

ปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาการตีความอันเกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทน

นับตั้งแต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ประกาศใช้บังคับเป็นต้นมา ได้มีปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่ส่วนราชการต่างๆ หรือมายังคณะกรรมการการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย) จำนวนหลายครั้งและหลายปัญหา แม้ในปัจจุบันภายหลังจากที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 แล้วก็ยังคงมีปัญหาที่บางส่วนราชการทำการหารือมาอีกเช่นกัน ซึ่งในการหารือปัญหาข้อกฎหมายนั้น เมื่อคณะกรรมการการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาที่หารือมาประการใดแล้ว ส่วนราชการที่ทำการหารือจะต้องปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการการกฤษฎีกา ทั้งนี้เป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2482¹ ดังนั้น การปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ผ่านมา นอกจากจะเป็นการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติไว้แล้ว ยังเป็นการปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย) อีกด้วย ในการศึกษาข้างต้นจึงจำเป็นต้องศึกษาถึงความเห็นของคณะกรรมการการกฤษฎีกาในปัญหาข้อกฎหมายประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทน ทั้งนี้เพราะความเห็นเหล่านั้นถือได้ว่าเป็นที่มาในทางปฏิบัติของส่วนราชการที่ทำการเวนคืนอย่างหนึ่งนั่นเอง โดยจะได้แยกเป็นประเด็นต่างๆ ดังนี้

1. ประเด็นที่เกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดิน
2. ประเด็นที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ตามมาตรา 21(2) (3) และ(4) จะถือเอาวันใดมาใช้ประกอบการพิจารณาในการกำหนดเงินค่าทดแทน
3. ประเด็นที่เกี่ยวกับอำนาจของรัฐมนตรีตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

¹มติคณะรัฐมนตรีแจ้งตามหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ถึงเลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกา ที่ น11310/2482 ลงวันที่ 2 มีนาคม 2482

4. ประเด็นที่เกี่ยวกับการพิจารณาอัตราเงินค่าทดแทน
5. ประเด็นที่เกี่ยวกับอำนาจของคณะรัฐมนตรี ในการพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินค่าชดเชยพิเศษให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนเพิ่มเติมจากเงินค่าทดแทน
6. ประเด็นที่เกี่ยวกับการใช้บังคับ ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44

ประเด็นที่เกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดิน

การทางพิเศษแห่งประเทศไทยมีหนังสือด่วนที่สุด ที่ มท5506/433302 ลงวันที่ 15 กันยายน 2532 เพื่อหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นที่ว่า คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้กำหนดค่าทดแทนที่ดิน โดยถือราคาตามบัญชีกำหนดจำนวนทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม (ราคาของกรมที่ดิน) พ.ศ. 2531-2534 ต่อมาได้มีประกาศกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 2532 แก้ไขบัญชีกำหนดจำนวนทุนทรัพย์ใหม่ เพราะบัญชีเดิมผิดพลาดเคลื่อน กรมที่ดินและการทางพิเศษแห่งประเทศไทย จะกำหนดค่าทดแทนที่ดิน ตามประกาศของปีใดระหว่างปีพ.ศ. 2531 ซึ่งเป็นปีที่ประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน หรือใช้ราคาตามประกาศกรุงเทพมหานครฉบับใหม่ พ.ศ. 2532

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 8) เห็นว่า ปัญหาตามข้อหาหรือเป็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ พ.ศ. 2530 เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประเด็นจึงมีใช้อยู่ที่ว่า ประกาศกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 2532 จะมีผลย้อนหลังไปใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2531 อันเป็นวันใช้บังคับตามบัญชีกำหนดจำนวนราคาที่ดินตามราคาตลาดเพื่อใช้เป็นทุนทรัพย์สำหรับเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ฉบับลงวันที่ 28 ธันวาคม 2530 ได้หรือไม่ แต่น่าจะเป็นว่าในกรณีที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น (ตามมาตรา 9) ได้พิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 21 โดยอาศัยบัญชีกำหนดจำนวนราคาที่ดิน ตามราคาตลาดเพื่อใช้เป็นทุนทรัพย์สำหรับเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเป็นเกณฑ์คำนวณในการกำหนดเงินค่าทดแทน แต่ต่อมาปรากฏว่า กรุงเทพมหานครได้ออกประกาศแก้ไขการกำหนดจำนวนทุนทรัพย์ในบางพื้นที่

กำหนดไว้ไม่สมบูรณ์และผิดพลาดคลาดเคลื่อน คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น (ตาม มาตรา 9) และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ (ตามมาตรา 25) จะมีอำนาจแก้ไขเกณฑ์การ กำหนดจำนวนทุนทรัพย์เสียใหม่ให้สอดคล้องกับความเป็นจริง และตรงกับประกาศที่กรุงเทพมหานคร ได้ประกาศใช้ในครั้งหลังนี้ได้หรือไม่ นอกจากนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎ หมาย คณะที่ 8) เห็นว่าการที่กฎหมายกำหนดเกณฑ์ในการพิจารณาไว้หลายประการก็เพื่อให้ คณะกรรมการกำหนดเงินค่าทดแทนสามารถพิจารณา โดยคำนึงถึงสภาพข้อเท็จจริงในลักษณะ ต่างๆ เพราะโดยหลักของการเวนคืนนั้น เมื่อรัฐบังคับซื้อที่ดินของราษฎรรัฐก็ต้องจ่ายเงินค่า ทดแทนให้เกิดความเป็นธรรมทั้งแก่ผู้ถูกเวนคืนและแก่สังคม ทั้งนี้เพราะการเวนคืนย่อมต้องเป็น ไปเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นส่วนรวม ดังนั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าการถือราคาตาม จำนวนทุนทรัพย์ที่นำมาคำนวณเงินค่าทดแทนนั้นผิดพลาดคลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริง คณะ กรรมการฯ ย่อมมีอำนาจจะแก้ไขจำนวนทุนทรัพย์ดังกล่าวให้ถูกต้องกับความเป็นจริงเพื่อให้เกิด ความเป็นธรรมได้ เพราะแม้ว่ามาตรา 21 แห่งพรบ.ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 จะกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเงินค่าทดแทนไว้ และการที่มาตรา 9 วรรคสี่ได้กำหนดให้ ถือเอาราคาของที่ดินตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 (2) หรือ (3) แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่า เป็นเกณฑ์ในการพิจารณา ก็เป็นเพียงเพื่อให้มีเกณฑ์ในการพิจารณาราคาของที่ดินที่แน่นอนเท่า นั้น คณะกรรมการกำหนดเงินค่าทดแทนยังสามารถนำปัจจัยอื่นๆ เช่น สภาพและที่ตั้งของอสังหา ริมทรัพย์ ตลอดจนเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 (4) และ (5) มาร่วมในการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมสัมดังเจตนารมณ์ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวได้²

จะเห็นได้ว่าจากประเด็นที่การทางพิเศษฯ หรือไปนั้น การทางพิเศษฯมิได้หาหรือไป ว่า ในการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินจะต้องนำหลักเกณฑ์ใดมาใช้ประกอบการพิจารณาบ้าง แต่ ได้ชี้แจงเป็นข้อเท็จจริงไปแล้วว่า คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น(ของการทางพิเศษฯ)

²สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา บันทึก เรื่องการกำหนดเงินค่าทดแทนตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 (กรณีการกำหนดราคา ที่ดินโดยอาศัยราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติ กรรม) , มกราคม 2533 , หน้า 1-10.

ได้กำหนดค่าทดแทนให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ โดยถือราคาตามบัญชีกำหนดจำนวนทุนทรัพย์ เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม (ราคาของกรมที่ดิน) เพราะมีราคาสูงกว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ (ราคาของกรุงเทพมหานคร) ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 9 วรรคสี่ แห่งพรบ.ว่าด้วยการเวนคืนฯ พ.ศ. 2530 ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่า การกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนของการทางพิเศษ ในขณะนั้น คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น จะกำหนดให้ในราคาเดียวกับราคาตามบัญชีกำหนดจำนวนทุนทรัพย์ เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม (มาตรา 21(3)) ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 8) เห็นว่า ไม่ถูกต้องและได้ตีความถ้อยคำในมาตรา 9 วรรคสี่ ที่ได้กำหนดให้ถือเอาราคาของที่ดิน ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 21(2) หรือ (3) แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่า เป็นการบัญญัติไว้เพียงเพื่อให้มีเกณฑ์ในการพิจารณาราคาของที่ดินที่แน่นอนเท่านั้น โดยที่คณะกรรมการฯ ยังสามารถนำหลักเกณฑ์อื่นเพื่อมาพิจารณาประกอบได้

แต่ปรากฏว่าภายหลังจากที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 8) ได้ให้ความเห็นดังกล่าวเมื่อเดือนมกราคม 2533 แล้ว การทางพิเศษก็ยังได้มีหนังสือด่วนที่สุดที่ มท5506/279 ลงวันที่ 27 กรกฎาคม 2533 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อหาข้อปัญหาข้อกฎหมายใน 3 ประเด็น ซึ่งในประเด็นข้อที่หนึ่งได้หาหรือมาว่า ในการกำหนดราคาที่ดินที่จะต้องเวนคืน คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นสามารถนำมาตรา 21 ทั้งมาตรา มาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดิน โดยไม่ต้องยึดถือเฉพาะมาตรา 21(2) และ (3) ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ได้ตอบข้อหารือตอนหนึ่งว่า "ในการกำหนดราคาที่ดิน มาตรา 9 วรรคสี่ได้บัญญัติไว้ว่า "ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทนตามวรรคสอง ให้คณะกรรมการกำหนดโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 สำหรับราคาที่ดินให้คณะกรรมการกำหนดโดยถือราคาตามมาตรา 21 (2) หรือ (3) แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าเป็นเกณฑ์" พิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่าหลักเกณฑ์ที่จะนำมากำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทนตามวรรคสองก็คือหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติไว้ในมาตรา 21 ทั้งมาตรา ยกเว้นการกำหนดราคาที่ดินซึ่งมาตรา 9 วรรคสี่ บังคับให้คณะกรรมการกำหนดโดยถือราคาตามมาตรา 21(2)หรือ(3) แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าเป็นเกณฑ์ โดยที่กทพ. ได้ยอมรับแล้วว่าราคาตามมาตรา 21(3) คือราคาประเมิน

ทนายฟ้องว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้ เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา 21(2) แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีข้อสงสัยว่า คณะกรรมการจะนำมาตรา 21 ทั้งมาตรามาเป็นเกณฑ์กำหนดราคาที่ดิน เพื่อให้สูงกว่าราคาที่ดินที่กำหนดตามมาตรา 21(3) ได้หรือไม่ ในปัญหานี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) มีความเห็นว่า หลักเกณฑ์การกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และค่าทดแทนที่จะต้องให้แก่บุคคลตามมาตรา 18 มีบัญญัติไว้ในมาตรา 9 มาตรา 18 และมาตรา 21 การพิจารณากำหนดราคาที่ดินให้แตกต่างไปจากที่มาตรา 9 มาตรา 18 และมาตรา 21 ได้กำหนดไว้ น่าจะไม่ใช่ข้อด้วยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 สำหรับราคาที่ดินมีราคาที่จะนำมาใช้เป็นเกณฑ์พิจารณากำหนดอยู่ 3 เกณฑ์ด้วยกัน คือ ราคาตามมาตรา 21(1), (2) และ (3) แต่เมื่อมาตรา 9 วรรคสี่ได้บังคับให้นำราคาที่ดินตาม (2) และ (3) มาพิจารณาเทียบเคียงว่าราคาใดสูงกว่ากัน เกณฑ์ที่ใช้กำหนดราคาที่ดินตาม (1) จึงต้องถูกตัดออกไป จะนำมาพิจารณาอีกไม่ได้ เพราะจะเป็นการขัดกับบทบัญญัติมาตรา 9 วรรคสี่อย่างชัดเจน สำหรับเกณฑ์ตาม (4) คือสภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ข้อเท็จจริงก็ปรากฏจากคำชี้แจงของผู้แทนกรมที่ดินว่า ในการกำหนดราคาที่ดินเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม กรมที่ดินได้พิจารณาถึงสภาพที่ตั้งของที่ดินรวมอยู่ด้วยแล้ว ฉะนั้นคณะกรรมการตามมาตรา 9 จึงไม่อาจนำสภาพและที่ตั้งของที่ดินมาใช้เป็นเกณฑ์เพื่อเพิ่มราคาที่ดินให้สูงกว่าราคาตามเกณฑ์ (3) เพราะจะเป็นการกำหนดราคาที่ดินที่ซ้ำซ้อนกับการกำหนดราคาประเมินของกรมที่ดิน และจะทำให้การกำหนดราคาที่ดินสูงขึ้นโดยไม่เป็นธรรม สำหรับเกณฑ์ตามมาตรา 21 (5) คือเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนนั้น เป็นความที่มีความหมายกว้าง จะนำมาใช้เป็นเกณฑ์เพื่อเพิ่มราคาที่ดินได้หรือไม่เพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพของเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนแต่ละโครงการ สำหรับโครงการที่มีเหตุและวัตถุประสงค์เป็นการก่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนชั้นที่สองนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) มีความเห็นว่า ถึงแม้จะมีเหตุและวัตถุประสงค์เพื่อบรรเทาความคับคั่งของการจราจรบนท้องถนน ก็ยังถือไม่ได้ว่ามีน้ำหนักเพียงพอที่จะนำมาเพิ่มราคาที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ให้สูงขึ้นอีกได้ กล่าวโดยสรุปก็คือคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า จะอาศัยเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนแต่เพียงอย่างเดียวมาเป็นเกณฑ์เพิ่มราคาที่ดินให้สูงขึ้นไม่ได้ และนอกจากนี้ยังไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะให้ความสำคัญแก่เหตุและวัตถุประสงค์ ของโครงการก่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนชั้นที่สองมากกว่าเหตุและวัตถุประสงค์ของโครงการอื่นๆตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะจากการเวน

คืนที่ได้เคยกระทำมาซึ่งไม่เคยปรากฏว่า ได้นำเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนมาใช้เป็น
เกณฑ์เพิ่มราคาที่ดินหรือสิ่งหาริมทรัพย์”

จะเห็นได้ว่าความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา คือ กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่
8 และกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2 ในประเด็นที่เกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินของ
คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น (มาตรา 9) จะมีความขัดแย้งกันอย่างชัดเจน ซึ่งหาก
ทางปฏิบัติของหน่วยงานที่ทำการเวนคืนนำความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 8 มาใช้
ในการปฏิบัติงานแล้ว ผลก็คือจะทำให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นสามารถนำหลักเกณฑ์
อื่นๆ มาใช้พิจารณาประกอบในการกำหนดราคาหรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดินเพื่อให้ได้ในราคา
ที่เป็นธรรมขึ้นได้ แต่ตรงกันข้าม ข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่าคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น
ของหน่วยงานที่ทำการเวนคืนทุกหน่วยงานในขณะนั้นได้ทำการกำหนดราคาหรือจำนวนเงินค่าทด
แทนที่ดินโดยกำหนดให้ในราคาเดียวกับราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ใน
การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมมาตลอด ดังนั้นความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2
จึงกลายเป็นความเห็นที่ทุกหน่วยงานต่างยอมรับและนำมายึดถือปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ส่วน
ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 8 ไม่มีหน่วยงานใดกล่าวอ้างถึงหรือนำมาใช้เป็น
แนวทางในการปฏิบัติงานเลย ทั้งนี้ผู้เขียนเห็นว่าคงเป็นเพราะความเห็นของกรรมการร่างกฎ
หมาย คณะที่ 8 ไม่สอดคล้องกับทางปฏิบัติของหน่วยงานต่างๆที่เป็นอยู่ในขณะนั้นนั่นเอง และ
ก็เป็นสิ่งที่ยากที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงมาปฏิบัติตามความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่
8 เนื่องจากดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่า คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นมิได้ประกอบด้วยผู้มี
ความรู้ความสามารถในการประเมินราคาที่ดินเลย ดังนั้นหากมีวิธีใดที่จะง่ายหรือสะดวกต่อการ
ปฏิบัติงานนั้นๆให้เสร็จภายในเวลาที่จำกัด และไม่เป็นการเสี่ยงต่อความรับผิดชอบ (ตามความ
เข้าใจของคณะกรรมการว่าอาจต้องมีการรับผิดชอบขึ้นได้) ก็คงต้องเลือกวิธีการนั้นมาใช้ซึ่งใน
ที่นี้ก็คือการนำเอาราคาที่ดินตามบัญชีประเมินทุนทรัพย์ของกรมที่ดินมาใช้เป็นราคาค่าทดแทนที่ดิน
แต่อย่างไรก็ตามเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาในขณะนั้น (นายสมร จันทระ
บุรณ์) ก็ได้ให้ความเห็นไว้ในบันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการ³ เกี่ยวกับความเห็นของกรรมการ
ร่างกฎหมาย คณะที่ 2 ตอนหนึ่งว่า "คำว่า เป็นเกณฑ์ ตามมาตรา 9 วรรคสี่นั้น น่าจะต้อง

³บันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการฯ หน้า 22-26.

หมายถึงการกำหนดให้ใช้ตามมาตรา 21(2)หรือ(3) เป็น ราคารฐาน เพื่อการปรับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 21 ทั้งมาตราและตามเงื่อนไขในมาตราอื่น (ตามความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 8 เท่านั้น" ส่วนในประเด็นที่เกี่ยวกับสภาพของที่ดิน (มาตรา 21(4)) ตามที่กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2 กล่าวว่า โดยที่ในการกำหนดประเมิน "ราคาที่ดินเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมฯ" ของกรมที่ดินนั้น กรมที่ดินได้พิจารณาทั้งสภาพและที่ตั้งของที่ดินรวมอยู่แล้ว ดังนั้นจึงไม่อาจนำมาเป็นเกณฑ์เพื่อเพิ่มราคาที่ดินให้สูงกว่าตามมาตรา 21(3) ได้ เพราะจะเป็นการเข้าซ้อนกับการกำหนดราคาประเมินของกรมที่ดิน ซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2 อาจมิได้พิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่ว่า "หลักเกณฑ์" การกำหนดราคาประเมินของกรมที่ดินที่กำหนดเป็นบล็อกโซน (Block-Zone) เพื่อเก็บภาษีนั้น ได้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมทั้งแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม และมาตรา 21 ก็ได้ห้ามมิให้นำสภาพและที่ตั้งของที่ดินตามมาตรา 21(4) มาทำการตรวจสอบทบทวนใหม่ ดังนั้นจึงสมควรนำเงื่อนไขในอนุมาตรา และในมาตราต่างๆ มาทบทวนได้โดยทำการประเมินเป็น "รายแปลง" ซึ่งจะทำได้ผลแน่นอนและเป็นธรรมมากขึ้น

ส่วนในประเด็นที่เกี่ยวกับเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน(ตามมาตรา 21(5))ว่าจะนำมาใช้ในการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินได้เพียงใด ซึ่งกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2 เห็นว่า วัตถุประสงค์ของการก่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วน เพื่อบรรเทาความคับคั่งของการจราจรบนท้องถนน จึงยังถือไม่ได้ว่ามีน้ำหนักเพียงพอที่จะนำมาเพิ่มราคาที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ให้สูงขึ้นได้ แต่เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ประเด็นที่น่าจะนำมาพิจารณาเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการเวนคืนน่าจะได้แก่ประเด็นที่ว่า โครงการนั้นรัฐได้นำไปหารายได้เพื่อให้ได้คืนมาซึ่งการลงทุนหรือไม่ โครงการทางพิเศษระบบทางด่วน เป็นโครงการที่มีการเก็บเงินค่าผ่านทางจากผู้ใช้ซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการเวนคืน และรัฐได้นำไปเปิดประมูลให้แก่เอกชน ดังนั้นโครงการนี้จึงเป็นโครงการที่มีลักษณะเป็นการลงทุนและหารายได้กลับคืนมาและด้วยเหตุผลนี้จึงมีเหตุผลที่จะเพิ่มราคาที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ ตามมาตรา 21(5) ได้ เพราะเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนไม่ควรเป็นผู้ที่จะต้องเสียสละเพื่อให้เป็นกำไรแก่การทางพิเศษฯ หรือแก่กลุ่มเอกชนผู้รับสัมปทาน หรือแม้แต่แก่เอกชนผู้ใช้ประโยชน์จากทางด่วน การเวนคืนเพื่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วน จึงแตกต่างกับการเวนคืนเพื่อสร้าง "ส่วนสาธารณะ" ให้ประชาชนได้พักผ่อนโดยรัฐไม่มีรายได้อีกกลับคืนมา

ในความเห็นของผู้เขียนแล้ว เห็นด้วยกับความเห็นของท่านเลขาธิการคณะกรรมการ
กฤษฎีกาเป็นอย่างยิ่ง และหากหน่วยงานที่ทำการเวนคืนปฏิบัติตามความเห็นของกรรมการร่าง
กฎหมาย คณะที่ 8 มาตั้งแต่ต้น ปัญหาในเรื่องความไม่เป็นธรรมของเงินค่าทดแทนการเวนคืน
อสังหาริมทรัพย์ก็คงไม่เกิดขึ้น และคงไม่ต้องมีการประท้วงเพื่อเรียกร้องขอความเป็นธรรมของ
ผู้ถูกเวนคืนดังที่ปรากฏเป็นข่าวทางหน้าหนังสือพิมพ์อยู่ในระยะนั้น กล่าวโดยสรุปในประเด็น
เกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินนั้น คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นจะต้องนำหลัก
เกณฑ์ตามมาตรา 21 ทั้งมาตรา และมาตราอื่นๆมาประกอบการพิจารณาด้วย และไม่ว่าจะปรา
กฏจำนวนเงินที่จะให้แก่ผู้ถูกเวนคืนว่าเป็นจำนวนมากน้อยเพียงใดก็ตาม หากเป็นจำนวนเงินที่
ได้มาจากการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายอย่างถูกต้องครบถ้วน และมีเหตุผลประกอบ
ด้วยแล้ว จำนวนเงินที่ถูกกำหนดขึ้นมานั้นก็จะได้รับการยอมรับว่า เป็นค่าทดแทนที่เป็นธรรมเอง
มิใช่ดังเช่นที่เป็นอยู่ในขณะนั้นว่า คณะกรรมการกำหนดราคาที่ดินโดยกำหนดให้ในราคาเดียว
กับราคาประเมินของกรมที่ดิน และชี้แจงว่าเป็นราคาที่กำหนดขึ้นตามบทบัญญัติของกฎหมายจึง
ถูกต้องและเป็นธรรมแล้ว เพราะโดยข้อเท็จจริงราคาประเมินมิใช่ราคาที่ใกล้เคียงกับมูลค่าที่
แท้จริงของที่ดินนั้นเลย ดังนั้นจึงเป็นเรื่องยากที่จะให้ผู้ถูกเวนคืนยอมรับได้

แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาในประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินนี้ได้รับการ
แก้ไขโดยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย (โดยประกาศ รสช. ฉบับที่ 44) ไปเรียบร้อยแล้ว ซึ่ง
ได้มีการตัดข้อความที่ว่า "สำหรับราคาที่ดินให้คณะกรรมการกำหนดโดยถือราคาตามมาตรา 21
(2) หรือ (3) แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าเป็นหลัก" ออก พร้อมทั้งได้บัญญัติเพิ่มเติมให้ชัดเจนลง
ไปว่า ให้คณะกรรมการกำหนดโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา 18 มาตรา 21 มาตรา 22
และมาตรา 24 จึงนับเป็นการยุติปัญหาในการกำหนดเงินค่าทดแทนที่เกิดขึ้นเพราะบทบัญญัติของ
กฎหมาย ดังนั้นหากจะเกิดปัญหาในเรื่องนี้ขึ้นอีก ก็น่าจะมีสาเหตุมาจากทางปฏิบัติของหน่วยงาน
ที่ทำการเวนคืนเองว่าได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายครบถ้วนถูกต้องหรือไม่ หรืออาจจะมีสา
เหตุมาจากยังไม่ได้แก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องอื่นๆด้วย

ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ตามมาตรา 21(2) (3) และ(4) จะถือเอาวันใดมาใช้ประกอบการพิจารณาในการกำหนดเงินค่าทดแทน

โดยที่บทบัญญัติมาตรา 21(1) ถึง(4) ได้กำหนดไว้แตกต่างกันคือ ตามมาตรา 21
(1) บัญญัติว่าราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ กฎหมายได้กำหนดให้ถือ

ราคาตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาฯ แต่ในมาตรา 21(2) (3) และ(4) นั้น กฎหมายมิได้ระบุว่าจะต้องเป็นวันใด จึงมีปัญหาว่าเงื่อนไขตามมาตรา 21(2) (3) และ(4) จะถือเอา "วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา" หรือ "วันที่คณะกรรมการ(ตามมาตรา 9 หรือมาตรา 23) มีมติกำหนดค่าทดแทน" หรือในวันอื่นใด

ในประเด็นนี้กระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่คค0209/7728 ลงวันที่ 16 พฤษภาคม 2531 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อหารือว่าคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ (ซึ่งมีหน้าที่เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีในการวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ไม่พอใจราคา) จะนำเอาราคาที่ดินและสภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 21(2) (3) และ(4) ในวันใดเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาซึ่งมี 3 กรณีดังนี้

1. กรณีที่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง หรือพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนแล้วแต่กรณีขึ้น ก่อนวันที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ใช้บังคับ และขณะนั้นพระราชกฤษฎีกานั้นยังไม่สิ้นอายุ

2. กรณีที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ก่อน วันที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ใช้บังคับ

3. กรณีที่ได้มีการตรา พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนขึ้น ภายหลังวันที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ใช้บังคับ

ปรากฏว่าคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) มีความเห็น ดังนี้

1. สำหรับกรณีที่ได้มีการตรา พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน หรือพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงขึ้นใช้บังคับก่อนวันที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ใช้บังคับ และพระราชกฤษฎีกา นั้นยังไม่สิ้นอายุ เห็นว่า ถ้าเป็นการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 ก็จะต้องปฏิบัติตามมาตรา 14 คือ กำหนดราคาทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนตามความเป็นธรรมที่เป็นอยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกาฯ ใช้บังคับ หรือถ้าเป็นการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 ฯ ก็จะต้องปฏิบัติตามข้อ 76 คือ กำหนดเท่าราคาของทรัพย์สินตามราคาธรรมดาที่ซื้อขายในท้องตลาดในวันที่พระราชกฤษฎีกาฯ ใช้บังคับ แต่ถ้าเป็นการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ก็จะต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 และมาตรา 21 กล่าวคือ ในการกำหนดราคาที่ดินตาม

มาตรา 9 วรรคสี่ ซึ่งบัญญัติให้ถือเอาราคาตามมาตรา 21(2) หรือ(3) แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าเป็นเกณฑ์ ก็จะต้องพิจารณาราคาที่เป็นอยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ แต่ถ้าเป็นการพิจารณาราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามมาตรา 21(1) ก็จะต้องถือเอาราคาตามที่เป็นอยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับตามที่มาตรา 21(1) ได้บัญญัติไว้ ส่วนการพิจารณาราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา 21(2) การพิจารณาราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามมาตรา 21(3) การพิจารณาสภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 21(4) และการพิจารณาเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนตามมาตรา 21(5) ก็จะต้องพิจารณาราคาสภาพและที่ตั้ง ตลอดจนเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ เหตุผลที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) เห็นว่าจะต้องถือเอาวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับเป็นเกณฑ์มีดังนี้

(1) มาตรา 21(1) ได้บัญญัติให้ถือเอาวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับเป็นเกณฑ์พิจารณาราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ ฉะนั้นการพิจารณาราคาของอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 21(4) และเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนตามมาตรา 21(5) ก็จะต้องถือเอาวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับเช่นเดียวกันเพื่อมิให้เกิดการลักลั่น

(2) กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทั้งสองฉบับได้บัญญัติว่า จะต้องกำหนดราคาทรัพย์สินตามความเป็นธรรม หรือเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทั้งผู้ถูกเวนคืนและสังคม การพิจารณากำหนดราคาทรัพย์สินโดยใช้ราคาในวันที่ไม่แน่นอนชัดเจน เช่นวันแต่งตั้งคณะกรรมการ หรือวันที่คณะกรรมการเริ่มพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทน ย่อมจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนทุกคนน้อยกว่าการพิจารณากำหนดโดยถือเอาวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับเพียงวันเดียวเป็นเกณฑ์กำหนด

2. สำหรับกรณีที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2479 และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 ฯ ยังใช้บังคับอยู่ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และข้อ 76 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับดังกล่าวได้บัญญัติให้กำหนดเงินค่าทดแทนตามราคาที่เป็นอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติเวนคืนฯ ใช้บังคับ แต่ถ้าเป็นกรณีที่จะต้องกำหนดเงินค่าทดแทนตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ก็จะต้องเป็นไปตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติ

ดังกล่าว ซึ่งบัญญัติให้คณะกรรมการกำหนดเงินค่าทดแทนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 โดยอนุโลม เมื่อพิจารณาความในมาตรา 21 และมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ พ.ศ. 2530 แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) มีความเห็นว่า คณะกรรมการฯ จะต้องกำหนดค่าทดแทนโดยคำนึงถึงราคา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับ ซึ่งเป็นวันที่ชัดเจนแน่นอน และเป็นธรรมแก่ทั้งผู้ถูกเวนคืนและสังคม และเป็นวันที่กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตกมาเป็นของเจ้าหน้าที่แล้ว

3. สำหรับกรณีที่ได้มีการตรา พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนชั้นภายหลังวันที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ พ.ศ. 2530 ใช้บังคับ กรณีก็ต้องเป็นไปตามมาตรา 9 และมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คือ จะต้องถือเอาวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับเป็นเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทน⁴

ต่อมากรมชลประทาน ได้มีหนังสือด่วนมากที่ กษ0302/495 ลงวันที่ 25 มกราคม 2533 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยได้ชี้แจงข้อเท็จจริงว่า ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนชั้นใช้บังคับ เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2532 และในการประชุมคณะกรรมการเพื่อกำหนดราคาเบื้องต้นเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2532 คณะกรรมการมีมติให้กำหนดราคาที่ดิน ตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ใช้อยู่ในขณะนั้น ซึ่งเป็นราคาที่สูงกว่าราคาในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ โดยคณะกรรมการมีเหตุผลว่า ไม่มีกฎหมายมาตราใดบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าให้ใช้ราคาในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ และโดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า หลังจากที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับแล้ว ภายในจังหวัดนั้น ได้มีการประกาศใช้บัญชีราคาประเมินที่ดินใหม่สำหรับที่ดินในบริเวณแนวเขตพระราชกฤษฎีกา ซึ่งราคาที่ดินตามบัญชีราคาประเมินที่ดินใหม่นี้สูงกว่าราคาเดิมที่ใช้อยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับมาก กรมชลประทานจึงมีปัญหว่าการกำหนดราคาที่ดินของคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้นถูกต้อง ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริม

⁴ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา บันทึก เรื่องหรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 , (ตุลาคม 2531) หน้า 1-8.

ทรัพย์ พ.ศ. 2530 หรือไม่ นอกจากนี้กรมชลประทานยังได้ชี้แจงด้วยว่า ราคาที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้น ราษฎรซื้อขายกันในปัจจุบันนี้สูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ซื้อขายในขณะนั้นมาก หากจะต้องกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินตามราคาที่เป็นอยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกาฯ ใช้บังคับแล้ว ราษฎรคงจะไม่ยอมรับเงินค่าทดแทนที่กำหนด และขณะนั้นกรมชลประทานก็มีงบประมาณเพียงพอที่จะจ่ายค่าทดแทนที่ดินให้แก่ราษฎรในราคาที่เหมาะสมการกำหนดได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) มีความเห็นว่ามาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์อื่นที่ไม่ใช่ที่ดิน ที่จะต้องเวนคืนว่า ให้คณะกรรมการกำหนดโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดที่เป็นอยู่ในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 แต่กรณีที่เป็นปัญหานี้เป็นการกำหนดราคาเบื้องต้นของที่ดินเท่านั้น ซึ่งคณะกรรมการได้กำหนด โดยถือตามราคาประเมินทุนทรัพย์ เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามมาตรา 21(3) ซึ่งเป็นราคาที่สูงกว่าราคาตามมาตรา 21(2) และการกำหนดราคาเบื้องต้นของที่ดิน กฎหมายไม่ได้บังคับว่าจะต้องใช้ราคาในวันที่พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 ใช้บังคับ การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นของที่ดินโดยถือตามบัญชีราคาประเมินที่ดินที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่คณะกรรมการมีมติกำหนด คือวันที่ 26 ธันวาคม 2532 จึงเป็นการกำหนดราคาเบื้องต้นของที่ดินที่ถูกต้อง ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แล้ว⁵

ต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ได้ยืนยันความเห็นดังกล่าวอีกครั้ง ตามที่การทางพิเศษฯ ได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่มท 5506/2791 ลงวันที่ 27 กรกฎาคม 2533 ทหาหรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนใน 3 ประเด็นซึ่งประเด็นหนึ่งได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น ส่วนประเด็นที่สองและสามคือ

⁵ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา บันทึก เรื่องหาหรือปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 (การกำหนดราคาเบื้องต้นของที่ดินที่จะต้องเวนคืน ตามมาตรา 9 วรรคสี่ จะต้องใช้ราคาในวันใดเป็นเกณฑ์) , (มีนาคม 2533) หน้า 1-6.

1. คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นสามารถใช้ราคาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ ในวันที่มีการกำหนดราคาเบื้องต้นมาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนได้หรือไม่

2. คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น สามารถกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดิน โดยถือ ตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ใช้อยู่ในวันที่คณะกรรมการมีมติพิจารณา กำหนด โดยไม่ใช้ราคาในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับจะทำได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) มีความเห็นเกี่ยวกับปัญหาที่หาหรือมาสรุปได้ว่า

1. คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นอาจใช้ราคาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์อื่น นอก จากที่ดินในวันที่มีการกำหนดราคาเบื้องต้นมาเป็นเกณฑ์ ในการกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนได้ เพราะความที่ "ที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6" เป็น ความใช้ประกอบสภาพของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน จะนำไปใช้ประกอบกับราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดไม่ได้ เพราะไม่อาจพิสูจน์ได้ว่าราคาที่ซื้อขายในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาเป็นราคาเท่าใด

2. คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นอาจกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินโดยถือ ตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ที่ใช้ อยู่ในวันที่คณะกรรมการมีมติได้⁶

จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ที่ตอบข้อหารือของการทางพิเศษเมื่อเดือนกันยายน 2533 นี้ ทำให้เกิดการตีความบทบัญญัติตาม มาตรา 21(1) ขึ้นใหม่ กล่าวคือมาตรา 21(1) บัญญัติว่า "ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้อง ตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน ตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตาม มาตรา 6" ซึ่งกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2 เห็นว่าความที่ "ที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระ

⁶สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา บันทึก เรื่องการกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดิน และอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนเพื่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนชั้นที่ 2 , (กันยายน 2533) หน้า 1-14.

ราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6" เป็นความที่นำมาใช้ประกอบสภาพของอสังหาริมทรัพย์ ว่าจะต้องเป็นสภาพของอสังหาริมทรัพย์ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา มิใช่หมายถึงราคาของอสังหาริมทรัพย์นั้นในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา โดยเห็นว่าไม่อาจทำการพิสูจน์ได้ว่าราคาที่ซื้อขายในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาเป็นราคาเท่าใด ซึ่งความเห็นนี้จะมีผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าหน่วยงานที่ทำการเวนคืนต่างอ้างถึงความเห็นนี้ว่า ไม่อาจหาราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาได้ เพราะถ้าไม่มีการซื้อขายกันในวันนั้น ก็จะไม่มียุทธราคาซื้อขายเกิดขึ้นได้ และหากพิจารณาถึงการกำหนดเงินค่าทดแทนที่เป็นธรรมแล้ว จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนฉบับก่อนๆ และรัฐธรรมนูญบางฉบับที่ผ่านมาและฉบับปัจจุบัน จะบัญญัติว่าให้กำหนดเงินค่าทดแทนตามราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด ทั้งนี้เพราะถือได้ว่าเป็นราคาที่เป็นธรรมมากที่สุด

แต่อย่างไรก็ตาม หลักการซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมาย เกี่ยวกับการเวนคืนอย่างหนึ่งก็คือ เจ้าของที่ดินย่อมไม่ควรได้รับเงินค่าทดแทนสูงขึ้นเพราะเหตุที่ราคาที่ดินเพิ่มขึ้นเนื่องจากโครงการนั้นๆ ดังนั้น ในการพิจารณาถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด จึงต้องมีหลักให้ถือราคาในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นราคาที่ถูกต้องไว้ ดังนั้นข้อความ "ที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา" จึงควรหมายความว่า ราคาตามที่เป็นอยู่ มิใช่สภาพตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังที่กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2 ให้ความเห็นไว้

จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นกรรมการร่างกฎหมายคณะเดียวกัน ได้ตอบข้อหารือของต่างหน่วยงานในประเด็นเดียวกัน โดยให้ความเห็นที่แตกต่างกัน ซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาในขณะนั้น (นายอมร จันทรสมบูรณ์) มีความเห็นว่า "โดยที่เงื่อนไขตามมาตรา 21(2) (3) และ(4) นั้น กฎหมายมิได้กำหนด "วันใด" ไว้ ดังนั้นจึงย่อมหมายความว่า กฎหมายมีความประสงค์ให้นำเงื่อนไขดังกล่าวมาเป็นข้อพิจารณาของคณะกรรมการกำหนดราคาด้วย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม(ตามมาตรา 21วรรคหนึ่ง ประโยคสุดท้าย) หากถามต่อไปว่า ถ้าเช่นนั้นการกำหนดราคาที่ดินในวันใดจึงจะถูกต้อง เลขาธิการฯ เห็นว่า ในกรณีนี้ฝ่ายบริหารหรือคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น ควรและมีหน้าที่ที่จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้การปฏิบัติถูกต้องและเหมาะสมว่า กรณีใดและข้อเท็จจริงอย่างไรจะใช้วันใดเป็นเกณฑ์ และหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นจะกำหนดขึ้นนั้น ก็ควรกำหนดให้เป็นที่เป็นเปิดเผย" ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับความเห็นของท่านเลขาธิการฯ ดังได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 2

เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ตอบข้อหารือของกรมชลประทานดังกล่าวแล้วนั้น กระทรวงคมนาคมก็ได้มีหนังสือด่วนมากที่ คค0606/11692 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2532 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยได้ชี้แจงข้อเท็จจริงว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ที่ตอบข้อหารือของกรมชลประทานมีความแตกต่างในสาระสำคัญจากความเห็นที่ตอบข้อหารือของกระทรวงคมนาคมในตอนแรก กระทรวงคมนาคมจึงขอหารือว่า จะต้องถือปฏิบัติตามความเห็นฉบับใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ได้พิจารณาปัญหาของกระทรวงคมนาคมแล้วได้ชี้แจงว่า ตามบันทึกเรื่องแรก กระทรวงคมนาคมมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการพิจารณาเงินค่าทดแทนของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ว่าคณะกรรมการฯจะนำเอาราคาที่ดินและสภาพที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 21(2) (3) และ(4) ในวันใดเป็นเกณฑ์ และคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ได้มีความเห็นสรุปว่า ถ้าเป็นการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนซึ่งจะต้องจ่ายให้แก่บุคคลตามมาตรา 18 ซึ่งเป็นผู้อุทธรณ์และเป็นกรณีที่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ภายหลังที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ใช้บังคับแล้ว ในกรณีเช่นนี้จะต้องถือเอาวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับเป็นเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทน ดังจะเห็นได้จากความในมาตรา 18(2) (3) (4) และ(5) ซึ่งบัญญัติถึงกรณีที่จะต้องนำวันใช้บังคับของพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 มาเป็นเกณฑ์พิจารณา ส่วนปัญหาเรื่องที่สองเป็นปัญหาที่กรมชลประทานมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการกำหนดราคาเบื้องต้นของที่ดินที่จะต้องเวนคืน ตามมาตรา 9 วรรคสี่ว่าจะต้องใช้ราคาในวันใดเป็นเกณฑ์ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) มีความเห็นว่า การกำหนดราคาเบื้องต้นของที่ดินของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น ถ้าปรากฏว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามมาตรา 21(3) สูงกว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา 21(2) คณะกรรมการจะต้องถือราคาตามบัญชีราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ใช้ในวันที่คณะกรรมการมีมติกำหนด พึงสังเกตว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) แต่ละครั้งมีนัยแตกต่างกัน ครั้งแรกเป็นความเห็นเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์ของบุคคลตามที่ระบุไว้ในมาตรา 18 และมาตรา 18 ได้บัญญัติถึงวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 ไว้หลายกรณีด้วยกัน ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) จึงได้ถือวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่

ออกตามมาตรา 6 เป็นแนวสำหรับการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ สำหรับบันทึกครั้งที่สองเป็นบันทึกเกี่ยวกับการกำหนดราคาเบื้องต้นของที่ดินซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) มีความเห็นว่าจะต้องถือตามบัญชีราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ที่ใช้อยู่ในวันที่คณะกรรมการมีมติกำหนด พร้อมทั้งได้แนบบันทึกเรื่อง การกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนเพื่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วน ชั้นที่ 2 (ซึ่งเป็นการตอบข้อหารือเกี่ยวกับประเด็นนี้ ครั้งที่ 3) เพื่อให้กระทรวงคมนาคมทราบด้วย⁷

สรุปได้ว่าการตอบข้อหารือของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ที่ตอบกระทรวงคมนาคมในครั้งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาตอบว่า การตอบกระทรวงคมนาคมในตอนแรกเป็นการตอบเพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ (ตามมาตรา 25) นำไปใช้ ส่วนการตอบกรมชลประทานในครั้งที่ 2 และการทางพิเศษฯในครั้งที่ 3 เป็นการตอบเพื่อให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นนำไปใช้ ดังนั้นจะเห็นได้ว่า จากความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2 นี้เองที่อาจทำให้เกิดทางปฏิบัติแบบใหม่ขึ้นอีกว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะนำราคาในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกามาใช้ประกอบการพิจารณาอุทธรณ์ ส่วนคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น จะนำราคาในวันที่คณะกรรมการมีมติมาใช้ในการกำหนดราคาเบื้องต้น ซึ่งหากพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นและคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์นำมาใช้ ควรอย่างยิ่งที่จะต้องเป็นหลักเกณฑ์เดียวกัน ทั้งนี้เพราะคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีหน้าที่ เพียงตรวจสอบการกำหนดราคาของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นที่ได้กำหนดไว้เท่านั้น และการจะตรวจสอบกันได้ หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาจะต้องเป็นหลักเกณฑ์เดียวกันเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์นำราคาตามมาตรา 21(3) ตามที่ประกาศใช้อยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกามาใช้เป็นหลักในการพิจารณา โดยที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดราคาที่ดินโดยใช้ในราคาวันที่คณะกรรมการมีมติ ผลที่ได้รับก็คือ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์อาจจะต้องมีการพิจารณาให้มีการ

⁷ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา บันทึก เรื่องหารือปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 (การกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนจะต้องใช้ราคาของอสังหาริมทรัพย์ในวันใด เป็นเกณฑ์) , (มกราคม 2534) หน้า 1-5.

เรียกเงินค่าทดแทนที่นำไปนั้นคืนก็ได้ เพราะในวันที่คณะกรรมการมีมติอาจมีการเปลี่ยนแปลง
ประกาศราคาประเมินฯของกรมที่ดินในบริเวณนั้นๆแล้วก็ได้ และก็จะ เป็นราคาประเมินที่สูงขึ้น
กว่าเดิมในขณะที่ใช้อยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกาประกาศใช้บังคับอย่างแน่นอน

ต่อมากระทรวงคมนาคมจึงได้มีหนังสือที่ คค0211/1548 ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์
2534 ขอข้อมความเข้าใจเกี่ยวกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว เพราะกระ
ทรวงคมนาคมมีความเข้าใจว่า คณะกรรมการแต่ละชั้นจะใช้หลักเกณฑ์ต่างกัน ดังนั้นเพื่อมิให้
เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในการนำไปเป็นหลัก
ปฏิบัติต่อไป กระทรวงคมนาคมจึงขอข้อมความเข้าใจโดยขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พิจารณาสรุปความเห็น เกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนของคณะกรรมการต่างๆตามพระราชบัญญัติ
ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ดังต่อไปนี้

1. คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น ตามมาตรา 9
2. คณะกรรมการเวนคืน ตามมาตรา 23
3. คณะกรรมการที่แต่งตั้งใหม่ ตามมาตรา 27
4. คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทน ตามมาตรา 25

ว่าคณะกรรมการแต่ละคณะดังกล่าว จะต้องใช้หลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 วรรคแรก
(1)-(5) ในวงเล็บใดบ้าง และใช้ราคาในวันใดเป็นเกณฑ์ในการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์
แต่ละรายการ (3 รายการ คือ 1. ราคาที่ดิน 2. ราคาทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินนั้นหรือประกอบ
เป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น และ 3. ค่าแห่งสิทธิทั้งหลายอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน) ทั้งในกรณีที่มี
การออกกฎหมายเวนคืนไว้ก่อนและหลัง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.
2530 ประกาศใช้บังคับ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือที่ นร0601/590 ลงวันที่ 21 พฤษภาคม
2534 แจ้งความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

1. ในการกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน คณะกรรมการ
ตามมาตรา 9 และมาตรา 23 คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ตามมาตรา 27 และคณะกรรมการ
พิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 25 จะต้องกำหนดโดยใช้หลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 ทั้งมาตรา
และจะต้องนำบทบัญญัติต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเงินค่าทดแทน เช่น บทบัญญัติของมาตรา 18
มาตรา 22 และมาตรา 24 มาประกอบการพิจารณาด้วย

2. ในการกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนตามหลักเกณฑ์ที่ระบุไว้ในมาตรา 21 วรรคหนึ่ง คณะกรรมการฯ จะต้องใช้ราคาในวันที่คณะกรรมการตาม มาตรา 9 หรือมาตรา 23 แล้วแต่กรณีมีมติกำหนดเป็นเกณฑ์

3. สำหรับการเวนคืนที่ค้างการดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มีผลใช้บังคับ การดำเนินการต่อไป (รวมทั้งการกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนด้วย) จะต้องเป็นไปตามมาตรา 36 แห่งพรบ. ว่าด้วยการเวนคืนฯ พ.ศ. 2530 และหรือมาตรา 9 แห่งพรบ. แก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 ฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 ซึ่งจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณีไปว่าในวันที่พรบ. ว่าด้วยการเวนคืนฯ พ.ศ. 2530 มีผลใช้บังคับนั้น เจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาถึงขั้นตอนใด

ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งความเห็นดังกล่าวมานั้น เป็นการแจ้ง ภายหลังจากที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน โดยประกาศสช. ฉบับที่ 44 (เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534) แล้ว ดังนั้นจึงเป็นความเห็นที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายที่แก้ไขแล้ว ซึ่งหน่วยงานที่ทำการเวนคืนจะต้องปฏิบัติตามความเห็นนี้ แต่อย่างไรก็ตามผู้เขียนยังไม่เห็นด้วยกับความเห็นในข้อที่ 2 ที่ว่าคณะกรรมการฯ จะต้องใช้ราคาในวันที่คณะกรรมการตาม มาตรา 9 หรือมาตรา 23 แล้วแต่กรณีมีมติกำหนดเป็นเกณฑ์ ทั้งนี้เพราะในบางกรณีอาจเป็นเหตุให้เจ้าของที่ดินได้รับประโยชน์โดยไม่เป็นธรรมแก่สังคม จากราคาที่ดินที่สูงขึ้น เพราะโครงการที่รัฐจัดทำขึ้นภายหลังจากวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาแล้วได้ และอีกกรณีหนึ่งที่เป็นตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนคือ สภาพของที่ดินในระหว่างวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาจนถึงวันที่คณะกรรมการฯ ได้มีมตินั้น อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้หลายประการด้วยกันดังได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 2 จึงไม่ควรกำหนดไว้แน่นอนตายตัวว่าจะต้องเป็นราคาในวันใด

ประเด็นที่เกี่ยวกับอำนาจของรัฐมนตรี ตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

กรมทางหลวงได้มีหนังสือที่ คค0606/7021 ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2532 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อหารือว่าในกรณีที่รัฐมนตรีได้สั่งให้คณะกรรมการพิจารณาบทวนการกำหนดราคาค่าทดแทนใหม่ หรือแต่งตั้งคณะกรรมการชุดเดิมตามมาตรา 27 แล้วคณะกรรมการดังกล่าวยังกำหนดราคาค่าทดแทนสูงเกินไปโดยมิได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ตามมาตรา 9

หรือมาตรา 21 กรณีเช่นนี้จะต้องดำเนินการอย่างไร

ข้อเท็จจริงตามที่ เป็นปัญหาหรือมานี้ สืบเนื่องจากได้มีการออกพระราชกฤษฎีกา กำหนดแนวทางหลวงไว้เมื่อ พ.ศ. 2522 (ซึ่งพ.ร.ฎ. ดังกล่าวมีอายุการบังคับใช้ 10 ปี) เมื่อมีพ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนฯ พ.ศ. 2530 ใช้บังคับ ก็ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อกำหนดราคา เบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน และจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่เจ้าของ ทรัพย์สินที่ถูกทางหลวงตัดผ่าน และคณะกรรมการดังกล่าวมีมติโดยเสียงข้างมากให้กำหนดราคา ของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนโดยใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมใน การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมปีพ.ศ. 2531 เป็นราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ โดยมีเหตุ ผลว่าพ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนฯ พ.ศ. 2530 มิได้บัญญัติว่าราคาที่ดินจะต้องกำหนดเท่าราคา ประเมินฯ ในปีที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ และการกำหนดราคาที่ดินโดยใช้ราคาประเมินฯ ปีพ.ศ. 2531 เป็นการกำหนดราคาที่เป็นธรรมแก่เจ้าของทรัพย์สินและสังคมด้วย แต่กรมทางหลวงเห็น ว่า ราคาที่คณะกรรมการกำหนดดังกล่าวไม่เป็นไปตามกฎหมาย จึงได้เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เพื่อสั่งให้คณะกรรมการพิจารณาบทวนการกำหนดราคาหรือจำนวนเงินค่าทด แทนนั้นใหม่ ตามมาตรา 27 (1) ปรากฏว่า คณะกรรมการได้พิจารณาบทวนการกำหนดราคา แล้วก็ยังยืนยันมติเดิม กรมทางหลวงเห็นว่าการมีมติยืนยันราคาเดิมของคณะกรรมการซึ่งเป็น ราคาสูงขึ้นไม่เป็นไปตามมาตรา 21 (3) แห่งพ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนฯ พ.ศ. 2530 และตาม ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ที่ได้ให้ความเห็นไว้ ตามบันทึก เรื่องหรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนตามมาตรา 21 แห่งพ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนฯ พ.ศ. 2530 ที่ว่าจะต้องถือเอาราคาของอสังหาริมทรัพย์และ สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ เป็นเกณฑ์ในการพิจารณา กรมทางหลวงจึงเสนอให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ ซึ่งผู้แทนกรมทางหลวงได้เสนอ ให้คณะกรรมการปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว แต่กรมการส่วนใหญ่ ไม่เห็นด้วย และมีมติว่ากรณีนี้ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้ การกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินต้องใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ปีปัจจุบันเป็นเกณฑ์ ทั้งนี้เพื่อความ เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5) ได้ให้ความเห็นในตอน หนึ่งว่า ในการพิจารณากำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและกำหนดจำนวนเงิน ค่าทดแทน คณะกรรมการที่รัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้นตามมาตรา 9 เพื่อกำหนดราคาเบื้องต้น

ของอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้ถูกเวนคืน และคณะกรรมการที่รัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้นตามมาตรา 23 จะต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติและตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ประกอบกันด้วย เพราะความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2482 วางระเบียบปฏิบัติเพื่อให้กระทรวงกรมถือปฏิบัติว่า เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในทางกฎหมายเป็นประการใด โดยปกติให้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น

ดังนั้นสำหรับกรณีนี้หรือ ถ้ารัฐมนตรีเห็นว่าเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดไว้ไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 21(3) เพราะคณะกรรมการมิได้กำหนดเงินค่าทดแทนตามราคาประเมินฯ ตามราคาที่เป็นอยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงฯ ใช้บังคับตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) รัฐมนตรีก็มีอำนาจสั่งการตามมาตรา 27 ให้คณะกรรมการพิจารณาทบทวนการกำหนดราคาหรือแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ให้ปฏิบัติหน้าที่แทนคณะกรรมการชุดเดิมได้อีก จนกว่าคณะกรรมการจะได้กำหนดราคาให้ถูกต้อง ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดโดยถือตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ประกอบด้วย อนึ่ง ในการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่สมควรแต่งตั้งจากบุคคลที่ไม่เคยเป็นกรรมการในคณะกรรมการชุดเดิม ซึ่งอาจทำได้โดยประสานงานกับหน่วยงานต้นสังกัดที่แต่งตั้งผู้แทนเป็นกรรมการในคณะกรรมการชุดใหม่นั้น^๕

จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5) ข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่ากรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5 มิได้มีการพิจารณาถึงข้อเท็จจริงเลยว่าจะเหตุใดคณะกรรมการตามมาตรา 9 จึงกำหนดราคาเบื้องต้นและจำนวนเงินค่าทดแทนเช่นนั้น และที่ถูกต้องสมควรตั้งเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว จะต้องกำหนดโดยนำหลักเกณฑ์ใดมาใช้ในการพิจารณาบ้าง แต่กลับยืนยันว่า คณะกรรมการฯ จะต้องปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2 และข้อเสนอแนะที่ว่าให้รัฐมนตรีตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ไปเรื่อยๆจนกว่า

^๕ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา บันทึก เรื่องอำนาจของรัฐมนตรีตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 , (กันยายน 2532) หน้า 1-9.

คณะกรรมการจะได้กำหนดราคาให้ถูกต้อง (ซึ่งก็มีได้เสนอความเห็นว่าการกำหนดราคาที่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์กฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างไรบ้าง) หากหน่วยงานที่ทำการเวนคืนถือปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5 นี้ ก็อาจทำให้ต้องมีการตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ เรือชไปจนพระราชกฤษฎีกาสั่งอนุญาตการบังคับใช้ก็ยังมีอาจกำหนดราคาขึ้นได้ นอกจากนั้นในทางปฏิบัติแล้ว การแต่งตั้งบุคคลที่มาเป็นกรรมการก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงบุคคลเดิมได้ ทั้งนี้ตั้งจะเห็นได้จากองค์ประกอบของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการ (ตามมาตรา 9) เช่น ผู้แทนกรมที่ดิน ทางปฏิบัติก็จะแต่งตั้งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือผู้แทนสภาท้องถิ่น ก็ย่อมเป็นคนเดิมนั้นเองหากขณะนั้นยังไม่มีการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่ทำให้ความเห็นของคณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5 ในครั้งนี้ดูเหมือนจะไม่เกิดประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาของการกำหนดเงินค่าทดแทนได้มากนัก

ต่อมาได้มีการพิจารณาปัญหาเรื่องอำนาจของคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาอนุมัติ การจ่ายเงินค่าชดเชยพิเศษให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน ตามโครงการก่อสร้างทางพิเศษ ระบบทางด่วนขั้นที่ 2 เพิ่มเติมจากเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน ซึ่งในตอนหนึ่งของการพิจารณา ได้มีการพิจารณากันว่าถ้าคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นตามมาตรา 9 เสร็จไปแล้ว คณะกรรมการจะแก้ไขราคาเบื้องต้นหรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่ได้กำหนดไว้แล้วได้หรือไม่ ในประเด็นนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) มีความเห็นเป็นสองฝ่าย โดยฝ่ายหนึ่งเห็นว่า ถ้าคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นเห็นว่ามีราคาเบื้องต้นหรือเงินค่าทดแทนที่ได้กำหนดไว้มีข้อบกพร่อง ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดิน หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ คณะกรรมการอาจขออนุมัติรัฐมนตรีแก้ไขปรับปรุงราคาเบื้องต้นหรือเงินค่าทดแทนให้เป็นธรรมได้ แต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า มาตรา 27 ได้บัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีสั่งให้คณะกรรมการพิจารณาทบทวนการกำหนดราคาเบื้องต้นหรือเงินค่าทดแทนเสียใหม่ได้ เฉพาะกรณีที่รัฐมนตรีเห็นว่า ราคาเบื้องต้นหรือเงินค่าทดแทนที่กำหนดไว้สูงเกินควรเท่านั้น คณะกรรมการจึงไม่อาจแก้ไขปรับปรุงราคาเบื้องต้นหรือเงินค่าทดแทนใหม่ได้^๑

^๑ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา บันทึก เรื่องอำนาจของคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินค่าชดเชยพิเศษให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน ตามโครงการก่อสร้างทางพิเศษ ระบบทางด่วนขั้นที่ 2 เพิ่มเติมจากเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน , (กันยายน 2533) หน้า 15.

ส่วนเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งแก้ไขราคาเบื้องต้นหรือแก้ไขจำนวนเงินค่าทดแทนที่กำหนดไว้โดยมีข้อบกพร่องได้ โดยรัฐมนตรีมีคำสั่งในการวินิจฉัยอุทธรณ์ตามระบอบอุทธรณ์ตามมาตรา 25 วรรคสอง ซึ่งตามมาตรานี้ได้กำหนดให้คณะกรรมการคณะนี้เป็นคณะกรรมการคนละคณะกับคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น นอกจากนี้เลขาธิการเห็นว่า เมื่อมีการอุทธรณ์แล้วคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นเองก็ขอเปลี่ยนแปลงราคาเบื้องต้นที่ตนเองกำหนดไว้ไม่ได้ แต่ต้องให้รัฐมนตรีเป็นผู้สั่งแก้ไขโดยการสั่งการในชั้นวินิจฉัยอุทธรณ์ และเลขาธิการฯ ไม่เห็นด้วยกับเหตุผลที่กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2 (อีกฝ่ายหนึ่ง) ที่อ้างถึงบทบัญญัติมาตรา 27 มาตีความในประเด็นนี้ เพราะบทบัญญัติมาตรา 27 เป็นบทบัญญัติที่มุ่งหมายให้รัฐมนตรี มีอำนาจแก้ไขในกรณีที่ปรากฏว่าคณะกรรมการตามมาตรา 9 หรือมาตรา 23 กำหนดราคาไว้สูงเกินไปโดยคณะกรรมการกำหนดราคาฯ มิได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด และในกรณีเช่นนี้รัฐมนตรีย่อมมีอำนาจสั่งทบทวนได้แม้ไม่มีการอุทธรณ์ขึ้นมา¹⁰

ผู้เขียนมีความเห็นเช่นเดียวกับท่านเลขาธิการฯ ซึ่งกล่าวโดยสรุปแล้วก็คือ อำนาจของรัฐมนตรีตามมาตรา 27 นี้ จะนำมาใช้ได้แม้ไม่มีการอุทธรณ์จากผู้ใด เพียงแต่รัฐมนตรีเห็นว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนซึ่งคณะกรรมการ ตามมาตรา 9 หรือคณะกรรมการ ตามมาตรา 23 ได้กำหนดไว้สูงเกินไปโดยมิได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา 9 หรือมาตรา 21 รัฐมนตรีก็มีอำนาจตามมาตรา 27 คือสั่งให้คณะกรรมการทบทวนใหม่ หรือแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ ส่วนอำนาจของรัฐมนตรีตามมาตรา 25 จะเป็นกรณีที่มีการอุทธรณ์จากผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ไม่พอใจราคาหรือจำนวนเงินค่าทดแทนนั้น ดังนั้นการที่ผู้เห็นว่า พรบ.ว่าด้วยการเวนคืนฯ พ.ศ. 2530 นี้บัญญัติถึงเฉพาะการให้อำนาจรัฐมนตรีในกรณีที่เห็นว่าราคาสูงเกินไป แต่กรณีที่รัฐมนตรีเห็นว่าราคาต่ำเกินไป กฎหมายไม่ได้บัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีในการแก้ไขไว้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นความจริงเลย เพราะหากรัฐมนตรีเห็นว่าราคาต่ำเกินไปก็สามารถมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์กำหนดเงินค่าทดแทน ให้แก่ผู้ถูกเวนคืนรายนั้นๆ เพิ่มขึ้นได้ตามมาตรา 25 ส่วนกรณีที่ไม่มีผู้อุทธรณ์ แต่รัฐมนตรีเห็นเองว่าราคาต่ำเกินไป เช่นนี้ก็ไม่มี ความจำเป็นใดๆที่จะต้องไปทำการแก้ไขราคานั้น เพราะการไม่อุทธรณ์ก็ย่อมต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้ถูกเวนคืนรายนั้นๆคงจะพอใจจำนวนเงินที่คณะกรรมการกำหนดให้แล้วนั่นเอง

¹⁰ บันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการฯ หน้า 19-20.

ประเด็นที่เกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทน

กระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือด่วนมาก ที่คค0209/3743 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2531 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อหารือปัญหาที่เกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์ ดังนี้

1. คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ (ตามมาตรา 25) จะพิจารณาค่าอุทธรณ์ซึ่งเลขกำหนดเวลาที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจะต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายใน 60 วัน นับแต่วันที่รับค่าอุทธรณ์ได้หรือไม่ และรัฐมนตรีจะวินิจฉัยอุทธรณ์ภายหลัง 60 วัน นับแต่วันที่รับค่าอุทธรณ์ได้หรือไม่ ค่าวินิจฉัยนั้นจะมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายหรือไม่ เพียงใด

2. ในกรณีที่ค่าอุทธรณ์หมดอายุความตามข้อ 1 ผู้อุทธรณ์ได้ยื่นหนังสือแสดงความจำนงว่าจะไม่ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา 26 แต่จะขอให้คณะกรรมการพิจารณาให้ความเป็นธรรมทางเจรจาตกลงกัน คณะกรรมการจะดำเนินการตามความประสงค์ของผู้อุทธรณ์ได้หรือไม่ และการดำเนินการดังกล่าวมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายหรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) มีความเห็นไว้ ดังนี้

1. สำหรับปัญหาแรกที่ว่า เมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่รัฐมนตรีได้รับค่าอุทธรณ์เรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน คณะกรรมการฯ และรัฐมนตรีจะมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ต่อไปได้หรือไม่นั้น มีความเห็นว่า เมื่อพิจารณาความในมาตรา 25 วรรคสอง ประกอบกับมาตรา 26 วรรคแรก ของพรบ.ว่าด้วยการเวนคืนฯ พ.ศ.2530 แล้ว เห็นได้ว่า เจตนารมณ์ของพรบ.ว่าด้วยการเวนคืนฯ พ.ศ.2530 ที่บัญญัติมาตรา 25 วรรคสองและมาตรา 26 วรรคแรกขึ้นไว้ก็เพื่อจะเร่งรัดให้รัฐมนตรีดำเนินการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว เพื่อประโยชน์ของราษฎรที่ถูเวนคืนที่ดิน และถ้ารัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายใน 60 วัน ก็ได้บัญญัติให้สิทธิเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ นำคดีฟ้องร้องต่อศาลได้ภายในกำหนดเวลาหนึ่งปี นับแต่วันที่พ้นกำหนด 60 วัน เมื่อพรบ.ว่าด้วยการเวนคืนฯ พ.ศ.2530 ได้บัญญัติความไว้เพียงเท่านั้น ก็ต้องแปลความว่ากฎหมายไม่ได้ห้ามรัฐมนตรีที่จะวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อไปเมื่อพ้นกำหนด 60 วัน แต่การวินิจฉัยของรัฐมนตรีจะเป็นที่ยอมรับของผู้อุทธรณ์หรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับผลของค่าวินิจฉัยอุทธรณ์ ถ้าเจ้าของที่ดินพอใจในค่าวินิจฉัยอุทธรณ์เพราะได้ค่าทดแทนที่เป็นธรรม เจ้าของที่ดินก็คงจะไม่นำคดีขึ้นฟ้องต่อศาล หรือถ้าได้ฟ้องไว้แล้วก็อาจถอนฟ้อง

2. สำหรับปัญหาที่สอง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) มีความเห็นว่า การกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 18 จะ

ต้องกำหนดโดยคำนึงถึงกฎเกณฑ์ที่ระบุไว้ในมาตรา 21 เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม ฉะนั้นผู้ออกฤทธิ์หรือเจ้าของที่ดินจึงย่อมมีสิทธิที่จะเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาออกฤทธิ์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมพิจารณากำหนดราคาที่ดินที่เป็นธรรมได้เสมอ ในเมื่อเห็นว่า ราคาที่คณะกรรมการกำหนดยังไม่เป็นธรรม หรือคณะกรรมการยังไม่ได้พิจารณากำหนดแต่ครบกำหนด 120 วันเสียก่อน ถ้ารัฐมนตรีเห็นว่า การกำหนดราคายังมิได้กระทำครบถ้วนถูกต้องตามบทบัญญัติของพรบ.ว่าด้วยการเวนคืนฯ พ.ศ. 2530 รัฐมนตรีย่อมมีอำนาจกำหนดราคาที่ดินที่เป็นธรรม ถึงแม้จะพ้นกำหนด 60 วันได้¹¹

จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ในครั้งนี้นี้ทำให้เกิดแนวทางปฏิบัติขึ้นมาอีกว่า รัฐมนตรีจะมีคำวินิจฉัยออกฤทธิ์ภายหลังพ้นกำหนด 60 วันก็ได้ ดังนั้นในทางปฏิบัติที่ผ่านมาจึงถือเป็นเรื่องปกติที่รัฐมนตรีจะมีคำวินิจฉัย 2-3 ปีหลังจากนั้น และผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนก็มักจะนำคดีฟ้องร้องต่อศาลทันทีเมื่อพ้นกำหนด 60 วัน โดยไม่รอคำวินิจฉัยออกฤทธิ์ของรัฐมนตรี ซึ่งผลที่เกิดขึ้นก็คือ ทำให้บทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการกำหนดเงินค่าทดแทนโดยรัฐมนตรีนี้มีอาจนำมาบังคับใช้ให้สอดคล้องเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ กล่าวคือ กฎหมายต้องการให้มีการตรวจสอบการกำหนดเงินค่าทดแทนโดยรัฐมนตรีก่อน ในกรณีที่ผู้ถูกเวนคืนยังไม่พอใจจำนวนเงินค่าทดแทนที่กำหนดให้ แล้วถ้าปรากฏว่ายังไม่พอใจคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีอีก จึงค่อยนำคดีฟ้องร้องต่อศาล แต่ทางปฏิบัติทุกวันนี้เมื่อพ้น 60 วันนับแต่วันได้รับคำออกฤทธิ์ และยังไม่มีการวินิจฉัยออกฤทธิ์ ผู้ถูกเวนคืนรายนั้นๆก็จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลทันที ส่วนคณะกรรมการพิจารณาออกฤทธิ์ดังกล่าวไว้แล้วในบทที่ 3 ซึ่งบางหน่วยงานก็ยังคงพิจารณาออกฤทธิ์นั้นต่อไป บางหน่วยงานก็ระงับการพิจารณา และในกรณีที่รัฐมนตรีมีคำวินิจฉัยในขณะที่ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล หน่วยงานที่ทำการเวนคืนบางแห่งก็ไม่อาจไปทำความตกลงประนีประนอมกับผู้ออกรายนั้นๆได้

ต่อมากระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือที่ คค0211/12599 ลงวันที่ 6 กันยายน 2533 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อหารือว่าขณะนี้ผู้มีฤทธิ์ที่กระทรวงคมนาคมได้รับไว้

¹¹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา บันทึก เรื่องหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาออกฤทธิ์เงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530, (มิถุนายน 2531) หน้า 1-15.

เป็นระยะเวลาเกินกว่าหนึ่งปีกับหกสิบวันอยู่เป็นจำนวนหลายราย และเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีกับหกสิบวันแล้ว ผู้อุทธรณ์ไม่อาจนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์จึงมีข้อสงสัยว่า คณะกรรมการฯ และรัฐมนตรีจะพิจารณาอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีกับหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ได้หรือไม่ และถ้ารัฐมนตรีวินิจฉัยสั่งให้จ่ายเงินเพิ่มขึ้น เจ้าหน้าที่จะจ่ายเงินให้ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) มีความเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา 25 วรรคสอง ที่บัญญัติให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ก็เนื่องจากกฎหมายมีเจตนารมณ์ ที่จะเร่งรัดให้รัฐมนตรีดำเนินการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็วเพื่อประโยชน์ของราษฎรผู้ถูกเวนคืน มิได้หมายความว่าหากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว รัฐมนตรีจะไม่มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ได้ยื่นมาภายในกำหนดเวลาที่กฎหมายบังคับไว้ในกรณีที่รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์โดยกำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนให้เป็นที่พอใจของราษฎรผู้ถูกเวนคืน ย่อมถือได้ว่าเป็นการให้ความเป็นธรรมแก่ราษฎรผู้ถูกเวนคืน เมื่อราษฎรผู้ถูกเวนคืนไม่ได้ยื่นฟ้องต่อศาลภายในกำหนดเวลาที่กฎหมายบังคับ ก็ต้องถือว่าราษฎรผู้ถูกเวนคืน ไม่ประสงค์จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลโดยหวังผลในการวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าจะให้ความเป็นธรรมแก่ตนได้ตามที่อุทธรณ์ไว้ ดังนั้น ในปัญหาที่กระทรวงคมนาคมหารือมานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) มีความเห็นว่า รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ที่จะพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์โดยให้เพิ่มราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทน เจ้าหน้าที่จะต้องจ่ายราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นตามคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี แต่ในกรณีที่ราษฎรผู้ถูกเวนคืนได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา 26 วรรคหนึ่ง การจ่ายเงินเพิ่มขึ้นตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรี เจ้าหน้าที่ควรจะจ่ายให้หลังจากที่ราษฎรผู้ถูกเวนคืนได้ถอนฟ้อง และศาลชั้นต้นได้อนุญาตให้ถอนฟ้องแล้ว¹²

¹² สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา บันทึก เรื่องหารือปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 (รัฐมนตรีจะพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีกับหกสิบวันแล้วได้หรือไม่ และถ้ารัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์โดยสั่งให้จ่ายเงินเพิ่มขึ้น เจ้าหน้าที่จะจ่ายเงินให้ได้หรือไม่) , (กรกฎาคม 2534) หน้า 1-5.

จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) แสดงให้เห็นว่า ได้มีการตีความบทบัญญัติมาตรา 26 ที่ว่า "ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตามมาตรา 25 หรือในกรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยออกุทธผลให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 25 วรรคสอง ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วแต่กรณี" ว่า ถ้าหากผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่ฟ้องคดีต่อศาลภายใน 1 ปี นับแต่วันที่พ้นกำหนดของระยะเวลาในการวินิจฉัยของรัฐมนตรี คือ หกสิบวันนับแต่วันได้รับคำออกุทธผล กรณีเช่นนี้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนก็จะไม่มีสิทธินำคดีฟ้องต่อศาลได้อีก ซึ่งผู้เขียนยังไม่เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในส่วนนี้นัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2 ได้กล่าวไว้ตอนหนึ่งว่า เมื่อราษฎรผู้ถูกเวนคืนไม่ได้ยื่นฟ้องต่อศาลภายในกำหนดเวลาที่กฎหมายบังคับก็ต้องถือว่าราษฎรผู้ถูกเวนคืนไม่ประสงค์จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล โดยหวังผลในการวินิจฉัยออกุทธผลของรัฐมนตรีว่า จะให้ความเป็นธรรมแก่ตนได้ตามที่ออกุทธผลไว้" นั้น ผู้เขียนกลับมีความเห็นในทางตรงกันข้ามว่า อาจเกิดกรณีที่ราษฎรผู้ถูกเวนคืนไม่ได้ยื่นฟ้องต่อศาลภายในกำหนดเวลาที่กฎหมายบังคับก็เพราะ รัฐมนตรีได้ให้ความหวังว่าจะให้ความเป็นธรรมแก่ตนตามที่ได้ออกุทธผลไว้ก็ได้ ซึ่งกรณีเหล่านี้ไม่น่าที่จะเป็นเหตุให้ราษฎรผู้ถูกเวนคืนนั้นหมดสิทธิในการนำคดีมาฟ้องต่อศาล ดังนั้นจึงควรตีความบทบัญญัติในมาตรา 26 นี้ว่า ให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีด้วย ไม่ว่าจะ เป็นคำวินิจฉัยที่มีภายในกำหนดหรือภายหลังที่พ้นกำหนดแล้วก็ตาม (ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2) ทั้งนี้ เพราะจะเป็นการเร่งรัดให้รัฐมนตรีมีคำวินิจฉัยนั้นให้เร็วที่สุด เพราะมิฉะนั้นสิทธิในการนำคดีฟ้องร้องต่อศาลของผู้ถูกเวนคืนก็ยังคงมีอยู่เรื่อยไปจนกว่าจะได้มีคำวินิจฉัยแล้วจึงจะเริ่มนับหนึ่งปี นอกจากนี้ตามความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2 ดังกล่าวนี้ หากปรากฏว่ารัฐมนตรีได้มีคำวินิจฉัยขึ้นตามราคาที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้กำหนดไว้ กรณีเช่นนี้ยังเป็นการตัดทอนสิทธิของราษฎรผู้ถูกเวนคืนโดยไม่เป็นธรรมนัก เพราะผู้ถูกเวนคืนรายนั้นก็ไม่อาจนำคดีฟ้องร้องต่อศาลได้อีก และจะทำให้กระบวนการในการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม ไม่อาจนำมาใช้ให้บังเกิดผลได้อย่างแท้จริง

ประเด็นที่เกี่ยวกับอำนาจของคณะรัฐมนตรี ในการพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินค่าชดเชยพิเศษให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนเพิ่มเติมจากเงินค่าทดแทน

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือด่วนที่สุดที่ นร0202/9341 ลงวันที่ 22 มิถุนายน 2532 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสรุปความได้ว่า กระทรวงมหาดไทยได้เสนอคณะรัฐมนตรี ขอให้พิจารณาหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนตามโครงการก่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนขั้นที่ 2 เพื่อให้การทางพิเศษนำหลักเกณฑ์ดังกล่าว ไปพิจารณาเพิ่มเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนได้ ทั้งนี้เพราะการทางพิเศษมีปัญหาในการเวนคืนมาก เนื่องจากเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนได้ร้องเรียนเสมอว่า เงินค่าทดแทนที่ได้รับต่ำเกินไปไม่สามารถนำไปจัดซื้อที่อยู่ใหม่ได้ การทางพิเศษและกระทรวงมหาดไทยได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการหาวิธีที่จะเพิ่มจำนวนเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนเพื่อมิให้เกิดร้อนรนมากเกินไป แต่การทางพิเศษและกระทรวงมหาดไทยไม่สามารถที่จะเพิ่มค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ไม่ได้ให้อำนาจการทางพิเศษที่จะเพิ่มเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้ถูกเวนคืนได้ จึงจำเป็นต้องเสนอขออนุมัติหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้การทางพิเศษนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวไปพิจารณาเพิ่มเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนต่อไป ซึ่งการทางพิเศษได้ขออนุมัติหลักเกณฑ์การกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทน ดังนี้

1. ค่าทดแทนที่ดิน ถ้าที่ดินอยู่ในบล็อกโซนใดที่ได้มีการซื้อขายก่อนประกาศใช้ พระราชกฤษฎีกา ก็ให้ใช้ราคาซื้อขายดังกล่าวเปรียบเทียบกับเพื่อคำนวณเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ถ้าไม่มีราคาซื้อขายก็ให้สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน กรมที่ดิน ประเมินเป็นรายแปลงให้ สำหรับที่ดินในจังหวัดนนทบุรีให้สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน กรมที่ดิน ประเมินราคาเป็นรายแปลงให้เช่นเดียวกัน

2. ค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างให้การทางพิเศษเพิ่มเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนอีก 50 % ของราคาสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเวนคืนเฉพาะรายที่เจ้าของทรัพย์สินใช้เพื่อเป็นที่อยู่อาศัย ไม่รวมถึงเจ้าของทรัพย์สินที่นำอาคารของตนเองไปให้เช่า หรือให้การทางพิเศษพิจารณาค่าทดแทนใหม่โดยใช้ราคาวัสดุของสิ่งปลูกสร้างตามราคาตลาด และของกระทรวงพาณิชย์ในวันที่ 1 มกราคม 2531 โดยไม่ต้องหักค่าเสื่อมราคา

รองนายกรัฐมนตรี (นายพงษ์ สารสิน) รักษาราชการแทนนายกรัฐมนตรี เห็นว่า มาตรา 25 และมาตรา 26 แห่งพร.ว่าด้วยการเวนคืนฯ พ.ศ. 2530 บัญญัติให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดสามารถอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ และถ้ายังไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีก็สามารถนำคดีไปฟ้องต่อศาลได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดหกสิบวันที่รัฐมนตรีต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จ จึงมีคำสั่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีว่า คณะรัฐมนตรีมีอำนาจพิจารณาเรื่องนี้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ได้พิจารณาปัญหาที่ขอหา รือมาเห็นว่า มีปัญหาที่พึงพิจารณาในเบื้องต้นว่า (1) หลักเกณฑ์ที่การทางพิเศษฯ ได้นำเสนอ คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณอนุมัติ เป็นเงินค่าทดแทนที่กทพ. ประสงค์จะนำไปจ่ายเพิ่มจากราคาเบื้องต้นหรือเงินค่าทดแทนที่ได้ตกลงกันไว้ ระหว่างที่เจ้าหน้าที่ของกทพ. กับเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ หรือ (2) เป็นหลักเกณฑ์ที่กทพ. ประสงค์จะให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นนำไปใช้ในการพิจารณากำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน และเงินค่าทดแทนที่จะจ่ายให้แก่บุคคลตามมาตรา 18 ให้เป็นธรรมมากยิ่งขึ้น ซึ่งผู้แทนกทพ. ยืนยันว่า เป็นหลักเกณฑ์ที่กทพ. ประสงค์จะนำไปคำนวณเพิ่มให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ ในกรณี กทพ. เห็นว่าราคาอสังหาริมทรัพย์หรือเงินค่าทดแทนที่กทพ. ได้ตกลงซื้อหรือกำหนดให้แก่เจ้าของที่ดินหรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์อื่นซึ่งไม่เกินราคาเบื้องต้นหรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการตามมาตรา 9 กำหนด แต่กทพ. ยังเห็นว่า เป็นราคาหรือค่าทดแทนที่ไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินหรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ เพราะไม่อาจนำเงินที่ได้จากการขายอสังหาริมทรัพย์รวมทั้งเงินค่าทดแทนไปจัดหา หรือซื้อที่อยู่อาศัยใหม่ในสภาพที่ใกล้เคียงกับที่อยู่อาศัยที่จะต้องถูกเวนคืนได้ กทพ. จึงประสงค์ที่จะจ่ายเงินเพิ่มให้แก่เจ้าของที่ดินหรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ถึงแม้จะเกินราคาเบื้องต้นหรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดก็ตาม โดย กทพ. ถือว่าเป็นการจ่ายเงินพิเศษนอกเหนือจากการจ่ายเงินค่าทดแทนตามพร.ว่าด้วยการเวนคืนฯ พ.ศ. 2530

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ได้พิจารณาพร.ว่าด้วยการเวนคืนฯ พ.ศ. 2530 และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 (การจัดตั้งการทางพิเศษฯ) แล้ว มีความเห็นว่ากฎหมายทั้งสองฉบับไม่เปิดช่องให้กทพ. จ่ายเงินค่าชดเชยพิเศษให้แก่เจ้า

ของที่ดินหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์เพิ่มจากราคาของอสังหาริมทรัพย์และค่าทดแทนที่กทพ. ได้ตกลงซื้อขายหรือกำหนดไปแล้ว ถ้าการจ่ายเงินค่าชดเชยพิเศษ เมื่อรวมกับราคาที่ดินที่ตกลงซื้อขายหรือค่าทดแทนที่จะจ่ายให้แก่บุคคลตามมาตรา 18 จะเกินกว่าราคาเบื้องต้นและเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการได้กำหนดไว้ โดยมีเหตุผลดังต่อไปนี้

1. การกำหนดราคาเบื้องต้นและค่าทดแทน โดยคณะกรรมการตามมาตรา 9 และเป็นการกำหนดตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายได้กำหนดไว้คือ มาตรา 21 แห่งพรบ. ว่าด้วยการเวนคืนฯ พ.ศ. 2530 จึงต้องสันนิษฐานไว้ในเบื้องต้นว่า เป็นการกำหนดที่สอดคล้องกฎหมาย เหมาะสมและเป็นธรรมในทัศนะของกรรมการ และถ้าเจ้าของอสังหาริมทรัพย์รายใดยังไม่พอใจราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่เจ้าหน้าที่ได้กำหนดให้ ก็มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี และถ้าผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรี ก็ยังมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้อีก ซึ่งจากกระบวนการของพรบ. ว่าด้วยการเวนคืนฯ พ.ศ. 2530 ดังได้กล่าวมาข้างต้น และประกอบกับไม่มีบทบัญญัติใดในพรบ. ว่าด้วยการเวนคืนฯ พ.ศ. 2530 ที่สนับสนุนหรือแสดงให้เห็นว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ (การทางพิเศษฯ) หรือคณะรัฐมนตรีมีอำนาจเพิ่มเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการได้กำหนดไว้ นอกจากนี้พึงระลึกว่า เงินค่าชดเชยพิเศษที่กทพ. ขออนุมัติคณะรัฐมนตรีจ่ายให้แก่ผู้จะถูกเวนคืนนั้น จะจ่ายเฉพาะผู้จะถูกเวนคืนตามโครงการก่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนขั้นที่ 2 เท่านั้น ฉะนั้นจึงย่อมไม่เป็นธรรมแก่ผู้จะถูกเวนคืนตามโครงการอื่นซึ่งไม่มีเงินที่จะจ่ายในรูป "เงินค่าชดเชยพิเศษ" ดังเช่นกทพ.

2. พิจารณาจากวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของกทพ. จะเห็นได้ว่าไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจกทพ. จ่ายเงินในรูป "เงินค่าชดเชยพิเศษ" กล่าวโดยสรุปเมื่อกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวข้างต้น ไม่ได้เปิดช่องให้ กทพ. จ่ายเงินค่าชดเชยพิเศษให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องถูกเวนคืนเกินกว่าราคาเบื้องต้นและเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการได้กำหนดไว้ ฉะนั้นคณะรัฐมนตรีจึงไม่อาจพิจารณาอนุมัติหลักเกณฑ์การจ่าย "เงินค่าชดเชยพิเศษ" ตามที่กทพ. เสนอได้

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) เห็นสมควรเสนอเป็นข้อสังเกตว่า ในการพิจารณากำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและเงินค่าทดแทน รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยในฐานะที่ตามมาตรา 9 แห่งพรบ. ว่าด้วยการเวนคืนฯ พ.ศ. 2530 ได้บัญญัติให้เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน ในกรณีนี้รัฐมนตรีอาจมอบนโยบายในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวโดย

ให้ใช้ดุลพินิจกำหนดราคาเบื้องต้นและเงินค่าทดแทนที่เป็นธรรมมากที่สุด และให้คำนึงถึงความเสียหาย เนื่องจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้นรวมไว้ด้วย ทั้งนี้ตามที่ได้อำนาจไว้ตามมาตรา 21 วรรคท้าย¹³

จากความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2 นี้ ท่านเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (นายอมร จันทรสมบูรณ์) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า เห็นด้วยเฉพาะในประเด็นที่ว่า คณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจจ่าย "เงินค่าชดเชยพิเศษ" ตามที่การทางพิเศษฯ ได้ขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีได้ ทั้งนี้เพราะพรบ.ว่าด้วยการเวนคืนฯ พ.ศ. 2530 ได้บัญญัติไว้และเข้าใจได้ชัดเจนในประเด็นนี้ แต่สำหรับในประเด็นอื่น เลขาธิการฯ มีความเห็นแตกต่างกันไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2 ที่ให้ข้อสังเกตโดยเสนอความเห็นว่า รัฐมนตรีอาจมอบหมายนโยบายให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น ใช้ดุลพินิจกำหนดราคาเบื้องต้นและเงินค่าทดแทนให้รวมไปถึงค่าเสียหายสำหรับการออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยตามมาตรา 21 วรรคห้าได้ด้วย

เลขาธิการฯ เห็นว่า การที่รัฐมนตรีมอบหมายเช่นนั้น อาจเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง เพราะในปัญหานี้มีประเด็นจะต้องวินิจฉัยอยู่ว่า ในมาตรา 21 วรรคห้า คำว่า "อสังหาริมทรัพย์" ที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยนั้น จะหมายถึง "ที่ดิน(อยู่อาศัย)" ด้วยหรือไม่ หรือใช้เฉพาะกับ "สิ่งปลูกสร้าง(อยู่อาศัย)" เท่านั้น เพราะถ้ามีความเห็นในทางหนึ่งทางใดแล้ว ผลก็จะแตกต่างกันออกไป กล่าวคือ ถ้ามีความเห็นในนี้ว่า มาตรา 21 ทั้งมาตรา (รวมทั้งวรรคห้า) ใช้ในการกำหนดเงินค่าทดแทน "เพื่อค่าเสียหายในการออกจากที่ดินที่ใช้อยู่อาศัยด้วย (ซึ่งเป็นแนวความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 8 และของเลขาธิการฯ) คณะกรรมการกำหนดค่าทดแทนเบื้องต้นก็จะมีอำนาจกำหนด "เงินค่าทดแทนเพื่อความเสียหายในการออกจากที่ดิน(ที่อยู่อาศัย)" ได้ โดยไม่จำเป็นต้องให้คณะกรรมการฯ ไปใช้ดุลพินิจนำไปกำหนดรวมกับ "เงินค่าทดแทนเพื่อการอื่น" (ตามคำแนะนำของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) แต่ถ้ามีความเห็นว่า มาตรา 21

¹³ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา บันทึก เรื่องอำนาจของคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินค่าชดเชยพิเศษให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน ตามโครงการก่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนขั้นที่ 2 เพิ่มเติมจากเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน , (กันยายน 2533) หน้า 1-16.

วรรคห้า จะนำมาใช้บังคับใน "การกำหนดเงินค่าทดแทนเพื่อความเสียหายในการออกจากที่ดิน (อยู่อาศัย)" ไม่ได้ (ซึ่งเป็นความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2 เองว่า "คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นที่ตั้งขึ้นตามมาตรา 9 นั้น จะต้องกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินได้ตามเงื่อนไขของมาตรา 21(2) หรือ(3) เท่านั้น โดยไม่อาจนำมาตรา 21 ทั้งมาตรามาใช้บังคับได้) การที่กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2 เสนอให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นใช้ดุลพินิจนำเงื่อนไข(เกี่ยวกับที่อยู่อาศัย) นี้ไปพิจารณากำหนดรวมไว้กับการกำหนดเงินค่าทดแทนเพื่อการอื่นให้มีจำนวนสูงขึ้น เลขาธิการฯ เห็นว่าน่าจะไม่ต้องและเห็นว่า ดุลพินิจของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นในลักษณะดังกล่าวน่าจะเป็นดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (ตามหลักกฎหมายปกครอง) เพราะเป็นการใช้ดุลพินิจที่นำเอาเงื่อนไขที่กฎหมายไม่อนุญาตให้ใช้มาใช้ เป็นการหลีกเลี่ยงข้อห้ามของกฎหมาย และดังนั้นหากรัฐมนตรีจะมอบหมายให้เป็นนโยบาย (ตามที่กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2 เสนอ) การกระทำของรัฐมนตรีก็อาจจะขัดต่อกฎหมายตามหลักกฎหมายปกครองได้¹⁴

นอกจากนี้เลขาธิการฯ ได้มีข้อสังเกตให้ส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทบทวนความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2 ต่อที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย ในประเด็นต่างๆ 6 ประเด็นดังนี้

1. การกำหนดราคาที่ดินตามมาตรา 9 วรรคสี่ ตามมาตรา 22 และมาตรา 23 วรรคสอง ของคณะกรรมการกำหนดราคาที่ตั้งขึ้นตามมาตรา 9 วรรคสอง และตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง มีหลักเกณฑ์เหมือนกันหรือไม่ และจะต้องใช้หลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 ทั้งมาตราหรือไม่ ถ้าไม่ต้องใช้มาตรา 21 ทั้งมาตรา จะต้องนำราคาที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนที่มีราคาสูงขึ้นหรือลดลงมาหักหรือเพิ่มเงินค่าทดแทนหรือไม่

2. การกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับสิ่งปลูกสร้าง จะใช้หลักเกณฑ์เฉพาะราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดตามมาตรา 21 (1) เท่านั้นหรือให้มาตรา 21 ทั้งมาตรา

¹⁴ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร0601/758 ลงวันที่ 12 กันยายน 2533 เรื่องการพิจารณาให้ความเป็นธรรมและหลักเกณฑ์ในการชดเชยค่าเวนคืนเนื่องจากการก่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนขั้นที่ 2 , หน้า 4-5.

3. ในการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์ (ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง) ตามเงื่อนไขของ มาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) (3) และ (4) จะต้องเอาเงื่อนไขที่มีอยู่ในวันใช้บังคับพระราช กฤษฎีกา หรือในวันที่คณะกรรมการตามมาตรา 9 หรือมาตรา 23 มีมติ หรือในวันใด

4. การกำหนดเงินค่าทดแทนเพื่อความสะดวกสำหรับการออกจากอสังหาริมทรัพย์ ที่ใช้อยู่อาศัย (ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง) ตามมาตรา 21 วรรคห้า จะต้องถือค่าเสียหาย (เช่นค่า ทดแทนวัสดุที่เสียหายจากการรื้อถอน ค่าแรงรื้อถอน ค่าแรงก่อสร้างใหม่ ฯลฯ) ที่เกิดขึ้นในวัน ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา หรือในวันที่คณะกรรมการกำหนดราคามีมติ หรือในวันอื่นใด

5. วัตถุประสงค์ของการเวนคืนในโครงการเพื่อก่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนที่ จะมีการเก็บค่าผ่านทางเพื่อชดใช้คืนเงินลงทุนและให้สัมปทานแก่เอกชนจะนำมาเป็นข้อพิจารณา เพื่อกำหนดเงินค่าทดแทนให้แตกต่างไปจากโครงการของรัฐอย่างอื่นที่ไม่มีการเก็บรายได้ เพื่อ ชดใช้คืนเงินลงทุนเช่นเวนคืนเพื่อทำสวนสาธารณะได้หรือไม่

6. ในกรณีที่ปรากฏว่าการกำหนดเงินค่าทดแทนหรือราคาเบื้องต้นที่กระทำโดยคณะ กรรมการกำหนดราคาฯ มีความผิดพลาดและมีได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงมหาดไทยจะมีอำนาจวินิจฉัยขอทบทวนเพื่อแก้ไขให้ถูกต้องโดยอาศัยอำนาจ ตาม มาตรา 25 วรรคสองได้หรือไม่

นายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว จึงมีคำสั่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอเรื่อง ต่อที่ประชุมใหญ่ต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาความเป็น มาทั้งหมดของปัญหามีความเห็นว่ ปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้นเพราะผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตาม โครงการก่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนขั้นที่ 2 ร้องเรียนว่าได้รับความเดือดร้อนเนื่องจาก เงินค่าทดแทนที่ได้รับนั้นต่ำเกินไป ไม่เพียงพอที่จะนำไปจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ที่มีสภาพใกล้เคียง กับที่อยู่อาศัยเดิมที่ถูกเวนคืน ขอให้รัฐบาลพิจารณาให้ความช่วยเหลือ ซึ่งการทางพิเศษฯ กระทรวงมหาดไทย และคณะรัฐมนตรีก็เห็นสมควรช่วยเหลือผู้ถูกเวนคืนดังกล่าว โดยจะให้ผู้ถูกเวน คืนได้รับเงินเพิ่มขึ้นในรูปของเงินค่าชดเชยพิเศษโดยเร็ว หากคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประ ชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จะพิจารณาวินิจฉัยปัญหาตามพรบ.ว่าด้วยการเวนคืนฯ พ.ศ. 2530 ที่กำหนดไว้ทั้ง 6 ประเด็นดังที่เลขาธิการฯ (นายอมร จันทรสมบูรณ์) เสนอ ก็จะต้อง ใช้เวลานานและไม่ทันต่อความเร่งด่วนของเหตุการณ์ และถึงแม้จะพิจารณาวินิจฉัยปัญหาดัง กล่าวไปแล้ว ก็อาจจะไม่สามารถแก้ ปัญหาที่เกิดขึ้นให้เป็นตามแนวทางที่คณะรัฐมนตรีประสงค์

ได้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงเห็นว่าปัญหาที่พึงพิจารณา วินิจฉัยเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีในขณะนี้คือ คณะรัฐมนตรีจะมีอำนาจพิจารณาอนุมัติให้มีการจ่ายเงินค่าชดเชยพิเศษให้แก่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามโครงการก่อสร้างทางพิเศษระบบทาง ค่วนชั้นที่ 2 ทูกราย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมได้หรือไม่ และถ้าหากไม่สามารถทำได้จะต้อง ดำเนินการอย่างไรเพื่อให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจพิจารณาอนุมัติได้ ซึ่งในปัญหานี้คณะกรรมการ กฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) มีความเห็นว่า ตามพรบ.ว่าด้วยการเวนคืนฯ พ.ศ. 2530 คณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจพิจารณาอนุมัติให้มีการจ่ายเงินค่าชดเชยพิเศษ ให้แก่ผู้ถูก เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามโครงการก่อสร้างทางพิเศษระบบทางค่วนชั้นที่ 2 ทูกรายได้ ดังนั้น ควรจะดำเนินการตรากฎหมาย ให้อำนาจรัฐมนตรีที่จะพิจารณาอนุมัติให้มีการจ่ายเงินค่าชดเชย พิเศษให้แก่ผู้ถูกเวนคืนได้ ในกรณี que เห็นว่าจำเป็นเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และหากคณะ รัฐมนตรีเห็นชอบด้วย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็จะได้ดำเนินการต่อไปโดยเร็ว¹⁵

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2533 เห็นชอบให้สำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา ร่างกฎหมายให้มีการจ่ายเงินค่าชดเชยที่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืน เสนอคณะรัฐมนตรี โดยด่วนต่อไป ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) ได้ เสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (ฉบับที่...) พ.ศ. ไปยังเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2533 และในที่สุดร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ได้ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ดังนั้นการพิจารณาปัญหาในประเด็นที่ว่า คณะรัฐมนตรีมีอำนาจพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินค่าชดเชยพิเศษให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนเพิ่มเติมจากเงินค่าทดแทนหรือไม่ นี้จึงถือได้ว่าเป็นที่มาของประกาศสช. ฉบับที่ 44 นั้นเอง และจากการแก้ไขเพิ่มเติมพรบ. ว่า ด้วยการเวนคืนฯ พ.ศ. 2530 ในครั้งนี้ ทำให้ปัญหาข้อที่ 1 และข้อที่ 5 (ตามประเด็นที่เลขาธิการฯ (นายอมรฯ) เสนอให้ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายพิจารณา) ได้รับการแก้ไขไป

¹⁵ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ค่วนที่สุด ที่ นร0601/1005 ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2533 เรื่อง การพิจารณาให้ความเป็นธรรมและหลักเกณฑ์ในการชดเชยค่าเวนคืน เนื่องจากการก่อสร้างทางพิเศษระบบทางค่วนชั้นที่ 2

แล้ว กล่าวคือ เป็นการให้ใช้กฎหมายกลางอย่างเดียวกันสำหรับการให้ค่าทดแทนการเวนคืน เพื่อพัฒนากิจการของรัฐและยกเลิกการคิดราคาเบื้องต้นที่ถูกจำกัดโดยมาตรา 9 วรรคสี่

ต่อมาสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือด่วนที่สุดที่ นร0203/2381 ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2534 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอให้กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 2 คณะที่ 5 และคณะที่ 8 ร่วมกันพิจารณาปัญหาตามพรบ. ว่าด้วยการเวนคืนฯ พ.ศ. 2530 ที่เหลืออยู่ 4 ประการ (ตามที่เลขาธิการฯ เสนอต่อที่ประชุมใหญ่ในประเด็นต่างๆ 6 ประเด็น) ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2 คณะที่ 5 และคณะที่ 8) ได้พิจารณาปัญหา 4 ประการแล้ว มีความเห็นดังนี้

(1) สำหรับปัญหาที่ว่า การกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับสิ่งปลูกสร้างจะใช้หลักเกณฑ์เฉพาะราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดตามมาตรา 21(1) เท่านั้นหรือใช้มาตรา 21 ทั้งมาตรานั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 2 คณะที่ 5 และคณะที่ 8) มีความเห็นว่าโดยที่ไม่อาจถือได้ว่า "สิ่งปลูกสร้าง" มีลักษณะเป็นสินค้าอุปโภคหรือบริโภค จึงไม่มีราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด ฉะนั้นการกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับสิ่งปลูกสร้าง จึงต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ต่างๆที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 ทั้งมาตรา นอกจากนั้นมาตรา 9 วรรคสี่ แห่งพรบ. ว่าด้วยการเวนคืนฯ พ.ศ. 2530 ทั้งก่อนที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อ 1 ของประกาศรชช. ฉบับที่ 44 ฯ และที่แก้ไขเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับสิ่งปลูกสร้าง (ซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์อย่างหนึ่ง) ก็บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าให้ใช้หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 ทั้งมาตรา

(2) สำหรับปัญหาที่ว่า ในการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์ (ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง) ตามเงื่อนไขของมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) (3) และ(4) จะต้องเอาเงื่อนไขที่มีอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา หรือในวันที่คณะกรรมการตามมาตรา 9 หรือมาตรา 23 มีมติ หรือในวันใดนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 2 คณะที่ 5 และคณะที่ 8) มีความเห็นว่า ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่า ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดไม่อาจนำมาคำนึงถึงหรือใช้บังคับได้ในกรณีของอสังหาริมทรัพย์ (ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง) เพราะที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมิได้มีราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด การกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจึงต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมต่อผู้ถูกเวนคืน กล่าวคือ ต้องคำนึงถึงราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่ได้เปลี่ยนแปลงไป ในระหว่างที่มีการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนด้วยเมื่อวันที่คณะกรรมการตามมาตรา 9 หรือมาตรา 23 มีมติกำหนดเป็นวันสุดท้ายที่แน่นอนว่า คณะกรรมการฯ

ได้พิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์แต่ละราย โดยได้คำนึงถึงข้อเท็จจริงที่มีอยู่ในขณะนั้นแล้ว ราคาเบื้องต้นหรือเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนไม่ว่าจะเป็นที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างจึงต้องถือเอาราคาในวันที่คณะกรรมการฯ มีมติกำหนดเป็นเกณฑ์

(3) สำหรับปัญหาที่ว่า การกำหนดเงินค่าทดแทนเพื่อความเสียหายสำหรับการออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้อยู่อาศัย (ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง) ตามมาตรา 21 วรรคห้า จะต้องถือค่าเสียหาย (เช่น ค่าทดแทนวัสดุที่เสียหายจากการรื้อถอน ค่าแรงรื้อถอน ค่าแรงก่อสร้างใหม่ ฯลฯ) ที่เกิดขึ้นในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา หรือในวันที่คณะกรรมการกำหนดราคามติ หรือในวันอื่นใดนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 2 คณะที่ 5 และคณะที่ 8) มีความเห็นว่า ก่อนอื่นมีข้อควรสังเกตุว่า ค่าทดแทนวัสดุที่เสียหายจากการรื้อถอน ค่าแรงรื้อถอน และค่าแรงก่อสร้างใหม่ ตามตัวอย่างที่ให้ไว้ในปัญหานั้น มิใช่ค่าทดแทนความเสียหายที่บัญญัติไว้ในมาตรา 21 วรรคห้า แต่เป็นค่าทดแทนที่จะให้แก่เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่รื้อถอนได้ตามมาตรา 18 (5) ส่วนเงินค่าทดแทนตามมาตรา 21 วรรคห้า เป็นเงินค่าทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย หรือเป็นที่ประกอบการค้าขายหรือการงานอันชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากถูกเวนคืน กรณีจึงมิใช่ค่าทดแทนสำหรับทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนโดยตรง แต่เป็นค่าทดแทนสำหรับความเสียหายอันสืบเนื่องมาจากการเวนคืนนั้น เช่น การเสียทำเลค้าขายที่เกิดขึ้นจากการจัดทำของตนเอง การที่ไม่สามารถเก็บเกี่ยวพืชล้มลุกได้ทันกำหนด ฯลฯ ซึ่งจะเห็นได้ว่าความเสียหายเหล่านี้จะเกิดขึ้นจริงเมื่อผู้ถูกเวนคืนจะต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนจริงๆ เท่านั้น จึงต้องคิดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายตามที่เป็นจริงที่เกิดขึ้นในวันนั้น

(4) สำหรับปัญหาที่ว่า ในกรณีที่ปรากฏว่าการกำหนดเงินค่าทดแทนหรือราคาเบื้องต้นที่กระทำโดยคณะกรรมการกำหนดราคาฯ มีความผิดพลาดและมีได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะมีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์เพื่อแก้ไขให้ถูกต้องโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 25 วรรคสอง ได้หรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 2 คณะที่ 5 และคณะที่ 8) มีความเห็นว่าในการพิจารณาปัญหานี้จะต้องแยกพิจารณาเป็นสองกรณี คือกรณีที่ผู้ถูกเวนคืนไม่พอใจในราคาที่คณะกรรมการตามมาตรา 9 หรือมาตรา 23 กำหนด และอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี และกรณีที่ผู้ถูกเวนคืนไม่ได้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี ในกรณีที่มีการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี หากรัฐมนตรีเห็นว่า การกำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทนของคณะกรรมการฯ ผิดพลาด และมีได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

หนด ไม่ว่าจะ เป็นใน เรื่องข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย รัฐมนตรีย่อมมีอำนาจที่จะพิจารณาบทวน และแก้ไขให้ถูกต้องได้ ส่วนกรณีที่ไม่มีการอุทธรณ์นั้น ถ้ารัฐมนตรีเห็นว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์สูงเกินไปโดยมิได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด รัฐมนตรีย่อมมีอำนาจตามมาตรา 27 ที่จะสั่งให้คณะกรรมการพิจารณาบทวนกำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนนั้นใหม่ให้ถูกต้องได้ หรือรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ขึ้นมาทำหน้าที่กำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนให้ถูกต้องแทนคณะกรรมการชุดเดิมได้¹⁶

ความเห็นของ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 2 คณะที่ 5 และคณะที่ 8) ในครั้งนี้ เป็นการให้ความเห็นเกี่ยวกับมาตรา 21 (1) ในแนวทางใหม่ว่า "ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด ไม่อาจนำมาคำนึงถึงหรือใช้บังคับได้ในกรณีของอสังหาริมทรัพย์ (ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง) เพราะที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมิได้มีราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด" ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 21(1) นี้ เป็นราคาที่สามารถหาได้โดยให้ผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาเป็นผู้ทำการประเมินหามูลค่าที่แท้จริงของอสังหาริมทรัพย์ และมูลค่าที่แท้จริงนี้เองที่จะใกล้เคียงหรือถือได้ว่า หากจะมีการซื้อขายกันก็คงเป็นราคาที่จะซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดนั่นเอง ดังนั้นคำว่า ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 21 (1) นี้ จึงเป็นคำธรรมดาที่คนทั่วไปสามารถเข้าใจได้ทันที ดังที่ปรากฏอยู่ในหลักการกำหนดเงินค่าทดแทนของหลายประเทศว่า การจ่ายเงินค่าทดแทนที่เป็นธรรม รัฐจะต้องจ่ายเงินค่าทดแทนในราคาตลาด (market value) หรือราคาขาย (sales value) หรือแม้แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับล่าสุดนี้ ก็ได้บัญญัติไว้ในวรรคสองของมาตรา 36 ว่า การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้เป็นอย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึง ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติ การได้มาสภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน ทั้งนี้ เพราะการหนดเงินค่าทดแทนที่จะเป็นธรรมได้มากที่สุด ก็คือการกำหนดในราคาเดียวกับราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดนั่นเอง

¹⁶ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา บันทึก เรื่องปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนเพื่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนชั้นที่ 2 , (พฤษภาคม 2534) หน้า 1-6.

ประเด็นที่เกี่ยวกับการใช้บังคับประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44

กระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือด่วนมากที่คค0211/6671 ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2534 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายของกรมการบินพาณิชย์ กระทรวงคมนาคม ดังนี้

1. การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามโครงการพัฒนาท่าอากาศยานอู่บลราชธานี อยู่ภายใต้บังคับของประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 หรือไม่

2. ถ้าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อยู่ภายใต้บังคับ ของประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฯ ดังกล่าว เจ้าของที่ดินที่ตกลงขายที่ดินของตนให้เจ้าหน้าที่ก่อนที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ ใช้บังคับ จะมีสิทธิได้รับประโยชน์จากประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฯ ดังกล่าวด้วยหรือไม่

3. เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนภายในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาฯ จะมีสิทธิได้รับประโยชน์จากประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 ฯ ทุกสาย หรือเฉพาะเจ้าของที่ดินรายที่การเวนคืนยังไม่แล้วเสร็จเท่านั้น

4. การพิจารณาว่าประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฯ จะใช้บังคับแก่การเวนคืนที่ค้างดำเนินการอยู่ในวันที่ประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับหรือไม่ เพียงใด มีหลักการในการพิจารณาอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีความเห็นดังนี้

1. สำหรับปัญหาประการที่หนึ่ง มีความเห็นว่า ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 ฯ มีเจตนารมณ์ที่จะให้ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติดังกล่าวมีผลใช้บังคับแก่การเวนคืนที่การดำเนินการยังไม่เสร็จเด็ดขาดในวันที่ประกาศฯ มีผลใช้บังคับ (วันที่ 1 มีนาคม 2534) ไม่ว่าการเวนคืนนั้นจะอยู่ในขั้นตอนใด เช่น การกำหนดราคาเบื้องต้น การจัดซื้อ การจ่ายและการวางเงินค่าทดแทน การอุทธรณ์ หรือการฟ้องคดี เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าในวันที่ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 ฯ มีผลใช้บังคับ ผู้ถูกเวนคืนบางรายยังมีสิทธินำคดีไปฟ้องศาลได้ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามโครงการพัฒนาท่าอากาศยานอู่บลราชธานีจึงยังไม่เสร็จเด็ดขาด การเวนคืนดังกล่าวจึงอยู่ภายใต้บังคับของประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 ฯ ทั้งนี้ตั้งแต่วันที่พระ

ราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ มีผลใช้บังคับ

2. สำหรับปัญหาประการที่สองนั้น มีความเห็นว่าประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 ฯ มีผลใช้บังคับแก่การเวนคืนที่การดำเนินการยังไม่เสร็จเด็ดขาด ในวันที่ประกาศฯ ดังกล่าวมีผลใช้บังคับ โดยมีผลย้อนหลังไปถึงวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ การซื้อขายที่ดินระหว่างเจ้าของที่ดินตามธรรมดา และไม่อาจถือได้ว่าราคาซื้อขายกันเป็นราคาที่อยู่ภายใต้บังคับ ของราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดเจ้าของที่ดินดังกล่าวจึงไม่มีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 ฯ

3. สำหรับปัญหาประการที่สามนั้น มีความเห็นว่าประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 ฯ มีเจตนารมณ์จะให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน ข้อ 5 แห่งประกาศฯ ดังกล่าว จึงบัญญัติให้ใช้บังคับประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 ฯ แก่การเวนคืนที่การดำเนินการยังไม่แล้วเสร็จในวันที่ประกาศฯ มีผลใช้บังคับด้วย โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ ดังนั้น ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 ฯ จึงมีผลไปถึงผู้ถูกเวนคืนตามโครงการทุกราย มิใช่เฉพาะรายที่การเวนคืนยังไม่เสร็จเด็ดขาดเท่านั้น และความในมาตรา 10 ทวิ ที่บัญญัติให้ถือว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่แก้ไขแล้วเป็นราคาซื้อขายที่ตกลงกันใหม่แทนราคาเดิม และราคาเบื้องต้นที่แก้ไขแล้วเป็นราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา 9 ก็แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การแก้ไขราคาดังกล่าวมีผลย้อนหลังไปถึงผู้ถูกเวนคืนทุกรายได้ แต่ผู้ถูกเวนคืนแต่ละรายหรือในแต่ละท้องที่ จะได้รับประโยชน์จากการแก้ไขราคาตามมาตรา 10 ทวิ เพียงใดนั้นย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ

4. สำหรับปัญหาประการที่สี่นั้น มีความเห็นว่า การพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาจะต้องมีพื้นฐานอยู่บนข้อเท็จจริงที่แน่นอน คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) จึงไม่อาจให้ความเห็นทางกฎหมายในลักษณะที่เป็นหลักการทั่วไปเกี่ยวกับการใช้บังคับประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 ฯ แก่การเวนคืนที่ค้างดำเนินการอยู่ในวันที่ประกาศฯ ดังกล่าวมีผลใช้บังคับได้ ในกรณีที่การเวนคืนที่ค้างดำเนินการอยู่นั้นเป็นการเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 การดำเนินการต่อไปจะต้องเป็นไปตามมาตรา 36 แห่งพรบ. ว่าด้วยการเวนคืนฯ พ.ศ.

