๑

ฯลฯ

ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขายหรือการทำงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้นด้วย