เรื่องเสร็จที่ ๓๘๗/๒๕๓๕

บันทึก

เรื่อง การจ่ายเงินค่าทดแทนในกรณีอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาสูงขึ้น

การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ได้มีหนังสือ ที่ มท ๕๕๐๓/๓๐๘๕ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๓๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่าตามที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่เขตลาดพร้าว เขตบึงกุ่ม เขตห้วยขวาง เขตคลองเตย และเขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๓ เพื่อก่อสร้างทางพิเศษสายรามอินทรา-อาจณรงค์ และได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน นั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๗ตุลาคม ๒๕๓๒ ให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยเวนคืนที่ดินเผื่อไว้สำหรับก่อสร้างถนนของกรุงเทพมหานครซึ่งจะสร้างโดยเริ่มจากปลายถนนเอกมัยไปบรรจบและขนานกับทางพิเศษบริเวณถนนพระรามที่ ๙ ด้วย และผลจากการสร้างถนนของกรุงเทพมหานครนี้จะทำให้อสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เหลือของผู้ถูกเวนคืนมีราคาสูงขึ้นกว่าปกติ เงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนสมควรลดลงไปตามส่วนเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม และเป็นไปตามมาตรา ๒๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่บัญญัติให้เจ้าหน้าที่เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน แต่มาตรา ๒๑ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้บัญญัติว่า การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือมีราคาสูงขึ้นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งในขณะนี้ไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวใช้บังคับ กรณีจึงมีปัญหาว่าในการเวนคืนเพื่อสร้างถนนของกรุงเทพมหานครนี้ การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจะนำเอาราคาที่สูงขึ้นของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่นั้นมาหักออกจากเงินค่าทดแทนได้หรือไม่เพียงใด

การทางพิเศษแห่งประเทศขอเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วยว่า มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้บัญญัติเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาสูงขึ้นไว้ ๒ ประการ ประการแรก การจ่ายเงินค่าทดแทนจะต้องนำราคาอสังหาริมทรัพย์ที่สูงขึ้นมาหักออกจากเงินค่าทดแทนเสียก่อน แล้วจึงจ่ายเงินค่าทดแทนที่เหลือให้แก่ผู้ถูกเวนคืนตามมาตรา ๒๑ วรรคสอง ประการที่สอง การคำนวณว่า อสังหาริมทรัพย์ที่เหลือมีราคาสูงขึ้นเพียงใด ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๑ วรรคสี่ การทางพิเศษแห่งประเทศไทยมีความเห็นว่า แม้ว่าจะไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่สูงขึ้น แต่ก็มิได้หมายความว่าการจ่ายเงินค่าทดแทนในกรณีที่การเวนคืนทำให้ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้น เจ้าหน้าที่ไม่ต้องถือปฏิบัติตามมาตรา ๒๑ วรรคสอง แต่อย่างใด ประกอบกับได้เคยมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและ

อสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อตัดและขยายถนนจักรเพ็ชร์ไปถึงคลองผดุงกรุงเกษม ลงวันที่ ๗ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๔๗๒ ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการคำนวณราคาอสังหาริมทรัพย์ที่สูงขึ้นไว้ และหน่วยงานอื่น เช่น กรมทางหลวงและกรุงเทพมหานครก็ถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวอยู่แล้ว การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจึงเห็นสมควรจะนำหลักเกณฑ์และวิธีการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมาใช้เป็นแนวทางในการคำนวณราคาที่สูงขึ้นของอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์ในการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ไปพลางก่อนจะได้หรือไม่

ในการพิจารณาปัญหาที่ขอหารือมานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (การทางพิเศษแห่งประเทศไทย) สรุปความได้ว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่เขตลาดพร้าว เขตบึงกุ่ม เขตบางกะปิ เขตห้วยขวาง เขตคลองเตย และเขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๓ เพื่อสร้างทางพิเศษสายรามอินทรา-อาจณรงค์นี้ มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในกรณีอื่น กล่าวคือ นอกจากจะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องใช้ในการก่อสร้างทางพิเศษสายรามอินทรา-อาจณรงค์แล้วการทางพิเศษฯยังต้องเวนคืนที่ดินเผื่อไว้สำหรับการสร้างถนนของกรุงเทพมหานครขนานไปกับทางพิเศษทั้งสองข้างด้วย ทั้งนี้ เป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรี สำหรับการก่อสร้างถนนขนานไปกับทางพิเศษสายรามอินทรา-อาจณรงค์ ทั้งสองข้างนั้น จะทำให้ที่ดินที่อยู่ติดกับถนนดังกล่าวซึ่งเป็นที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นมีราคาสูงขึ้น การทางพิเศษฯซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชกฤษฎีกานี้จึงเห็นว่าควรจะต้องนำราคาที่สูงขึ้นนี้มาหักออกจากจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะต้องจ่ายให้กับผู้ถูกเวนคืนตามมาตรา ๒๑ วรรคสอง เพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม แต่มาตรา ๒๑ วรรคสี่ บัญญัติว่า การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่จากการเวนคืน มีราคาสูงขึ้นหรือลดลงให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และขณะนี้ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกาในเรื่องนี้ใช้บังคับ การทางพิเศษฯได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า ถึงแม้ว่าจะยังไม่มีพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๑ วรรคสี่ใช้บังคับ แต่ในการกำหนดและจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนเจ้าหน้าที่ยังต้องนำเอาราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่สูงขึ้นนั้นมาหักออกจากจำนวนเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๑ วรรคสอง โดยเจ้าหน้าที่อาจนำเอาหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อตัดและขยายถนนจากถนนจักรเพ็ชร์ไปถึงคลองผดุงกรุงเกษม ลงวันที่ ๗ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๔๗๒ มาใช้ไปพลางก่อน เนื่องจากปัญหานี้เป็นปัญหาข้อกฎหมาย เพื่อความรอบคอบ การทางพิเศษฯจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นว่า ความเห็นของการทางพิเศษฯดังกล่าวข้างต้นถูกต้องหรือไม่ เพื่อจะได้ถือปฏิบัติให้ถูกต้องต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาที่ขอหารือมาประกอบกับคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (การทางพิเศษแห่งประเทศไทย) แล้วมีความเห็นว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาใช้ในกิจการของรัฐ