2530 กล่าวคือ จะต้องดำเนินการต่อไปตามบทบัญญัติแห่งพรบ. ว่าด้วยการเวนคืนฯ พ.ศ. 2530¹⁷

นอกจากนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ได้เสนอเป็นข้อสังเกตเกี่ยวกับเรื่องการจัดซื้อที่ดินที่ต้องใช้ในโครงการต่างๆจากเจ้าของที่ดินก่อนที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนไว้บังคับว่า พรบ. ว่าด้วยการเวนคืนฯ พ.ศ. 2530 ได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ที่เวนคืนเริ่มมีอำนาจเกี่ยวกับการเวนคืน เช่น การเข้าไปสำรวจที่ดินที่จะเวนคืน การเจรจาขอซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่อยู่ในเขตเวนคืนภายในกรอบของราคาเบื้องต้น ซึ่งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้กำหนดไว้ ถ้าเจ้าของที่ดินไม่ยินยอมขายที่ดินก็ได้ หรือยินยอมขายแต่ไม่ตกลงขายตามราคาที่เจ้าหน้าที่เสนอซื้อก็ได้ เจ้าของที่ดินมีสิทธิอุทธรณ์ขอให้รัฐมนตรีเพิ่มราคาขายให้สูงขึ้น ถ้ายังไม่พอใจค่าวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีก็มีสิทธิฟ้องให้ศาลเป็นผู้กำหนดราคาที่ดินแทนค่าทดแทนการเวนคืนได้บทบัญญัติของพรบ. ว่าด้วยการเวนคืนฯ ดังได้กล่าวมา เป็นบทบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์จะให้การกำหนดราคาที่ดิน ค่าทดแทน และค่าเสียหายแก่บุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของการเวนคืนเป็นการกำหนดที่เป็นธรรม และมีกฎหมายรองรับสิทธิของผู้ถูกเวนคืนตามขั้นตอนต่างๆ เช่น สิทธิอุทธรณ์ สิทธิฟ้องคดีต่อศาล ฉะนั้นถ้ายินยอมให้เจ้าหน้าที่ไปเจรจาขอซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินก่อนที่จะมีพระราชกฤษฎีกาฯ ใช้บังคับไม่ว่าจะแจ้งให้เจ้าของที่ดินทราบล่วงหน้าว่า ถ้าไม่ตกลงขายที่ดินให้ ก็จะทำการเวนคืนที่ดินดังกล่าวหรือไม่ก็ตาม การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ ในลักษณะเช่นนี้อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินไม่ว่าจะกำหนดราคาที่ดินในลักษณะใดก็ตาม ถ้าราคาซื้อต่ำกว่าราคาที่เจ้าหน้าที่ตกลงซื้อขายกับเจ้าของที่ดินรายอื่นภายหลังการตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นใช้บังคับ เจ้าของที่ดินซึ่งได้ตกลงขายที่ดินก่อนมีพระราชกฤษฎีกาย่อมจะได้รับความเสียหายที่ขายที่ดินในราคาที่ต่ำกว่าเจ้าของที่ดินรายอื่นๆ และเมื่อรู้ว่าได้ขายที่ดินให้เจ้าหน้าที่ในราคาที่ต่ำกว่ารายอื่นก็ไม่มีสิทธิจะอุทธรณ์ขอความเป็นธรรมต่อรัฐมนตรีหรือฟ้องคดีต่อศาล และถ้าเจ้าหน้าที่ซื้อที่ดินก่อนมีพระราชกฤษฎีกาฯ โดยให้ราคาสูงกว่าราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนด เจ้าของที่ดินที่

¹⁷ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา บันทึก เรื่องการใช้บังคับประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 เรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 , (กันยายน 2534) หน้า 1-10.

ชายที่ดิน เมื่อพระราชกฤษฎีกาฯ ใช้บังคับแล้วจะเป็นฝ่ายเสียหายและไม่ได้รับความเป็นธรรม และจะต้องใช้สิทธิอุทธรณ์หรือฟ้องต่อศาลเกือบทุกรายเป็นการเพิ่มภาระแก่รัฐมนตรี และศาล โดยไม่จำเป็น กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) จึงเห็นว่า ถ้ารัฐบาลเห็นว่า มีความจำเป็นที่จะต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ใดเพื่อใช้ในโครงการใดก็ควรรับดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินฯ ขึ้นใช้บังคับโดยเร็วเพื่อความเป็นธรรมกับเจ้าของที่ดินทุกราย

ผู้เขียนเห็นด้วยกับข้อสังเกตดังกล่าวของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) และเห็นเพิ่มเติมด้วยว่า ในกรณีที่รัฐจะต้องทำการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในโครงการนั้นๆ อยู่แล้ว ก็ไม่ควรที่จะให้มีการจัดซื้อที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างได้ก่อนที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนใช้บังคับ ทั้งนี้ นอกจากจะไม่มีกฎหมายรับรองสิทธิของเจ้าของที่ดินเหล่านั้น ตามข้อสังเกตของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว ในขณะที่เดียวกันก็อาจมีผลกระทบต่อภาระกำหนดเงินค่าทดแทนภายหลังที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนประกาศใช้บังคับแล้วได้ โดยอาจทำให้รัฐต้องจ่ายเงินค่าทดแทนในจำนวนที่สูงเกินควร ทั้งนี้ เพราะหากมีการกว้านซื้อที่ดินในบริเวณนั้นก่อนมีพระราชกฤษฎีกาฯ ใช้บังคับ โดยทำการแจ้งจดทะเบียนสิทธินิติกรรมในราคาที่สูงกว่าความเป็นจริง ซึ่งอาจเกิดกรณีเช่นนี้ได้ เนื่องจากขณะนี้ได้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2534 โดยแก้ไขเป็นการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ให้ผู้จดทะเบียนเสียค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโดยคำนวณตามราคาประเมินทุนทรัพย์ ดังนั้นแม้ว่าจะมีการแจ้งในราคาใดก็ตาม ผู้จดทะเบียนก็จะเสียค่าธรรมเนียมเพียงเท่าที่คำนวณจากราคาประเมินทุนทรัพย์ เพราะฉะนั้นหน่วยงานราชการที่ทำการเวนคืนซึ่งจะต้องนำหลักฐานการซื้อขายที่มีอยู่ก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาฯ มาใช้พิจารณาประกอบในการกำหนดเงินค่าทดแทนก็จะได้รับข้อมูลหรือหลักฐานประกอบการพิจารณาที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งจะทำให้รัฐต้องจ่ายเงินค่าทดแทนที่สูงเกินควรได้

นอกจากการตอบข้อหารือของกระทรวงคมนาคมที่กล่าวมานี้แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ยังได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการใช้บังคับประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้เสนอเรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการแก้ไขราคาเบื้องต้นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อก่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนขั้นที่ 2 ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จึงมีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือปัญหาเกี่ยวกับการใช้บังคับประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 ฯ แก่กรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อก่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วน ชั้นที่ 2 ว่าจะมีผลใช้บังคับได้แค่ไหนเพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ได้เสนอความเห็นตามลำดับดังต่อไปนี้

1. ในส่วนที่เกี่ยวกับขอบเขตของการบังคับใช้ประกาศรชช. ฉบับที่ 44 ฯ มีความเห็นว่า เมื่อพิจารณาความในข้อ 5 แห่งประกาศรชช. ฉบับที่ 44 ฯ แล้ว จะเห็นได้ว่าความในข้อ 5 มีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นว่า ประกาศฯ ดังกล่าวมุ่งหมายจะให้ผลใช้บังคับย้อนหลังแก่บรรดาการเวนคืนซึ่งการกำหนดราคาเบื้องต้น การจัดซื้อ การจ่ายหรือการวางเงินค่าทดแทน การอุทธรณ์ หรือการฟ้องคดียังไม่เสร็จเด็ดขาด คำว่า "ยังไม่เสร็จเด็ดขาด" มีความหมายว่า การเวนคืนตามโครงการหนึ่งโครงการใด ซึ่งการกำหนดราคาเบื้องต้นก็ดี การจัดซื้อที่ดินก็ดี การจ่ายหรือการวางเงินค่าทดแทนก็ดี การอุทธรณ์ก็ดี หรือการฟ้องคดีก็ดี ยังไม่เสร็จเด็ดขาด กล่าวคือคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น ยังกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนไม่ทั่วทุกท้องที่ การเจรจาต่อรองระหว่างเจ้าของหรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนกับเจ้าหน้าที่ยังไม่ยุติ หรือเจ้าหน้าที่ยังจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนให้ผู้ถูกเวนคืนยังไม่ครบทุกคนหรือยังมีอุทธรณ์ ที่ค้างพิจารณาอยู่ที่รัฐมนตรีหรือกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดียังไม่ล่วงพ้นไป หรือการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการเวนคืนยังไม่ถึงที่สุด ดังนั้นประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 ฯ จึงมีผลใช้บังคับแก่การเวนคืนที่การดำเนินการตามขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งดังกล่าวข้างต้นยังไม่เสร็จเด็ดขาดในวันที่ประกาศฯ ดังกล่าวมีผลใช้บังคับ และมีผลใช้บังคับย้อนหลังไปถึงวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ

2. สำหรับความเห็นที่ขอเสนอในลำดับต่อไปก็คือ เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน ภายในเขตแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาทุกรายจะมีสิทธิได้รับประโยชน์จากประกาศรชช. ฉบับที่ 44 ฯ หรือเฉพาะรายที่การดำเนินการยังไม่เสร็จเด็ดขาดตามนัยดังกล่าวข้างต้น ในประเด็นนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) มีความเห็นว่า ประกาศรชช. ฉบับที่ 44 ฯ มีเจตนารมณ์ที่จะให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนซึ่งไม่ได้รับความเป็นธรรม

ทุกคน จึงได้บัญญัติข้อ 5 ขึ้น ให้ประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับแก่การเวนคืนที่การดำเนินการ
 ยังไม่เสร็จเด็ดขาดในวันที่ประกาศฯ มีผลใช้บังคับ และจากลักษณะการใช้บังคับของประกาศ ฯ
 ฉบับที่ 44 ฯ ทำให้มีผลใช้บังคับย้อนหลังไปถึงวันที่พรฎ. กำหนดเขตที่ดินฯ ใช้บังคับ อันก่อให้เกิด
 จุดเริ่มต้นและขั้นตอนต่างๆของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งได้แก่การกำหนดราคาเบื้องต้น
 ของอสังหาริมทรัพย์ การเจรจาตกลงซื้อขาย และการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริม
 ทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน การสงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีเมื่อไม่อาจตกลงกันได้ในเรื่องจำนวน
 เงินค่าทดแทน การกำหนดเงินค่าทดแทนความเสียหายให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองซึ่งได้รับ
 ความเสียหายเนื่องจากต้องออกไปจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน การอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อ
 รัฐมนตรี การฟ้องคดีต่อศาลภายในหนึ่งปีนับแต่วันได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์จากรัฐมนตรี จาก
 ขั้นตอนต่างๆดังกล่าวมาแสดงให้เห็นว่า ประกาศฯ ฉบับที่ 44 มีผลไปถึงผู้ถูกเวนคืน - ตาม
 โครงการพระราชดำริ นอกจากนั้นความในมาตรา 10 ทวิ ซึ่งได้บัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีผู้รักษาการ
 ตามพระราชกฤษฎีกา โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีสั่งให้คณะกรรมการฯ แก้ไขราคาของอสังหาริม
 ทรัพย์ หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินเสียใหม่ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติได้
 ถ้าเห็นว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่ได้กำหนดไปแล้วไม่เป็นธรรม
 ก็แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การแก้ไขราคาดังกล่าวมีผลย้อนหลังไปถึงผู้ถูกเวนคืนทุกราย
 เพราะมาตรา 10 ทวิ บัญญัติให้ถือว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่แก้ไขแล้ว เป็นราคาซื้อขายที่
 ตกลงกันใหม่แทนราคาเดิม และราคาเบื้องต้นที่แก้ไขแล้วเป็นราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการฯ ก่า
 หนดตามมาตรา 9 แล้วแต่กรณี แต่อย่างไรก็ตามผู้ถูกเวนคืนแต่ละรายหรือแต่ละท้องที่ จะได้รับ
 ประโยชน์จากการแก้ไขราคาตามมาตรา 10 ทวิ เพียงใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์และเงื่อนไข
 ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หากคณะรัฐมนตรีเห็นว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้น
 สำหรับที่ดินที่ได้กำหนดไปแล้ว สำหรับผู้ถูกเวนคืนรายใดหรือในท้องที่ใด เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน
 แล้ว คณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจที่จะกำหนดเป็นเงื่อนไขไม่ให้แก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือ
 ราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินสำหรับผู้ถูกเวนคืนบางราย หรือการเวนคืนบางท้องที่ได้¹⁸

¹⁸ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา บันทึกเรื่องการใช้บังคับประกาศคณะรักษาความ
 สงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 ฯ กรณีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อก่อสร้างทางพิเศษระบบ
 ทางด่วน ชั้นที่ 2 , (กันยายน 2534) หน้า 1-8.

จากบทบัญญัติในมาตรา 10 ทวิ และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว ผู้เขียนมีความเห็นว่า หากหน่วยงานที่ทำการเวนคืนใดจะนำบทบัญญัติในมาตรา 10 ทวิ นี้มาใช้ กับโครงการหนึ่งโครงการใด ควรที่จะต้องพิจารณากันอย่างรอบคอบ ทั้งนี้เพราะจะมีผลกระทบต่อจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะต้องให้เพิ่มแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนอย่างมากเพราะต้องมีการพิจารณาให้ราคาใหม่กับผู้ถูกเวนคืนทุกรายในโครงการนั้น และอาจเป็นไปได้ว่าบางกรณีผู้ถูกเวนคืนบางรายที่มีได้ต้องการเงินค่าทดแทนเพิ่ม ซึ่งอาจแสดงให้เห็นได้โดยการที่ไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี หรือฟ้องร้องต่อศาล อีกทั้งไม่ต้องการไปรับเงินเพิ่มใดๆ ทั้งสิ้น ซึ่งกรณีนี้หากมีการแก้ไขราคาใหม่ หรือมีการนำมาตรา 10 ทวิ มาใช้ หน่วยงานที่ทำการเวนคืนนั้นๆ ก็คงต้องทำการขอร้องให้ผู้ถูกเวนคืนรายนั้น มารับเงินเพิ่มจำนวนนี้ ซึ่งหากไม่ได้มารับไปก็อาจต้องนำเงินเพิ่มนี้ไปวางศาลหรือฝากไว้กับธนาคารออมสินต่อไปก็เป็นได้

ประเด็นปัญหาข้อกฎหมายต่างๆที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ผ่านมา หน่วยงานของรัฐที่ทำการเวนคืนต่างประสบกับปัญหาหลายประการด้วยกัน และในการหารือเพื่อขอความเห็นจากคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย) ในแต่ละครั้งนั้น หน่วยงานที่ทำการหารือไปส่วนใหญ่แล้วมักจะรอผลการวินิจฉัยก่อนจึงจะปฏิบัติงานต่อไป ซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้การดำเนินงานเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ผ่านมาต้องหยุดชะงักอยู่เสมอ และมีปัญหาที่น่าพิจารณาว่า เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาหนึ่งปัญหาใดต่อหน่วยงานที่หารือไปแล้ว ผลของคำวินิจฉัยในปัญหานั้นจะผูกพันต่อหน่วยงานอื่นๆให้ต้องยึดถือปฏิบัติตามด้วยหรือไม่ นอกจากนี้ยังเป็นที่น่าเสียดายว่า หน่วยงานอื่นมักจะไม่ได้รับทราบผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา หากไม่ได้สังกัดภายในกระทรวงเดียวกับหน่วยงานที่ทำการหารือไป ดังนั้นจึงอาจทำให้หน่วยงานที่ทำการเวนคืนแต่ละแห่งยังมีการดำเนินการที่แตกต่างกันอยู่