เป็นการกระทำซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน รัฐจึงมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินค่าทดแทนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทั้งผู้ถูกเวนคืนและสังคม และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ว่า ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่ได้กระทำไปในการเวนคืนได้ทำให้อสังหาได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนไว้อย่างชัดเจน เช่น ในมาตรา ๑๘ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๔ และเพื่อมิให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับประโยชน์มากเกินไปจากการที่อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่จากการเวนคืนมีราคาสูงขึ้น หรือได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรจากการที่อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่จากการเวนคืนมีราคาลดลง มาตรา ๒๑[๑] วรรคสอง วรรคสามและวรรคสี่ จึงบัญญัติริมทรัพย์ที่เหลืออยู่มีราคาสูงขึ้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน แต่ถ้าหากว่าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นทำให้อสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เหลืออยู่จากการเวนคืนของผู้ถูกเวนคืนมีราคาลดลง ให้กำหนดค่าทดแทนให้สำหรับอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เหลือที่ราคาลดลงนั้นด้วย และการคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นหรือลดลงเพียงใดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา แต่ในขณะนี้ยังไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่จากการเวนคืนมีราคาสูงขึ้นหรือลดลงเท่าใด คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ วรรคสองและวรรคสาม บัญญัติรับรองเป็นหลักทั่วไปในการจ่ายเงินค่า

---

[๑] มาตรา ๒๑ เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นเป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง

(๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

(๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่

(๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(๕) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม

ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่ทำไปในการเวนคืน ได้กระทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน แต่ไม่ให้ถือว่าราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ทวีนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทนเพื่อจะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายกลับต้องใช้เงินให้อีก

ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลงให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย

การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นตามวรรคสอง หรือราคาลดลงตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขาย หรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้นให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้นด้วย

ทดแทนว่า ถ้าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทำให้อสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เหลือมีราคาสูงขึ้นให้นำเอาราคาที่สูงขึ้นนั้นมาหักออกจากเงินค่าทดแทน แต่ถ้าการเวนคืนทำให้อสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เหลือมีราคาลดลงก็ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับราคาที่ลดลงนั้นด้วย แต่เมื่อยังไม่มีพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๑ วรรคสี่ ใช้บังคับ ก็ต้องถือว่ายังไม่มีหลักเกณฑ์สำหรับคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นหรือลดลงเท่าใด

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๒) เห็นว่า โครงสร้างทางพิเศษสายรามอินทรา-อาจณรงค์ ที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยขอหารือมานี้เป็นโครงการที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติกำหนดให้เป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน การทางพิเศษฯ จึงมีหน้าที่ที่จะต้องรีบดำเนินการตามโครงการให้เสร็จไปโดยเร็ว และขณะนี้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ก็ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลากว่าสี่ปีแล้ว ถ้าหากข้อเท็จจริงปรากฏว่าการดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๑ วรรคสี่ ใกล้จะสำเร็จแล้ว และอาจนำมาใช้บังคับได้ในระยะเวลาอันใกล้ การทางพิเศษฯสมควรที่จะรอการดำเนินการในเรื่องนี้ไว้จนกว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณดังกล่าวมีผลใช้บังคับก่อน ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน แต่หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณไม่สามารถกระทำให้เสร็จได้ในเวลาอันสมควร การทางพิเศษฯก็อาจดำเนินการในเรื่องนี้ตามที่การทางพิเศษฯและส่วนราชการอื่น ๆ เคยปฏิบัติมาในระหว่างที่ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๑ วรรคสี่ใช้บังคับ

ส่วนในประเด็นที่การทางพิเศษฯเสนอให้นำเอาหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อตัดและขยายถนนจากถนนจักรเพ็ชร์ไปถึงคลองผดุงกรุงเกษม ลงวันที่ ๗ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๔๗๒ มาใช้ไปพลางก่อนนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๒) เห็นว่า ไม่อาจกระทำได้ เพราะพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีลักษณะเป็นพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับหนึ่ง หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวย่อมใช้ได้เฉพาะกับการเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกานั้น เท่านั้น ไม่อาจนำมาใช้กับการเวนคืนในกรณีอื่น ๆ ได้ นอกจากนี้ บทบัญญัติมาตรา ๒๐[๒] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ก็มีลักษณะทำนองเดียวกับมาตรา ๒ (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๗๒ อยู่แล้ว

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

---

[๒] พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๒๐ ในกรณีที่ต้องเวนคืนที่ดินแปลงใดแต่เพียงบางส่วนถ้าเนื้อที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นน้อยกว่ายี่สิบห้าตารางวา หรือด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่าห้าวา และที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมิได้ติดต่อเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าเดียวกัน หากเจ้าของร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือน้อย

ในกรณีที่มีการจัดซื้อที่ดินให้นำมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๓๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา