

โครงสร้างของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วย
การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

ในขณะที่มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2529 นั้น รัฐบาลได้ให้เหตุผลถึงการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ว่า "กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้อยู่ในขณะนั้น ได้ประกาศใช้มานานแล้ว (พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ พ.ศ. 2497 และประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 295 กฎหมายว่าด้วยทางหลวง) และมีบทบัญญัติบางประการที่ยังไม่เหมาะสม สมควรปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวเสียใหม่ เพื่อให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นไปได้อย่างรวดเร็วและเป็นธรรมยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังได้ชี้แจงถึงปัญหาที่เกิดขึ้น 3 เรื่องคือ

1. เรื่องของวิธีการกำหนดราคาค่าที่ดิน ซึ่งทำให้เป็นปัญหาไม่เป็นธรรมแก่ราษฎรอย่างมาก เพราะการกำหนดราคาจะใช้ราคาที่ย้อนข้างล้ำสมัย
2. วิธีการจ่ายเงินชดเชยค่าที่ดิน และค่าอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนจะใช้ระยะเวลาค่อนข้างล่าช้า บางครั้งอาจใช้เวลาถึง 10 ปี
3. วิธีการโต้แย้งเรื่องราคา จะใช้ระบบการจัดตั้งอนุญาโตตุลาการ ซึ่งวิธีนี้จะทำให้ใช้ระยะเวลายาวนาน และเมื่อผลปรากฏออกมาราษฎรก็จะไม่ได้รับดอกเบี้ยตอบแทนจากการล่าช้า¹

ในที่สุดร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ก็ได้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2530 และเมื่อเปรียบเทียบกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติฉบับใหม่กับฉบับเดิมแล้ว จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริม

¹ สำนักเลขาธิการรัฐสภา , "บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 7/2529," 18 กันยายน 2529.

ทฤษฎี พ.ศ. 2530 มีความละเอียดรัดกุมในสาระมากขึ้นกว่าเดิม ซึ่งโครงสร้างของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืน มีข้อพิจารณาสำคัญ 2 ประการคือ 1. บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรที่มีอำนาจกำหนดเงินค่าทดแทน และ 2. บทบัญญัติที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทน

แต่ในการศึกษานี้จะแยกโครงสร้างของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนออกเป็นสองช่วง คือ โครงสร้างก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 และโครงสร้างหลังจากที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว

โครงสร้างของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.

2530 (ก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติม)

1. บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรที่มีอำนาจกำหนดเงินค่าทดแทน

บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้กำหนดองค์กรที่มีอำนาจในการกำหนดเงินค่าทดแทนไว้ 3 ระดับ ตามมาตรา 9 หรือมาตรา 23 , มาตรา 25 และมาตรา 26 ซึ่งการจัดระดับองค์กรที่มีอำนาจกำหนดเงินค่าทดแทนของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้เปิดโอกาสให้มีการกลั่นกรองในเรื่องของการกำหนดเงินค่าทดแทนตามลำดับถึง 3 ชั้น ดังนั้นหากจะมีข้อบกพร่องในการกำหนดเงินค่าทดแทนที่เกิดจากการกระทำโดยองค์กรระดับล่าง องค์กรระดับบนก็จะมีโอกาสตรวจสอบและสั่งแก้ไขได้² องค์กร 3 ระดับนี้ได้แก่ คณะกรรมการ(กำหนดราคาเบื้องต้น) , รัฐมนตรี (คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์) และศาลยุติธรรม

²อมร จันทรสมบูรณ์ , "บันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบบันทึกความเห็นของกรมการร่างกฎหมายคณะที่ 2 เรื่อง อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงิน "ค่าชดเชยพิเศษ (เพิ่มเติม)" ให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนตามโครงการก่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วน ชั้นที่ 2." หน้า 5

1.1 คณะกรรมการ(กำหนดราคาเบื้องต้น)

คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น^{นี้} จะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดเงินค่าทดแทนในระดับต้นคือในระดับของเจ้าหน้าที่ ซึ่งในการนำระบบคณะกรรมการมาใช้ น่าจะเป็นผลดี เพราะการตัดสินใจปัญหาใดโดยกลุ่มคนย่อมดีกว่าการตัดสินใจโดยบุคคลเพียงคนเดียว แต่ตรงกันข้ามหากการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพียงเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาที่ยังยากต่อการตัดสินใจ การตั้งคณะกรรมการขึ้นมาในลักษณะเช่นนี้จะกลับกลายเป็นการสร้าง และทิ้งปัญหาไว้ให้ต้องทำการแก้ไขต่อไป นอกจากนี้การที่คณะกรรมการประกอบด้วยบุคคลซึ่งได้เลือกขึ้นโดยไม่เหมาะสมด้วยความไม่เต็มใจ และไม่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ หรือไม่มีการกำหนดวิธีพิจารณาของคณะกรรมการ เพื่อให้มีการปฏิบัติที่รวดเร็วมีประสิทธิภาพแล้ว สิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นข้อเสียของการนำระบบคณะกรรมการมาใช้

คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นี้ แยกได้เป็น 2 กรณีคือ

1. คณะกรรมการ ตามมาตรา 9 วรรคสอง

คณะกรรมการชุดนี้ จะได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีผู้รักษาการ ตามพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ซึ่งตามบทบัญญัติในมาตรา 9 ให้มีการแต่งตั้งหลังจากที่ได้ดำเนินการสำรวจที่ที่จะต้องเวนคืนเสร็จเป็นบางส่วนหรือเสร็จทั้งหมดแล้ว ส่วนการสำรวจนั้น กฎหมายบัญญัติให้ต้องทำการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน แต่ถ้าเป็นการเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ทางรถไฟ ทางพิเศษ คลองชลประทาน ต้องสำรวจให้เสร็จภายในสองปีนับแต่วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา

บทบัญญัติตามมาตรา 9 นี้ มีข้อที่น่าพิจารณาคือ เจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้เจ้าหน้าที่ทำการสำรวจอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนให้เสร็จอย่างช้าที่สุดภายในสองปี แต่หากมีการสำรวจเสร็จเป็นบางส่วน ก็ให้เจ้าหน้าที่เสนอรัฐมนตรีเพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมา หรือหากมีการสำรวจเสร็จทั้งหมดก่อนสองปี ก็ให้เสนอแต่งตั้งคณะกรรมการได้ทันที ทั้งนี้ เพราะพระราชกฤษฎีกาแต่ละฉบับจะมีผลใช้บังคับได้ไม่เกินสี่ปี ดังนั้นหากใช้เวลาทำการสำรวจนานเกินกว่าสองปีรวมกับระยะเวลาในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทนโดยคณะกรรมการชุดนี้ ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้กำหนดให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันได้รับแต่งตั้ง รวมกับระยะเวลาที่อาจขอขยายได้อีกไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวัน ก็จะทำให้

เหลือเวลาในการดำเนินการจัดซื้อน้อยลง ซึ่งขั้นตอนในการจัดซื้อนับเป็นขั้นตอนที่สำคัญ เพราะจะทำให้ทราบว่าเจ้าของที่ดินรายใดไม่ยอมตกลงขาย หรือไม่ยอมออกจากที่ดินนั้นๆ อย่างเด็ดขาด ซึ่งจะเป็นเหตุให้ต้องขอออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์รายนั้นๆต่อไป ดังนั้น หากใช้เวลาในการสำรวจนานเกินไประยะเวลาการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาก็จะเหลือน้อยลง ระยะเวลาในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ที่อาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกาก็จะเหลือน้อยลง หากพระราชกฤษฎีกาสิ้นสุดผลบังคับใช้ อำนาจในการจัดซื้อก็สิ้นสุดลง (มาตรา 10) และทำให้ไม่อาจทราบว่าเจ้าของที่ดินรายใดบ้างที่ไม่ยอมตกลงขายและไม่ยอมออกจากที่ดินของตน การขอออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ก็มีใ้ว่าจะทำได้ในทันทีทันใดนั้น ทั้งนี้เพราะการตราพระราชบัญญัติเวนคืนฯ จำเป็นต้องทราบรายชื่อผู้ถูกเวนคืนที่แน่นอนด้วย นอกจากนี้ในการขอออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่ละครั้ง ก็ไม่อาจประมาณเวลาตั้งแต่เสนอจนกระทั่งมีการประกาศใช้บังคับได้แน่นอน เพราะขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเมืองด้วย สิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นเหตุทำให้การดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องหยุดชะงัก และต้องใช้เวลานาน กฎหมายจึงได้บัญญัติทางแก้ไขโดยให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเข้าครอบครอง หรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ก่อนที่จะมีการเวนคืน ถ้าคณะรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้การเวนคืนนั้นเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน (มาตรา 13) แต่อย่างไรก็ตามกรณีนี้กฎหมายก็มิได้บัญญัติถึงผลของการทำการสำรวจไม่แล้วเสร็จภายในสองปีว่าจะมีผลอย่างไร และผู้ใดจะต้องรับผิดชอบต่อความล่าช้านี้ ส่วนในทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐต่างๆเป็นอย่างไร จะได้กล่าวไว้ในบทต่อไป

องค์ประกอบของคณะกรรมการ ตามมาตรา 9 วรรคสอง

กฎหมายบัญญัติให้เจ้าหน้าที่เสนอรัฐมนตรีแต่งตั้ง คณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่สำรวจแล้วเสร็จ ประกอบด้วย

1. ผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน
2. ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน
3. ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน
4. ผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง (ถ้าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขต

ที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนผ่านเขตท้องที่ใด ให้มีผู้แทนของสภาท้องถิ่นนั้นแห่งละหนึ่งคน เข้าร่วมเป็นกรรมการ)

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ กฎหมายบัญญัติว่า มีหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้อง เว้นคืนและจำนวนเงินค่าทดแทน และให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยสี่สิบวัน คณะกรรมการจะขอให้รัฐมนตรีขยายเวลาออกไปอีกก็ได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยสี่สิบวัน

จะเห็นได้ว่าในส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการชุดนี้ กฎหมายมิได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาเป็นกรรมการว่า ต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในการประเมินราคาทรัพย์สินเลย แต่กฎหมายกลับบัญญัติให้มาเป็นผู้ทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นและจำนวนเงินค่าทดแทน ซึ่งการประเมินราคาทรัพย์สินให้ถูกต้องตามหลักวิชานั้น จะต้องทำโดยผู้มีความรู้ความสามารถเฉพาะจริงๆ มิใช่บุคคลทั่วไปก็สามารถประเมินได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประเมินมูลค่าที่ดิน ซึ่งกรมที่ดินเองก็ได้ยอมรับว่ายังขาดบุคลากรผู้เชี่ยวชาญในการประเมินมูลค่าที่ดินอย่างมาก³ ดังนั้น การที่กฎหมายได้กำหนดผู้ที่จะมาเป็นคณะกรรมการไว้เช่นนี้ หากในทางปฏิบัติให้คณะกรรมการชุดดังกล่าวเป็นผู้ทำการประเมินทรัพย์สินจากรายการหรือข้อเท็จจริงที่เจ้าหน้าที่ (หน่วยงานที่ทำการเว้นคืน) ได้ทำการสำรวจมา ผลที่ได้ย่อมไม่ถูกต้องตามหลักวิชาและไม่ตรงต่อความเป็นจริงได้ แต่หากในทางปฏิบัติคณะกรรมการชุดดังกล่าวเป็นเพียงผู้ตรวจสอบและรับรองการประเมินราคาทรัพย์สินที่เจ้าหน้าที่ได้จัดทำไว้แล้ว ก็มีปัญหานั้น่าพิจารณาต่อไปอีกว่า ราคาทรัพย์สินที่เจ้าหน้าที่จัดทำไว้จะถูกต้องและตรงต่อความเป็นจริงเพียงใด

นอกจากนี้การที่กฎหมายบัญญัติให้แต่งตั้งผู้แทนกรมที่ดิน และผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐนั้น จะเห็นได้ว่ากรรมการทั้งสองนี้ต่างเป็นข้าราชการที่ปฏิบัติงานในความรับผิดชอบประจำของตน ส่วนผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องนั้น อาจมีผู้เห็นว่าเป็นการเหมาะสมที่จะต้องมีผู้แทนของสภาท้องถิ่นเข้ามาเป็นกรรมการเพื่อรักษาผลประโยชน์ให้กับราษฎรในท้องถิ่นคน แต่หากพิจารณาถึงบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้แล้วจะพบว่า กฎหมายได้สร้างกลไกที่ให้ความคุ้มครองประโยชน์ของราษฎรไว้แล้ว ก็คือการให้สิทธิแก่ราษฎรที่ไม่พอใจราคาทำการออกค่าธรรมเนียมต่อรัฐมนตรี หรือฟ้องร้องต่อศาลได้ ดังนั้น หากผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเข้ามาเป็นกรรมการเป็นผู้ที่ไม่มี

³ แคล้ว ทองสม, "บัญชีประเมินมูลค่าที่ดินใหม่ของกรมที่ดิน," วารสารที่ดิน 34 (พฤษภาคม - มิถุนายน 2531) : 21

ความรู้ความสามารถในการประเมินราคาทรัพย์สินเลย แต่มุ่งที่จะเรียกร้องหรือต่อรองเพื่อสร้างคะแนนนิยมให้แก่ตนเองเสีย การประชุมเพื่อพิจารณากำหนดราคาเบื้องต้นหรือจำนวนเงินค่าทดแทน คงต้องประสบกับความยากลำบากอย่างมาก

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการตามมาตรา 9 นี้ กฎหมายยังบัญญัติไว้ไม่เหมาะสม หากจะมีการแก้ไขกฎหมายส่วนนี้ควรที่จะได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการไว้อย่างชัดเจน ว่าต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถในการประเมินราคาทรัพย์สินด้วย

ส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามมาตรา 9 กฎหมายได้บัญญัติว่า เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน และจำนวนเงินค่าทดแทน ซึ่งจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการจะต้องทำการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนจำนวนหนึ่งและจำนวนเงินค่าทดแทนอีกจำนวนหนึ่ง ราคาเบื้องต้นและจำนวนเงินค่าทดแทนนั้นก็ จำนวนเงินที่เจ้าหน้าที่จะแจ้งให้ผู้มีสิทธิรับเงินค่าทดแทนมารับเงินจำนวนนี้ในภายหลังที่มีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับ

แต่อย่างไรก็ตาม ในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน กฎหมายก็ได้บัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ไว้ในมาตรา 10 ที่จะดำเนินการจัดซื้อ และกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน แต่จะให้ราคาหรือค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์เกินกว่าราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา 9 กำหนดไว้ไม่ได้ ซึ่งการจัดซื้อตามมาตรา 10 นี้ มีข้อที่น่าพิจารณาว่าเป็นการที่เจ้าหน้าที่บังคับซื้อหรือเป็นการสมัครใจซื้อขายกัน ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า การซื้อขายกันในระหว่างบังคับใช้พระราชกฤษฎีกานี้เป็นการสมัครใจซื้อขายกันตามธรรมดา ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายได้บัญญัติว่า ในกรณีที่สามารถตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนได้แต่ไม่อาจตกลงกันได้ในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย จะขอรับเงินค่าทดแทนตามราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา 9 กำหนดไว้ไปก่อน โดยสงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี ก็ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการทำสัญญาโดยมีเงื่อนไขดังกล่าวแล้วจ่ายค่าทดแทนไปก่อนได้ ซึ่งแสดงว่าอาจมีกรณีที่ไม่สามารถตกลงซื้อขายกันได้ด้วย นอกจากนี้จะเห็นได้ว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน เป็นกฎหมายที่ประกาศใช้เพื่อให้อำนาจเจ้าหน้าที่เข้าไปในที่ดินเพื่อทำการสำรวจข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนเท่านั้น ดังนั้น ในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกานี้ เจ้าของอสังหาริมทรัพย์จะไม่ยอมตกลงขายอสังหาริมทรัพย์ให้แก่

เจ้าหน้าที่ก็ได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์รายนั้นต่อไป

ส่วนปัญหาประการต่อไปก็คือ การที่กฎหมายบัญญัติระยะเวลาในการกำหนดราคาเบื้องต้น และจำนวนเงินค่าทดแทนของคณะกรรมการตามมาตรา 9 ไว้ว่า ให้กำหนดให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยสี่สิบวันนับแต่วันได้รับแต่งตั้ง แต่ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นทำให้ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยสี่สิบวัน คณะกรรมการจะขอให้รัฐมนตรีขยายเวลาออกไปอีกก็ได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยสี่สิบวัน จะเห็นได้ว่า หากคณะกรรมการตามมาตรา 9 นี้เป็นผู้ทำการกำหนดราคาเบื้องต้นและจำนวนเงินค่าทดแทนด้วยตนเอง โดยที่คณะกรรมการชุดนี้ต่างเป็นเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ ซึ่งมีงานประจำที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน ปัญหาในการประชุมร่วมกันย่อมเกิดขึ้นได้ ทั้งนี้เพราะในทางปฏิบัติการนัดหมายวันเวลาที่ตรงกัน อาจทำได้ยาก ระยะเวลา 120 วัน หรือประมาณ 4 เดือนสำหรับกำหนดราคาเบื้องต้นและจำนวนเงินค่าทดแทน ซึ่งถ้าเป็นการเวนคืนที่มีจำนวนผู้ถูกเวนคืนมาก ก็อาจไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ทันภายในกำหนด ส่วนการที่กฎหมายบัญญัติเปิดโอกาสให้มีการขอขยายเวลาออกไปอีกได้นั้น หากในทางปฏิบัติต้องมีการขอขยายเวลาเกือบทุกกรณี ก็น่าที่จะมีการแก้ไขบทบัญญัติในส่วนนี้ให้สอดคล้องกับทางปฏิบัติไปเลย เพื่อจะได้ไม่ต้องขอต่อรัฐมนตรีอีก ซึ่งจะเป็นการลดขั้นตอนการดำเนินงานลง นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่น่าพิจารณาคือ หากคณะกรรมการมิได้กำหนดค่าให้เสร็จภายในระยะเวลา ผลในทางกฎหมายจะเป็นอย่างไร เนื่องจากกรณีนี้กฎหมายมิได้บัญญัติไว้ ส่วนในทางปฏิบัติเป็นอย่างไรจะได้กล่าวไว้ในบทต่อไป

2. คณะกรรมการ ตามมาตรา 23

คณะกรรมการชุดนี้จะได้รับการแต่งตั้ง โดยรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเป็นกรณีที่มีการออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยมีได้มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนมาก่อน ทั้งนี้เนื่องจากทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนแล้ว จึงไม่ต้องอาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกาเพื่อให้เจ้าหน้าที่เข้าไปทำการสำรวจอีก นอกจากนี้แล้วพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ออกนี้ จะต้องมิได้กำหนดเรื่องเงินค่าทดแทนไว้เป็นอย่างอื่นด้วย รัฐมนตรีผู้รักษาการก็จะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ภายในสามสิบวันนับแต่วันใช้บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าว (มาตรา 23)

บทบัญญัติตามมาตรา 23 นี้ จะเห็นได้ว่าหากเป็นการออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ภายหลังจากที่ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนมาแล้ว กรณีนี้ไม่ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการใดๆ ขึ้นมาอีก ซึ่งก็แสดงให้เห็นว่าจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติก็คือ จำนวนเดียวกับที่คณะกรรมการตามมาตรา 9 กำหนดไว้แล้วนั่นเอง ส่วนกรณีนี้เหตุที่ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตามมาตรา 23 ก็เนื่องจากยังไม่เคยมีคณะกรรมการชุดใด กำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนไว้เลย แต่อย่างไรก็ตาม หากพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ออกมานั้น ได้กำหนดเงินค่าทดแทนไว้แล้วก็ให้เป็นไปตามที่กำหนดนั้น

องค์ประกอบของคณะกรรมการ ตามมาตรา 23 กฎหมายได้บัญญัติไว้ว่าให้ประกอบด้วย

1. ผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน
2. ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน
3. ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน
4. ผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง (ถ้าพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ผ่านเขตท้องที่ใด ให้มีผู้แทนของสภาท้องถิ่นนั้นแห่งละหนึ่งคน เข้าร่วมเป็นกรรมการ)

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

กฎหมายบัญญัติว่า เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน และจำนวนเงินค่าทดแทน และให้คณะกรรมการดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยสี่สิบวัน นับแต่วันได้รับแต่งตั้ง แต่ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นทำให้ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยสี่สิบวัน คณะกรรมการจะขอให้รัฐมนตรีขยายเวลาออกไปอีกก็ได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยสี่สิบวัน

จะเห็นได้ว่าในส่วนองค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ในการกำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนของคณะกรรมการชุดนี้ กฎหมายได้บัญญัติไว้ เช่นเดียวกับคณะกรรมการตามมาตรา 9 ซึ่งก็มิได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาเป็นคณะกรรมการว่าจะต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในการประเมินราคาทรัพย์สิน เช่นเดียวกับมาตรา 9

1.2 รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกา หรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้วแต่กรณี (มาตรา 25)

องค์กรในระดับที่สอง ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับกาหนดเงินค่าทดแทน ก็คือ รัฐมนตรี โดยผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทำการอุทธรณ์ขึ้น และการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีนั้น ตามบทบัญญัติของกฎหมายมี 2 กรณีคือ

กรณีแรก เป็นกรณีที่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่คณะกรรมการตามมาตรา 9 กำหนด ซึ่งอยู่ในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการจัดซื้อ และปรากฏว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนตกลงขายอสังหาริมทรัพย์นั้น แต่ไม่ตกลงในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน กรณีเช่นนี้กฎหมายได้บัญญัติให้รับเงินค่าทดแทนตามราคาเบื้องต้นไปก่อน โดยสงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนั้นก็ได้ (มาตรา 10)

กรณีที่สอง เป็นกรณีที่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่พอใจจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการตามมาตรา 23 กำหนด ซึ่งเป็นกรณีที่บังคับใช้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยไม่มีกาออกพระราชกฤษฎีกาก่อน กรณีเช่นนี้ให้สิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้น

ทั้งสองกรณีนี้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน จะต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว

ในการพิจารณาอุทธรณ์นั้น กฎหมายได้บัญญัติให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ซึ่งในทางปฏิบัติจะเรียกว่า "คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์"

องค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

กฎหมายบัญญัติถึงผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ว่า จะต้องประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์ มีจำนวนทั้งหมดไม่น้อยกว่าห้าคน

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

คณะกรรมการชุดนี้จะเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ และเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี โดยที่รัฐมนตรีจะต้องมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์

จากบทบัญญัติในเรื่องการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี^๕ จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีที่จะเป็นผู้ทำการตรวจสอบกลิ่นกรองราคาของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทนที่ให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนเห็นว่าตนควรจะได้รับมากกว่านั้น ดังนั้น เจตนารมณ์ของกฎหมายจึงไม่น่าที่จะต้องการให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทุกรายต้องไม่พอใจในราคาหรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนด โดยทำการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี เพราะมีฉะนั้นแล้วรัฐมนตรีก็จะต้องมาพิจารณาและกำหนดเงินค่าทดแทนกันใหม่ทุกราย เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้วการที่รัฐมนตรีจะทำการตรวจสอบราคา หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการตามมาตรา 9 หรือมาตรา 23 กำหนดไว้ได้ หลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีจะนำมาใช้ในการพิจารณาจำนวนเงินค่าทดแทนย่อมต้องเป็นหลักเกณฑ์เดียวกับที่คณะกรรมการตามมาตรา 9 หรือมาตรา 23 ใช้ในการกำหนด เพราะถ้าเป็นหลักเกณฑ์ที่ต่างกัน ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนก็คงทำการอุทธรณ์กันมากมายหรือเกือบทุกรายโดยหวังว่า หากใช้หลักเกณฑ์ใหม่แล้วอาจทำให้ตนได้รับเงินค่าทดแทนในจำนวนที่มากขึ้นได้

นอกจากนี้การที่กฎหมายมิได้บัญญัติถึงข้อจำกัดในการอุทธรณ์ นอกจากในเรื่องระยะเวลาไว้ ก็จะเป็นเหตุทำให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนสามารถอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ง่าย โดยเพียงแต่อ้างความไม่พอใจของตน ดังนั้น จึงอาจทำให้มีการอุทธรณ์กันเป็นจำนวนมาก และทำให้คณะกรรมการที่รัฐมนตรีแต่งตั้งไว้นั้น ไม่อาจพิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเพื่อให้รัฐมนตรีมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นได้ทันภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดและเป็นเหตุให้การเวนคืนนั้นๆ ไม่แล้วเสร็จไปอย่างแท้จริง เพราะยังมีข้อโต้แย้งในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทนกันอยู่ กฎหมายจึงต้องบัญญัติเพื่อแก้ไขปัญหานี้ไว้ว่า การอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีหรือฟ้องคดีต่อศาล ไม่เป็นเหตุให้การครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์ การรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง การขนย้ายทรัพย์สินหรือการดำเนินการใดๆของเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับกิจการที่จะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นต้องสะดุดหยุดลง แต่อย่างไรก็ตาม การที่เจ้าหน้าที่จะมีอำนาจเข้าครอบครอง หรือใช้ หรือรื้อถอน ขนย้ายทรัพย์สินนั้นได้จะต้องเป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้การเวนคืนนั้นเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน (มาตรา 13) แล้วเท่านั้น ซึ่งบทบัญญัตินี้สามารถแก้ไขปัญหาคารุณชะงักในการดำเนินการเวนคืนไปได้ ส่วนการแก้ไขปัญหานี้ในเรื่องการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี เพื่อมิให้มีการอุทธรณ์โดยไม่มีเหตุผล ก็อาจทำได้โดยบัญญัติไว้ในกฎหมายเลขที่ ๕ ให้ผู้ที่ไม่พอใจราคาหรือจำนวนเงินที่คณะกรรมการกำหนดนั้นเป็นฝ่ายหาหลักฐานเพื่อพิสูจน์ถึงราคาหรือจำนวนเงินที่ตนควรได้รับพร้อมทั้ง

เหตุผลประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการด้วย แต่อย่างไรก็ตาม การจะบัญญัติเงื่อนไขที่เป็นข้อจำกัดเช่นนี้ไว้ในกฎหมายนั้น จะต้องปรากฏด้วยว่าราคาหรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการตามมาตรา 9 หรือมาตรา 23 กำหนดไว้เป็นราคาที่มีการเป็นกำหนดขึ้นอย่างเป็นทางการแล้วด้วย

ในเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์นั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายบัญญัติไว้เพียงว่า ให้ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายและผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์มีจำนวนทั้งหมดไม่น้อยกว่า 5 คน ซึ่งการบัญญัติคุณสมบัติว่าต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์นับเป็นการเหมาะสมดีแล้ว ส่วนคุณสมบัติที่ว่าต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายนั้น ยังมีข้อน่าพิจารณาว่าจำเป็นหรือไม่เพียงใด และหากในทางปฏิบัติคณะกรรมการชุดนี้ส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดเป็นผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายมีเพียงหนึ่งหรือสองคนที่เป็นผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์ การประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาอุทธรณ์ก็อาจดำเนินการไปได้ไม่รวดเร็ว และอาจไม่ได้ผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนัก

นอกจากนี้หากในทางปฏิบัติ ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะแต่งตั้งเฉพาะผู้ที่ เป็นข้าราชการที่มาจากหลายหน่วยงาน ก็จะทำให้เกิดปัญหาในการสรรหาผู้ที่มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์อีก เพราะแม้แต่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้โดยตรงคือกรมที่ดิน ก็ยังขาดบุคคลากรผู้เชี่ยวชาญด้านนี้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายจะเห็นว่ากฎหมายมิได้บัญญัติว่า ผู้ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการจะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการเท่านั้น ดังนั้นหากจะมีการแต่งตั้งผู้มีความรู้ความสามารถจากภาคเอกชน ซึ่งสามารถสรรหาได้ง่ายกว่าให้เข้ามาเป็นคณะกรรมการด้วยก็น่าจะทำให้ได้คณะกรรมการที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนี้การที่คณะกรรมการประกอบด้วยเฉพาะแต่บุคคลที่เป็นข้าราชการ ก็นับเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้มีการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ไม่ตรงต่อความเป็นจริงที่ผู้ถูกเวนคืนควรจะได้รับนัก ทั้งนี้เนื่องจากการปฏิบัติงานของข้าราชการโดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้เงินงบประมาณ ข้าราชการจะปฏิบัติงานด้วยความกลัว ไม่กล้าตัดสินใจ กล่าวคือคณะกรรมการจะไม่กล้ากำหนดราคาหรือตีราคาที่ดินให้แตกต่างไปจากราคาที่มีอยู่ตามหลักฐานของทางราชการ (บัญชีประเมินมูลค่าที่ดินของกรมที่ดิน) เพราะเกรงว่าตนเองอาจต้องรับผิดชอบหรือถูกไล่เบี้ยในภายหลังได้ ส่วนการแต่งตั้งผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์จากภาคเอกชนมาเป็นกรรมการด้วยนั้น ก็อาจมีผู้คัดค้านว่าจะควบคุมการ

ปฏิบัติงานของกรรมการได้ยาก และหากมีการกำหนดราคาไปอย่างไม่สุจริตแล้วจะลงโทษกรรมการเหล่านั้นได้อย่างไร ซึ่งกรณีนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า จำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการได้กำหนดไว้ นั้นจะต้องเป็นสิ่งที่ถูกนำมาเปิดเผยต่อสาธารณชนและต้องมีเหตุผลประกอบ ดังนั้นหากการตีราคาได้ทำโดยไม่สุจริตแล้ว ก็จะทำให้เกิดความเสียหายต่อชื่อเสียงของภาคเอกชนนั้นๆเอง นอกจากนี้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะเป็นเพียงผู้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี ซึ่งถ้ารัฐมนตรีเห็นว่า ความเห็นนั้นเป็นไปโดยไม่สุจริต รัฐมนตรีก็อาจมีคำวินิจฉัยที่ถูกต้องเองได้

ส่วนในเรื่องของระยะเวลาในการพิจารณาตามที่กฎหมายบัญญัติว่า รัฐมนตรีจะต้องมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นภายใน 60 วันนับแต่วันได้รับคำอุทธรณ์จะเห็นได้ว่าการพิจารณาอุทธรณ์ในแต่ละรายโดยใช้เวลาไม่เกิน 60 วันนี้เป็นระยะเวลาที่เหมาะสมแล้ว เพราะหากให้ระยะเวลาานานกว่านี้ ความเดือดร้อนของผู้มีสิทธิได้รับเงินที่ควรจะได้รับก็จะได้ไม่ทันที่ที่ก็ไม่อาจทำได้ และถ้าในทางปฏิบัติรัฐมนตรีไม่สามารถมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ทันภายในกำหนดเวลาเลย กฎหมายก็ได้บัญญัติถึงผลในทางกฎหมายไว้ แต่อย่างไรก็ตามถ้ารัฐมนตรีวินิจฉัยให้ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ก็ให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น โดยนับแต่วันที่มีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนนั้น (มาตรา 26 วรรคท้าย) ในกรณีกลับกันถ้ารัฐมนตรีวินิจฉัยให้ชำระเงินค่าทดแทนเท่าเดิม ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนก็จะไม่ได้รับอะไรเพิ่มขึ้นนอกจากเวลาที่เสียไป และทำให้ต้องฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลได้ช้าลงกว่าเดิม เพราะการรอคอยโดยหวังว่าจะได้รับการวินิจฉัยให้ได้รับเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น

ตามบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ นอกจากรัฐมนตรีจะสามารถตรวจสอบกลิ่นกรองจำนวนเงินค่าทดแทนในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเห็นว่าตนควรได้รับมากกว่านั้นแล้ว รัฐมนตรียังมีอำนาจที่จะควบคุมการกำหนดเงินค่าทดแทนของคณะกรรมการตามมาตรา 9 หรือคณะกรรมการตามมาตรา 23 ได้อีกด้วย กล่าวคือในกรณีที่รัฐมนตรีเห็นว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนหรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดไว้สูงเกินไป โดยมีได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย รัฐมนตรีก็จะมีอำนาจตามมาตรา 27 ดังนี้

1. สั่งให้คณะกรรมการพิจารณาทบทวนการกำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนนั้นใหม่ หรือ
2. แต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ให้ปฏิบัติหน้าที่ แทนคณะกรรมการชุดเดิม

ซึ่งบทบัญญัตินี้จะ เป็นกลไกที่รัฐมนตรีนำมาใช้ ในการควบคุมการกำหนด เงินค่าทดแทนได้ โดยถ้ารัฐมนตรีเห็นว่าราคาที่คณะกรรมการกำหนดนั้นสูงเกินไป ก็สามารถใช้อำนาจตามมาตรา 27 นี้ได้ แต่ถ้าหากรัฐมนตรีเห็นว่า ราคาที่คณะกรรมการกำหนดต่ำเกินไป ก็อาจสั่งให้แก้ไขได้เมื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนขึ้นมา ดังนั้นการที่มีผู้เห็นว่า จะแก้ไขบทบัญญัติ มาตรา 27 นี้ว่าให้รัฐมนตรีมีอำนาจตามมาตรา 27 ในกรณีที่เห็นว่าราคาที่คณะกรรมการกำหนดไว้ต่ำเกินไปด้วยนั้น ผู้เขียนเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขเช่นนี้ เนื่องจากกฎหมาย ได้บัญญัติไว้อย่างเหมาะสมดีแล้ว

1.3 ศาลยุติธรรม (มาตรา 26)

องค์กรสุดท้าย ที่มีความเกี่ยวข้องกับ การกำหนดเงินค่าทดแทน ก็คือ ศาลยุติธรรม เนื่องจากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นี้ ได้บัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี หรือในกรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุดหนุนให้เสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วแต่กรณี ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ข้อโต้แย้งทั้งหลายที่เกี่ยวกับจำนวนเงินค่าทดแทน จะเป็นอันยุติโดยคำพิพากษาของศาล ซึ่งทำให้ศาลยุติธรรมต้องเข้ามาเป็นผู้ทำหน้าที่กำหนดเงินค่าทดแทนด้วยอีกองค์กรหนึ่ง และหากพิจารณาถึงคุณสมบัติของผู้ที่ทำหน้าที่กำหนดเงินค่าทดแทน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า ควรจะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในการประเมินราคาทรัพย์สินอย่างแท้จริงนั้น จะเห็นได้ว่าองค์กรสุดท้ายที่ทำหน้าที่นี้ หรือศาลยุติธรรมซึ่งได้แก่ศาลแพ่ง ศาลจังหวัดนั้น มิได้ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญในด้านนี้เลย คำพิพากษาซึ่งมีผลเป็นการตัดสินว่าผู้ถูกเวนคืนรายนั้นๆ ควรจะได้รับเงินค่าทดแทนจำนวนเท่าไร ก็อาจไม่ตรงต่อความเป็นจริงได้

ในประเทศต่างๆ เช่น ประเทศอังกฤษจะมีศาลเฉพาะที่ทำหน้าที่ในการตีราคา ค่าชดเชยคือ Lands Tribunal เพราะอังกฤษเห็นว่า การประเมินค่าชดเชยเป็นเรื่องที่ต้อง การผู้เชี่ยวชาญพิเศษ แต่อย่างไรก็ตามส่วนใหญ่แล้วประมาณ 80-90% ของการเรียกร้องค่าชดเชยจะตกลงกันได้นอกศาล⁴ ส่วนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา นั้น

⁴J.F Garner, Compensation for Compulsory Purchase Garner ed. (1975), p.8-9

ได้บัญญัติวิธีการเวนคืนและการชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่เจ้าของไว้ใน Federal Declaration of Taking Act กล่าวโดยสรุปคือ เมื่อหน่วยงานที่ประสงค์จะเวนคืนที่ดินของเอกชนจะต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลสหรัฐ (federal court) โดยยื่นคำร้อง (declaration of taking) แสดงความจำนงที่จะเวนคืน ในคำร้องนั้นต้องแสดงถึงรายละเอียดต่างๆของการเวนคืน รวมทั้งจำนวนเงินที่ผู้ถูกเวนคืนประมาณว่าเป็นค่าทดแทนที่เป็นธรรมสำหรับที่ดินนั้น เมื่อได้ยื่นคำร้องและวางเงินค่าที่ดินไว้กับศาลแล้ว ถือว่าได้มีการเวนคืนที่ดินนั้นแล้วศาลจะเป็นผู้วินิจฉัยว่าจำนวนเงินที่วางศาลนั้นเป็นค่าทดแทนที่เป็นธรรมหรือไม่ ถ้าเห็นว่าเป็นค่าทดแทนที่ไม่เป็นธรรมจะกำหนดให้รัฐบาลต้องจ่ายเงินเพิ่มเป็นค่าทดแทนได้ด้วย ส่วนในประเทศฝรั่งเศสจะใช้ศาลยุติธรรม แต่ผู้พิพากษาในคดีนั้นจะเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องการกำหนดค่าทดแทนโดยเฉพาะ และมีผู้พิพากษาสมทบประกอบด้วย⁵ จะเห็นได้ว่าทั้งประเทศอังกฤษ อเมริกาและฝรั่งเศส ต่างก็ให้ศาลเป็นผู้ทำหน้าที่ในการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทน แต่ก็มีบางประเทศ เช่น สิงคโปร์ เจ้าหน้าที่เวนคืนที่ดินจะเป็นผู้ทำการคำนวณค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินและการวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่เวนคืนในเรื่องค่าทดแทนนั้น ให้ถือว่าเป็นที่สุดซึ่งผู้มีส่วนได้เสียจะอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่เวนคืนที่ดินไปยังศาลไม่ได้ แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เวนคืนไม่สามารถคำนวณค่าทดแทนได้ เจ้าหน้าที่เวนคืนก็อาจเสนอให้คณะกรรมการอุทธรณ์ (Appeals Boards) ช่วยพิจารณาค่าทดแทนให้ได้ ซึ่งประเทศสิงคโปร์นี้ศาลจะไม่ได้เข้ามาเป็นผู้กำหนดเงินค่าทดแทนเลย

แต่เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนของไทย จะเห็นได้ว่าได้ให้ความคุ้มครองสิทธิแก่ผู้ถูกเวนคืนไว้อย่างมาก เพราะนอกจากจะอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีแล้ว หากไม่พอใจก็ยังมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้อีก แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายก็ต้องบัญญัติข้อจำกัดไว้ โดยได้กำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีต่อศาลไว้ (มาตรา 26) ซึ่งมี 2 กรณีด้วยกันคือ

กรณีแรกผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตามที่ตนได้ยื่นอุทธรณ์ไว้ ก็ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี

⁵ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520), หน้า 315

กรณีที่สอง ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี แต่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ ก็ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พ้นกำหนดนั้น

บทบัญญัติในมาตรานี้มีปัญหาที่น่าพิจารณาสองประการคือ ประการแรกในกรณีที่รัฐมนตรีได้วินิจฉัยอุทธรณ์ แต่เป็นการวินิจฉัยเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันไปแล้ว ซึ่งอาจมีคำวินิจฉัยภายหลังจากวันที่รับคำอุทธรณ์เป็นเวลา 2-3 ปี กรณีเช่นนี้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจะมีสิทธินำคดีฟ้องต่อศาลได้หรือไม่ และจะถือว่าเป็นการฟ้องคดีที่ขาดอายุความตามกรณีที่สองหรือไม่ ส่วนปัญหาประการที่สอง จะเห็นได้ว่ากฎหมายบัญญัติถึงสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลซึ่งทั้งสองกรณีจะต้องมีการยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีแล้ว ดังนั้นปัญหาคือ หากผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี แต่ได้ฟ้องเป็นคดีต่อศาลเลย จะถือว่าผิดขั้นตอนของกฎหมายหรือไม่ และศาลจะรับพิจารณาคำฟ้องนั้นได้หรือไม่ ซึ่งปัญหาทั้งสองนี้ผู้เขียนมีความเห็นสำหรับปัญหาประการแรกว่า ถึงแม้รัฐมนตรีจะได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ล่วงเลยกำหนดเวลาไปแล้วมากกว่าหนึ่งปีกับหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ก็ตาม แต่นับจากวันที่รัฐมนตรีมีคำวินิจฉัยนั้น สิทธิในการนำคดีมาฟ้องต่อศาลของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนก็ต้องเริ่มนับตั้งแต่วันนั้น โดยผู้มีสิทธิที่จะฟ้องคดีได้ภายในหนึ่งปี (เนื่องจากกลับมาเข้าเป็นกรณีที่หนึ่ง) เพราะมิฉะนั้นแล้วหากผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รอคอยโดยหวังว่าจะได้รับการพิจารณาในเรื่องเงินค่าทดแทนใหม่จากรัฐมนตรี แม้ว่าจะพ้นกำหนดเวลาหกสิบวันไปแล้ว และมีได้นำคดีฟ้องร้องต่อศาล ส่วนทางฝ่ายรัฐมนตรีเองก็ได้ให้ความหวังโดยยังคงรับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาต่อไป แม้ว่าจะพ้นกำหนดหกสิบวันแล้วก็ตาม แต่ผลปรากฏว่าเมื่อรัฐมนตรีมีคำวินิจฉัยซึ่งทำให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจ และเป็นคำวินิจฉัยที่พ้นกำหนดหนึ่งปีไปแล้ว หากจะตีความกฎหมายว่ากรณีอย่างนี้ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนนั้นไม่มีสิทธินำคดีไปฟ้องต่อศาลได้อีก ก็อาจเป็นการตัดสิทธิของผู้ถูกเวนคืนโดยไม่ชอบธรรมนัก เพราะมิฉะนั้นแล้วรัฐมนตรีก็อาจมีเจตนาให้มีคำวินิจฉัยภายหลังหนึ่งปีเพื่อให้อายุความในการนำคดีฟ้องต่อศาลของผู้อุทธรณ์เหล่านั้นขาดลงก็ได้

ส่วนปัญหาประการที่สองผู้เขียนเห็นว่า กรณีนี้เป็นกรณีที่กฎหมายได้บัญญัติถึงขั้นตอนในการโต้แย้งเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทนไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ดังนั้นผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ไม่พอใจจำนวนเงินค่าทดแทนนั้นน่าที่จะต้องอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีก่อน จึงจะนำคดีมาฟ้องร้องต่อศาลได้ ทั้งนี้เพราะเจตนารมณ์ของกฎหมายคงต้องการให้ข้อโต้แย้งในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทนนี้เป็นที่ยุติในชั้นการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่นั้นเอง โดยกลั่นกรองให้มีการ

ฟ้องร้องเป็นคดีไปสู่ศาลให้น้อยที่สุด แต่อย่างไรก็ตามปัญหานี้ยังไม่มีคำพิพากษาศาลฎีกาวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐาน คงมีเพียงกรณีที่พอนำมาเทียบเคียงได้คือ กรณีพนักงานเจ้าหน้าที่ประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดิน ซึ่งผู้รับประเมินไม่พอใจการประเมินของพนักงานเจ้าหน้าที่ ศาลฎีกาได้ตัดสินว่า "เมื่อจำเลยไม่พอใจการประเมินของพนักงานเจ้าหน้าที่ของโจทก์ ก็ชอบที่จะยื่นคำโต้แย้งคัดค้านการประเมินหรือขอให้พิจารณาการประเมินนั้นใหม่ตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 และหากจำเลยยังไม่พอใจการชี้ขาดการประเมินจำเลยก็อาจนำคดีไปสู่ศาลเพื่อแสดงให้ศาลเห็นว่า การประเมินนั้นไม่ถูกต้องก็ได้ แต่ต้องทำภายในสามสิบวันนับแต่วันรับแจ้งความให้ทราบค่าชี้ขาดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 30 วรรคหนึ่ง ซึ่งศาลฎีกาเห็นว่า เมื่อไม่นำคดีไปสู่ศาลภายในกำหนดเวลาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ ผู้รับประเมินก็หมดสิทธิที่จะโต้แย้งการประเมินไม่ว่าด้วยวิธีใด" (ฎ. 562/2532)⁶

นอกจากนี้ยังมีคำพิพากษาศาลฎีกาเกี่ยวกับการประเมิน เรียกเก็บภาษีเงินได้ และเงินเพิ่มว่า "เมื่อโจทก์ยอมรับผลการประเมินของเจ้าพนักงานประเมินที่เรียกเก็บภาษีเงินได้และเงินเพิ่มจากโจทก์โดยโจทก์มิได้อุทธรณ์คัดค้านการประเมิน และโจทก์ได้ชำระเงินค่าภาษีเงินได้และเงินเพิ่มตามที่เจ้าพนักงานประเมินมีคำสั่งให้ชำระนั้นแก่จำเลยแล้ว ย่อมถือได้ว่าการประเมินของเจ้าพนักงานประเมินดังกล่าวชอบแล้ว และเป็นอันยุติ โจทก์จะร้องฟื้นขึ้นมาโต้แย้งเป็นอย่างอื่นอีกโดยอ้างว่ารู้เท่าไม่ถึงการณ์หาได้ไม่" (ฎ. 1326/2530)⁷

คำพิพากษาศาลฎีกาททั้งสองกรณีนี้ เป็นกรณีที่กฎหมายได้บัญญัติถึงขั้นตอนในการโต้แย้งไว้ทำนองเดียวกับกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนฯ ดังนั้นหากผู้ถูกเวนคืนมิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมาย คืออุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีก่อนในกรณีที่ไม่พอใจราคาค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดไว้ ก็อาจทำให้ไม่มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลได้ แต่ถ้าได้มีการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีไว้แล้ว กฎหมายได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า หากรัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ภายในหกสิบวันก็ให้ฟ้องต่อศาลได้ภายในหนึ่งปีนับแต่พ้นกำหนด ดังนั้นถึงแม้ผู้ถูกเวนคืนจะได้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีไว้แล้ว และ

⁶ คำพิพากษาศาลฎีกา ประจำพุทธศักราช 2532 (กรุงเทพมหานคร : เนติบัณฑิตยสภา, 2532) หน้า 249-250

⁷ คำพิพากษาศาลฎีกา ประจำพุทธศักราช 2530 (กรุงเทพมหานคร : เนติบัณฑิตยสภา, 2530) หน้า 883-884.

เมื่อพ้นกำหนดหกสิบวัน ผู้ถูกเวนคืนก็ไม่จำเป็นต้องรอฟังคำวินิจฉัยอีกต่อไป โดยมีสิทธินำคดีฟ้องร้องต่อศาลได้เลย ซึ่งจะต่างกับการอุทธรณ์การประเมินภาษีอากรของเจ้าพนักงานประเมินต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งศาลฎีกาเห็นว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงการประเมินภาษีอากรของเจ้าพนักงานประเมินได้ ศาลฎีกาจึงวางหลักว่า เมื่อมีการอุทธรณ์การประเมินแล้ว ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะนำคดีมาฟ้องศาลโดยไม่รอผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ไม่ได้ เนื่องจากมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. 2528 บัญญัติว่า "ในกรณีที่กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรบัญญัติให้คัดค้านหรืออุทธรณ์คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยต่อเจ้าพนักงานหรือคณะกรรมการตามหลักเกณฑ์วิธีการ และระยะเวลาที่กำหนดไว้ จะฟ้องคดีในศาลภาษีอากรได้ต่อเมื่อได้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วิธีการและระยะเวลาเช่นว่านั้น และได้มีการวินิจฉัยชี้ขาดคำคัดค้านหรือคำอุทธรณ์นั้นเสร็จสิ้นแล้ว" (ฎ. 5555/2531)^๕ ส่วนกรณีของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะเป็นอย่างไรนั้น คงต้องรอฟังผลของการวินิจฉัยของศาลฎีกาต่อไป

2. บทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทน

การกำหนดเงินค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ นับเป็นปัญหาที่หลายประเทศให้ความสำคัญ และได้พยายามวางหลักเกณฑ์ต่างๆที่จะนำมาใช้ในการกำหนดเงินค่าทดแทนเพื่อให้ได้ราคาที่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน ทั้งนี้เพราะการให้ราคาที่เป็นธรรม ถือเป็นสิทธิที่ประชาชนผู้ถูกเวนคืนจะต้องได้รับ ดังจะเห็นได้จากการที่นานาประเทศต่างบัญญัติเป็นหลักประกันสิทธิไว้ในรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามเห็นกันว่าวิธีการคำนวณราคา (methods of valuation) มิได้เป็นสิ่งสำคัญนัก แต่ส่วนใหญ่ความชอบธรรมในการเวนคืนจะมุ่งไปพิจารณาที่ปริมาณของค่าทดแทน (scale of compensation) มากกว่า^๖ ค่าทดแทนในการเวนคืนโดยปกติจะยึดราคาตลาด (market value) เป็นสำคัญซึ่งในหลายประเทศก็ได้ยึดเอาวิธีนี้เป็นพื้นฐาน เช่น

^๕ คำพิพากษาฎีกา ประจำพุทธศักราช 2531 (กรุงเทพมหานคร : เนติบัณฑิตยสภา, 2531), หน้า 3233-3235

^๖ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง), 2520 , หน้า 310

ในสวิสเซอร์แลนด์จะบังคับให้จ่าย "ราคาเต็ม" (full value) อิตาลีใช้หลัก "ราคายุติธรรม" (just payment) ในฝรั่งเศสใช้หลัก "ยุติธรรมและทันทีทันใด" (just and immediate) ในเดนมาร์กใช้หลัก "ราคาขาย" (sales value) ในสหรัฐใช้หลัก "ค่าทดแทนที่เป็นธรรม" (just compensation) โดยให้ศาลเป็นผู้พิจารณา¹⁰ ส่วนประเทศไทยได้บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ถึงราคาค่าทดแทนที่จะต้องเป็นราคาที่เป็นธรรมและภายในเวลาอันควร (มาตรา 33) แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานของรัฐที่ทำการเวนคืนต่างกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ถูกเวนคืน โดยใช้ราคาเดียวกับราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ซึ่งหน่วยงานเหล่านั้นเห็นว่าเป็นการกำหนดตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ดังนั้นราคาค่าทดแทนที่ดินจึงไม่อาจเป็นราคาที่เป็นธรรมได้ และสาเหตุของการกำหนดในราคาที่ไม่เป็นธรรมนี้อาจกล่าวได้ว่าเกิดขึ้นทั้งจากบทบัญญัติของกฎหมาย และจากทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐนั่นเอง ดังจะได้ทำการวิเคราะห์ถึงบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนดังต่อไปนี้

2.1 หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดิน แยกได้เป็น 2 กรณีคือ

2.1.1 ในกรณีที่มีการตรา พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนตามมาตรา 6 ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา 9 วรคสได้บัญญัติไว้ว่า "ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทนตามวรรคสอง ให้คณะกรรมการกำหนดราคาโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 สำหรับราคาที่ดินให้คณะกรรมการกำหนดโดยถือราคาตามมาตรา 21(2)หรือ (3) แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าเป็นเกณฑ์..."

จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวในตอนต้นได้กล่าวถึง ราคาที่คณะกรรมการกำหนดว่าให้กำหนดโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 ซึ่งมาตรา 21 นี้ได้บัญญัติว่า "เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 18 นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้วให้กำหนดโดยคำนึงถึง

(1) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6

¹⁰J.F Garner, Compensation for Compulsory Purchase (Garner ed., 1975), p. 4

การเสียดินนาบารุงท้องที่

ทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(2) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่

(3) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(4) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(5) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม

ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่ทำไปในการเวนคืน ได้กระทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน แต่ไม่ให้ถือว่าราคาอสังหาริมทรัพย์ที่วันนั้นนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทนเพื่อจะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายกลับต้องใช้จ่ายเงินให้อีก

ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลงให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย

การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นตามวรรคสอง หรือราคาลดลงตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัย หรือประกอบการค้าขายหรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหาย เนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้นให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้นด้วย"

จากบทบัญญัตินี้มีข้อความที่ต้องทำความเข้าใจว่า ราคาตามมาตรา 21(1) (2) และ (3) เป็นราคาที่ได้อ้อมมีพื้นฐานในการกำหนดขึ้นมาอย่างไร เพื่อวัตถุประสงค์อะไร และจะเป็นการถูกต้องหรือไม่ที่จะให้อ้อมเอาราคาอย่างหนึ่งอย่างใดในสามราคานี้มาเป็นราคาค่าทดแทนที่ดิน

(1) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอย่างนั้นในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6

คำว่า "ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด" นี้ ก็คือคำเดียวกับคำว่า "ราคาตลาด" ซึ่งการหาราคาตลาดมีทฤษฎีอยู่ 2 ทฤษฎี คือ

1. sales analysis approach เห็นว่า ราคาตลาดจะหาได้ดีที่สุดในขณะทรัพย์สินเปลี่ยนมือ ทฤษฎีนี้จะใช้ได้ดีในบริเวณที่มีการซื้อขายกันบ่อยครั้ง แต่โดยที่สภาพของการซื้อขายย่อมมีการต่อรองกันเป็นธรรมดา ราคาขายที่ดินที่ควรมีราคาเท่ากันจึงอาจขายได้ไม่เท่ากันได้ ทั้งอาจมีเหตุผลแตกต่างกันหลายอย่างในการขายที่ทำให้ราคาเปลี่ยนไป ราคาที่แท้จริงจึงควรเป็นอันใดอันหนึ่งระหว่างนั้น ในที่สุดเห็นว่าควรเป็นราคาเฉลี่ยของการซื้อขายรายต่างๆ

2. income capitalization approach เห็นว่า การที่ผู้ซื้อจะซื้อที่ดินในราคาเท่าใด ผู้ซื้อย่อมแก่งล่วงหน้าแล้วว่าตนจะได้สิ่งใดในที่ดินมา และสิ่งนั้นสมควรกับราคาที่เสียไปหรือไม่ ดังนั้นราคาทรัพย์สินในปัจจุบันจึงควรเท่ากับรายได้ที่จะออกเงยขึ้นมาจากทรัพย์สินนั้นเมื่อมีการหักค่าลงทุน อัตราในการเสี่ยงภัยและค่าเสื่อมราคาออกจากสิ่งที่ได้มานั้นแล้ว ซึ่งแนวความคิดนี้ตั้งขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงข้อบกพร่องของทฤษฎีแรก ในกรณีไม่มีหลักฐานการขาย แต่วิธีการคิดเช่นนี้ยุ่งยากเพราะค่าลงทุน ค่าเสี่ยงภัยและค่าเสื่อมนั้นตั้งกันไว้อย่างสมมติเท่านั้น¹¹

ส่วนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการกำหนดจำนวนทุนทรัพย์ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน พ.ศ. 2530 ได้ให้คำนิยามคำว่า "ราคาตลาด" ไว้ในข้อ 4 ว่า "ราคาตลาด" หมายความว่า

- (1) เป็นราคาที่ทั้งผู้ซื้อและผู้ขายส่วนมากยินดีตกลงซื้อขายกัน
- (2) เป็นราคาที่ผู้ซื้อ ผู้ขายทั้งสองฝ่ายทราบข้อมูลในทรัพย์สิน ที่จะซื้อขายนั้นพอสมควร
- (3) เป็นราคาที่ผู้ซื้อหรือผู้ขายมิได้ถูกบังคับ หรือมีแรงจูงใจให้ซื้อขายกัน
- (4) เป็นราคาที่ใช้ราคาขายทอดตลาดหรือราคาในภาวะที่เศรษฐกิจตกต่ำหรือเงินเฟ้อและ

¹¹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, กฎหมายและการปฏิบัติที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง), 2520 , หน้า 216-217.

(5) เป็นราคาของตลาดการค้าเสรีที่มีการแข่งขัน ไม่ใช่ราคาตลาดผูกขาดโดยผู้ซื้อหรือผู้ขาย¹²

แต่อย่างไรก็ตามการหาราคาที่แท้จริงที่ทั้งผู้ซื้อและผู้ขายส่วนมากยินดีตกลงซื้อขายกันนั้นเป็นเรื่องที่ค่อนข้างทำได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าให้หน่วยงานของรัฐทำการเวนคืนเป็นผู้ทำการหาราคาตลาดดังกล่าว เพราะแม้แต่กรมที่ดินเองก็ยอมรับว่าการสืบหาข้อเท็จจริง ราคาที่ดินตามราคาตลาดที่ผ่านมาไม่ได้กระทำอย่างจริงจัง¹³ และในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินที่ผ่านมาจนปัจจุบัน จึงมักแจ้งว่ามีการซื้อขายกันตามราคาประเมินมูลค่าที่ดินของกรมที่ดินนั่นเอง เพื่อจะได้เสียภาษีและค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมต่ำกว่าความจริง

บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน พ.ศ. 2530 มาตรา 21 (1) นี้ มีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดนั้น จะหมายความถึงราคาจริงๆที่ผู้ซื้อและผู้ขายตกลงซื้อขายกัน หรือจะหมายความถึงราคาของผู้ซื้อและผู้ขายไปแจ้งราคาต่อเจ้าหน้าที่เมื่อมีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ซึ่งปัญหานี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า ราคาตามมาตรา 21 (1) นี้ ต้องหมายความถึงราคาจริงๆที่ผู้ซื้อและผู้ขายตกลงซื้อขายกัน ซึ่งอาจหาราคาดังกล่าวได้จากการสืบหาราคาในท้องตลาด ทั้งนี้เพราะตราบไคท์การแจ้งราคาของผู้ซื้อผู้ขายเมื่อไปทำการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมยังสามารถแจ้งในราคาที่ไม่ตรงต่อความเป็นจริงได้ ซึ่งอาจเป็นเพราะยังไม่มีมาตรการไคท์ที่จะควบคุมให้มีการแจ้งราคาที่เป็นจริง หรือเพราะทางราชการ ยังไม่สามารถประเมินมูลค่าที่ดินได้อย่างถูกต้องใกล้เคียงความจริง ตราบนั้นคำว่าราคาซื้อขายกันในท้องตลาดตามมาตรา 21 (1) ก็ยังคงต้องถือว่าเป็นคนละราคากับราคาที่เป็นจริงเมื่อทำการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ซึ่งในกรณีนี้ศาลฎีกาได้เคยวินิจฉัยไว้ว่า "ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 ข้อ 76 ที่กำหนดให้ใช้ค่าทดแทนตามราคา

¹² ศิริ เกวลินสฤกษ์ , คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดินพร้อมกฎกระทรวงและระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ. (กรุงเทพมหานคร : บริษัททวิพิชการพิมพ์จำกัด), 2531 หน้า 287-288

¹³ แคล้ว ทองส้ม, "บัญชีประเมินมูลค่าที่ดินใหม่ของกรมที่ดิน," วารสารที่ดิน 34 (พฤษภาคม-มิถุนายน 2531) : 21

ซื้อขายกันในท้องตลาดนั้น หมายถึงราคาที่จะซื้อขายกันในท้องตลาดตามความเป็นจริงในวัน
ที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่สามารถนำสืบได้ มิใช่หมายความว่าถ้าในวันที่
พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับไม่มีหลักฐานการจดทะเบียนซื้อขายกันที่สำนักงานที่ดิน ก็จะต้องเอา
ราคาประเมินเพื่อใช้ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าทด
แทน เพราะเป็นคนละราคา และราคาประเมินเพื่อใช้ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของ
ทางราชการนั้นอาจจะต่ำหรือสูงกว่าราคาธรรมดาที่ซื้อขายกันในท้องตลาดก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อ
เท็จจริงเป็นเรื่องราวไป" (ฎ.3114-3119/2531)¹⁴ ซึ่งคำพิพากษาศาลฎีกานี้เป็นการวินิจฉัย
เรื่องการเวนคืนตามกฎหมายเดิมคือ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 แสดงให้เห็นว่าศาล
ฎีกายอมรับว่าราคาที่ซื้อขายกันในท้องตลาดนั้น เป็นราคาที่สามารถหาได้แม้ว่าจะไม่มีหลักฐาน
การจดทะเบียนซื้อขายกัน ทั้งนี้เพราะเป็นราคาที่จะซื้อขายกันในท้องตลาดตามความเป็น
จริงนั่นเอง

นอกจากนี้หากพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า ตามพระราชบัญญัติว่าด้วย
การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 ฉบับนี้ก็ยอมรับว่าราคาที่ซื้อขายกันในท้องตลาดเป็นคนละ
ราคากับราคาประเมินทุนทรัพย์ เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม
เพราะมีฉะนั้นแล้ว คงไม่บัญญัติไว้เป็นสองอนุมาตราคือมาตรา 21 (1) และ (3) เช่นนี้

(2) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่
ภาษีบำรุงท้องที่

ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 ได้มอบหมายให้เป็น
อำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่จัดเก็บและใช้จ่ายบำรุงท้องที่โดยตรงและ
ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2515 ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
นครมีอำนาจเช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัด และภาษีบำรุงท้องที่ที่เก็บได้จากที่ดินในเขตกรุง
เทพมหานคร ให้เป็นรายได้กรุงเทพมหานคร

¹⁴ คำพิพากษาศาลฎีกา ประจำปีพุทธศักราช 2531 (กรุงเทพมหานคร :
เนติบัณฑิตยสภา, 2531) หน้า 2008-2009.

ทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ก็คือที่ดิน ทั้งนี้ไม่ว่าที่ดินนั้นจะเป็นที่ดินมีโฉนด, น.ส.3, น.ส.3ก, ใบไต่สวน หรือส.ค.1 และไม่ว่าที่ดินนั้นจะเป็นที่ว่างเปล่าหรือมีโรงเรือน สิ่งปลูกสร้างหรือไม่ หรือใช้ในการเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ ประกอบกิจกรรมโดยให้คนอื่นเช่า หรือทำเองก็ตาม ส่วนจำนวนภาษีที่ต้องเสียจะมากน้อยเท่าใด ย่อมแล้วแต่ว่าที่ดินนั้นมีราคาเท่าใด ถ้ามีราคาสูงก็ต้องเสียภาษีมาก

ราคาที่ดินที่จะนำมาใช้เป็นฐานในการเสียภาษีนั้น มิใช่คือราคาขั้นสูงหรือขั้นต่ำ แต่คือราคาปานกลางโดยต้องเป็นราคาปานกลางที่คณะกรรมการตีราคาปานกลางกำหนดขึ้นซึ่งทุกๆ 4 ปี คณะกรรมการจะตีราคาครั้งหนึ่ง (พรบ.ภาษีบำรุงท้องที่มาตรา 13 และมาตรา 16) เมื่อทราบราคาปานกลางแล้วก็นำไปคิดภาษีตามอัตราภาษีที่กำหนดไว้ในบัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่¹⁵ สำหรับราคาปานกลางที่ดินที่ใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ในปัจจุบันก็คือราคาปานกลางของที่ดินที่ใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ประจำปีพ.ศ.2521 ถึงพ.ศ.2524 และจะนำราคาปานกลางนี้มาใช้จนถึงปีพ.ศ.2536 ทั้งนี้เป็นไปตาม "พระราชกฤษฎีกาให้นำราคาปานกลางของที่ดินที่ใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปี พ.ศ.2521 ถึงพ.ศ.2524 มาใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปีพ.ศ.2533 ถึงพ.ศ.2536 พ.ศ.2532" และเหตุที่ต้องประกาศใช้พระราชกฤษฎีกานี้เนื่องจากการดำเนินการปรับปรุงหลักเกณฑ์การประเมินราคาที่ดินและอัตราภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ที่เหมาะสมแก่สภาพการณ์ในปัจจุบันยังไม่แล้วเสร็จ จึงต้องนำราคาปานกลางของที่ดินที่ได้กำหนดไว้แล้วในระหว่างปีพ.ศ.2521 ถึงพ.ศ.2524 มาใช้ไปพลางก่อน

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ราคาปานกลางที่ตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่นี้ก็มิใช่มูลค่าที่แท้จริงของที่ดินนั้นๆ และก็มีใช้ราคาที่ใกล้เคียงกับมูลค่าที่แท้จริงด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งราคาปานกลางที่ตีไว้ในปัจจุบัน เป็นราคาที่ประกาศใช้มาตั้งแต่พ.ศ.2521 โดยไม่มีการกำหนดใหม่เลย ซึ่งเป็นไปไม่ได้ที่มูลค่าที่ดินนั้นๆ จะไม่มีการเปลี่ยนแปลงเลย

¹⁵ ภาสกร ชุณหอุไร , คำอธิบายกฎหมายที่ดิน. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงสุกข์การพิมพ์, 2532). หน้า 473-476.

(3) ราคาประเมินทุนทรัพย์ เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

ในการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ผู้ขอจะต้องเสียค่าธรรมเนียมด้วย ทั้งนี้เพื่อเก็บเป็นรายได้ของแผ่นดิน การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมที่ดินนี้ จะกำหนดอัตราเรียกเก็บโดยให้คำนวณจากราคาประเมินของที่ดิน ซึ่งที่มาของบัญชีประเมินทุนทรัพย์นั้น มาจากการประเมินราคาที่ดินปานกลางที่มีการประเมินทุกๆ 3 ปี โดยมีหลักการที่นิยมใช้อยู่ 3 วิธีคือ

1. วิธีเปรียบเทียบราคาตลาด (Market Comparison Approach) วิธีการนี้เป็นวิธีการที่ใช้มากที่สุด ทำการตีราคาโดยเปรียบเทียบทรัพย์ที่จะทำการตีราคากับทรัพย์ที่คล้ายคลึงกันซึ่งได้ขายไปแล้ว วิธีนี้จะเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการขายของทรัพย์สินที่ขายไปแล้วในอดีต ซึ่งมีสภาพและทำเลที่ตั้งคล้ายคลึงกับทรัพย์สินที่จะตีราคา หลังจากนั้นจะมีการตรวจสอบในสนาม เพื่อเปรียบเทียบด้านทำเลที่ตั้ง คุณภาพของเพื่อนบ้าน สภาพทางกายภาพ และคุณลักษณะอื่นๆของทรัพย์สิน วิธีการนี้มีเหตุผลโดยอาศัยหลักว่าด้วยการทดแทน (Substitution) ในทางเศรษฐศาสตร์ของทรัพย์สิน

2. วิธีถือเอารายได้จากทรัพย์สิน (Income Capitalization) วิธีนี้เป็นการประเมินราคาที่ดินโดยถือเอาประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้ที่ดินนั้นในอนาคต ซึ่งคิดจากผลรวมของกระแสรายได้จากค่าเช่าที่ดินนั้นในอนาคต แล้วคำนวณกลับมาเป็นราคาที่ดินปัจจุบัน วิธีนี้ถือว่าทรัพย์สินนั้นเปรียบเสมือนการลงทุน การที่จะมีมูลค่าก็ขึ้นอยู่กับความสามารถในการหารายได้ หรือการผลิตโดยถือว่าค่าใช้จ่ายต่างๆเกี่ยวกับทรัพย์สินแปลงนั้น เป็นการลงทุนเพื่อให้เกิดผลตอบแทนกลับมา

3. วิธีราคาทุนทดแทน วิธีนี้ถือว่าทรัพย์สินควรมีค่าเท่ากับราคาทุนทดแทน หรือต้นทุนในการจัดหาที่ดินใหม่ที่ใช้แทนกันได้ในปัจจุบัน แล้วหักด้วยค่าเสื่อมราคาของการใช้ทรัพย์สินไปตามสมควร วิธีการนี้เหมาะสมกับการประเมินราคาของที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง และที่ดินบริเวณนั้นมีการซื้อขายกันน้อยหรือไม่มีการซื้อขายกันเลย¹⁶

¹⁶ อมรา สาชากร, "การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์" (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), หน้า 132-134.

ในการประเมินมูลค่าที่ดินแบบเดิมนั้นได้ดำเนินการ ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 640/2499 เรื่องระเบียบการกำหนดจำนวนราคาทรัพย์สินตามราคาตลาด ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน โดยเริ่มใช้มาตั้งแต่วันที่ 2 สิงหาคม 2499 ซึ่งมีปัญหาและอุปสรรคในการประเมินมูลค่าที่ดินตามระเบียบดังกล่าวคือ

1. เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง กับการประเมินราคาที่ดินประจำจังหวัด ยังขาดความรู้และประสบการณ์ในการประเมินมูลค่าที่ดิน การประเมินราคาที่แท้จริงกระทำโดยเจ้าหน้าที่เพียงบางคนของสำนักงานที่ดินจังหวัด หรือที่ดินอำเภอเท่านั้น

2. การสืบหาข้อเท็จจริง ของราคาที่ดินตามราคาตลาดไม่ได้กระทำอย่างจริงจัง เพราะระยะเวลาที่ใช้ประเมินมีเพียงจำกัด ส่วนใหญ่จะใช้เวลาไม่เกิน 1 เดือน ก่อนประกาศใช้บัญชีใหม่ นำราคาที่ดินจดทะเบียนไว้บวกด้วยเปอร์เซ็นต์เพิ่มมากำหนดราคาประเมิน ซึ่งส่วนใหญ่จะห่างไกลจากราคาที่เป็นจริง

3. ไม่มีแผนที่ประกอบในการประเมินมูลค่าที่ดิน ทำให้ไม่สามารถกำหนดหน่วยมูลค่าที่ดินให้ละเอียดได้ ส่วนใหญ่จะกำหนดหน่วยที่ดินเฉพาะถนนสายสำคัญ ส่วนซอยต่างๆจะกำหนดไว้รวมๆ เช่น ที่ดินติดซอยรถยนต์เข้าได้กว้างเกิน 4 เมตร ภายในแขวงหรือตำบลหนึ่งๆราคาเท่ากันหมด ซึ่งมูลค่าดังกล่าวอาจจะสูงหรือต่ำกว่าความเป็นจริงเมื่อพิจารณาเป็นรายซอย

4. การกำหนดหน่วยที่ดินเท่ากันตลอดความยาวถนนสายต่างๆ ในเขตหนึ่งๆ ทำให้เกิดการเสียเปรียบและได้เปรียบในเวลาเดียวกัน เนื่องจากความสำคัญของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สภาพสังคม สภาพกายภาพแตกต่างกันไปในถนนสายเดียวกัน

5. ปัญหาในการวิเคราะห์หาราคาที่ดินกรณีข้อมูลซื้อขายที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง เจ้าหน้าที่มักจะหลีกเลี่ยงการนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้ เพราะไม่สามารถหาราคาซื้อขายเฉพาะที่ดินได้ ทำให้ได้ข้อมูลมาใช้ในการประเมินมูลค่าที่ดินน้อยมากในบางบริเวณโดยเฉพาะบริเวณที่ได้สร้างอาคารไปหมดแล้ว

6. ปัญหาความเข้าใจของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับราคาที่ดินลดลงไม่ได้ วิธีการประเมินราคาที่ดินของเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัดหรืออำเภอ ส่วนใหญ่จะใช้วิธีเพิ่มเปอร์เซ็นต์จากช่วงบัญชีที่ผ่านมาพบว่าการคำนวณหาอัตราเพิ่มของมูลค่าที่ดิน ไม่ได้กระทำโดยใช้หลักการทางสถิติ การปรับเปอร์เซ็นต์จะใช้อัตราเดียวกันทั้งบริเวณ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินที่บางบริเวณบัญชีเดิมมูลค่าสูงอยู่แล้วก็ยิ่งสูงขึ้นไปอีก หรือบางบริเวณ

ปรับในอัตราที่สูงกว่าความเป็นจริง

7. สำนักงานจดทะเบียนที่ดินกลาง ซึ่งตั้งอยู่ในกรมที่ดินในฐานะเลขานุการคณะกรรมการประเมินทุนทรัพย์ ชาดแคลนเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้เกี่ยวกับการประเมินมูลค่าที่ดิน จึงไม่มีการฝึกอบรมหรือพัฒนาระบบการประเมินมูลค่าที่ดินเลขในช่วงที่ผ่านมา 30 ปี¹⁷

ส่วนการประเมินมูลค่าที่ดินแบบใหม่ ซึ่งปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย การกำหนดจำนวนทุนทรัพย์ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน พ.ศ. 2530 โดยมีสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน ซึ่งจัดตั้งให้มีฐานะเป็นกองหนึ่งในกรมที่ดิน ตั้งแต่วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2527 ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเลขานุการของคณะกรรมการประเมินทุนทรัพย์ และในการประเมินมูลค่าที่ดินแบบใหม่นี้มีสาระสำคัญที่แตกต่างไปจากเดิม คือ

1. การกำหนดจำนวนทุนทรัพย์ของที่ดินแต่ละคราวให้ใช้ได้ไม่เกินสี่ปี (แต่เดิมใช้ได้คราวละสามปี) เว้นแต่คณะกรรมการประเมินทุนทรัพย์ประจำจังหวัดมีเหตุผลแสดงว่า ราคาที่ดินได้เปลี่ยนแปลงไปจากที่กำหนดไว้ ก็ให้กำหนดจำนวนทุนทรัพย์ของที่ดินนั้นใหม่ได้ (ข้อ 12)

2. การสำรวจข้อเท็จจริงของราคาซื้อขายเกี่ยวกับที่ดิน ให้ตรวจสอบย้อนหลังไม่เกินสามปี และสำรวจข้อมูลอื่นๆที่จำเป็นในการประเมินมูลค่าที่ดิน ได้แก่ สภาพเศรษฐกิจ สังคมและสภาพอากาศที่ดิน ตลอดจนแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน และแนวโน้มการพัฒนาพื้นที่ (ข้อ 9)

3. การวิเคราะห์และการประเมินมูลค่าที่ดิน ให้ใช้วิธีเปรียบเทียบราคาตลาดซึ่งกำหนดวิธีปฏิบัติไว้ในคู่มือการกำหนดจำนวนทุนทรัพย์ พ.ศ. 2530 (ข้อ 10)

4. วิธีการคิดคำนวณราคาประเมิน ตามคำสั่งเดิมไม่ได้กำหนดเวลาเอาไว้ แต่ตามระเบียบใหม่ได้กำหนดไว้ว่า ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าจำนวนทุนทรัพย์ที่ผู้ขอแสดงน้อยกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ที่คณะกรรมการกำหนด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ประเมินทุนทรัพย์เพื่อเก็บค่าธรรมเนียมตามบัญชี ถ้าผู้ขอไม่ตกลงให้พนักงานเจ้าหน้าที่บันทึกถ้อยคำและ

¹⁷ แคล้ว ทองสม, "บัญชีประเมินมูลค่าที่ดินใหม่ของกรมที่ดิน," วารสารที่ดิน 34, (พฤษภาคม-มิถุนายน 2531) : 21.

เหตุผลดังกล่าวไว้เป็นหลักฐาน แล้วพนักงานเจ้าหน้าที่จะตรวจสอบทรัพย์สินที่ขอจดทะเบียนพร้อมสำรวจข้อมูลซื้อขายบริเวณใกล้เคียง ตลอดจนสภาพและทำเล ตลอดจนท่าแผนที่สังเขปพร้อมด้วยความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการประเมินทุนทรัพย์ประจำจังหวัดภายในแปดวัน นับแต่วันจัดบันทึกถ้อยคำ สรุปว่าพนักงานเจ้าหน้าที่จะออกไปประเมินเป็นรายแปลงโดยไม่มีอิทธิพลราคาที่กำหนดไว้ในบัญชี (ข้อ 16 และ 17)¹⁸

การประเมินราคาที่ดินตามระเบียบใหม่นี้ จะประเมินโดยมีการแบ่งพื้นที่ในแต่ละแขวงของแต่ละเขตออกเป็นโซน (Zone) และแบ่งย่อยต่อไปอีกเป็นบล็อก (Block) แต่ละบล็อกประกอบด้วยที่ดินหลายแปลง ในการประเมินราคาของที่ดินในแต่ละบล็อกแต่ละโซน เจ้าหน้าที่จะคำนึงถึงที่ตั้งของที่ดินด้วยว่าอยู่ใกล้ถนนหลวงมากน้อยเพียงใด และสภาพของที่ดินเป็นที่ดินใช้เป็นที่อยู่อาศัย หรือใช้ในการพาณิชย์ หรือใช้เพื่อการเกษตรกรรม หรือใช้เพื่อการอุตสาหกรรม ถ้าที่ดินดังกล่าวอยู่ใกล้ถนนหลวงและเป็นที่ใช้ในการพาณิชย์ราคาประเมินก็จะสูงกว่าที่ดินที่ใช้อยู่อาศัยและถ้าอยู่ห่างจากถนนหลวง และเป็นที่ใช้เพื่อการเกษตรกรรม ราคา ก็จะต่ำลงมา ดังนั้นจะเห็นได้ว่าปัจจุบันสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน ก็ไม่ได้ประเมินราคาทรัพย์สินเป็นรายแปลง ซึ่งตามหลักสากลจะต้องประเมินราคาทั้งที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นแปลงๆ แต่ในประเทศไทยไม่สามารถกระทำเช่นนั้นได้ เพราะเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปในสิ่งปลูกสร้างเพื่อทำการสำรวจ ฉะนั้นการประเมินราคาของกรมที่ดินจึงเป็นการประเมินเฉพาะราคาที่ดินเท่านั้น¹⁹ นอกจากนี้การประเมินราคาเป็นรายแปลงจะต้องใช้อัตรากำลังเจ้าหน้าที่และค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก แต่ปรากฏว่า สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินมีจำนวนเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอกับการประเมินราคาทรัพย์สินเป็นรายแปลง

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนฯ มาตรา 21 (3) นี้

¹⁸ แคล้ว ทองสม, "บัญชีประเมินมูลค่าที่ดินใหม่ของกรมที่ดิน," วารสารที่ดิน 34, (พฤษภาคม-มิถุนายน 2531) : 22.

¹⁹ บันทึก เรื่องการกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนเพื่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วน ชั้นที่ 2 (ตอบข้อหารือตามหนังสือการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ด่วนที่สุด ที่มท 5506/2791 ลงวันที่ 27 กรกฎาคม 2533)

ก็มีใช้ราคาหรือมูลค่าที่แท้จริงของที่ดินแปลงที่ถูกเวนคืนนั้นๆ ทั้งนี้เพราะการประเมินราคาทรัพย์สินที่ถูกต้องใกล้เคียงความเป็นจริงและก่อให้เกิดความเป็นธรรมมากที่สุดจะต้องทำการประเมินราคาเป็นรายแปลงเท่านั้น แต่ขณะนี้สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินก็ยังมิได้ทำการประเมินเป็นรายแปลง ราคาที่ประเมินได้ก็ย่อมไม่อาจตรงกับสภาพความเป็นจริงของที่ดินแปลงนั้นๆ ได้ นอกจากนี้การกำหนดจำนวนทุนทรัพย์ของที่ดินจะทำการปรับปรุงใหม่ทุกๆ ปี ซึ่งเวลาสี่ปีนี้มูลค่าที่แท้จริงของที่ดินโดยทั่วไปจะมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา อีกทั้งการประเมินมูลค่าที่ดินแบบใหม่ก็ยังกระทำไม่แล้วเสร็จในทุกๆ พื้นที่ แต่ส่วนใหญ่จะทำเฉพาะในเขตเทศบาลเมือง เขตเทศบาลตำบลบางจังหวัด และกรุงเทพมหานครเท่านั้น

เมื่อกลับมาพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 9 วรรคสี่ แห่งพรบ.ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แล้ว การที่กฎหมายบัญญัติข้อความที่ว่า "สำหรับราคาที่ดินให้คณะกรรมการกำหนดโดยถือราคาตามมาตรา 21 (2) หรือ (3) แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าเป็นเกณฑ์..." จึงทำให้เข้าใจว่า ในการกำหนดราคาที่ดิน คณะกรรมการจะนำหลักเกณฑ์อื่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา 21 หรือในมาตราอื่นๆ มาพิจารณาประกอบในการกำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนไม่ได้ ดังนั้น การเวนคืนที่ผ่านมาก่อนมีประกาศคณะกรรมการความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 (วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534) การกำหนดราคาที่ดินของคณะกรรมการตามมาตรา 9 จะกำหนดโดยใช้ราคาเดียวกับราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ซึ่งเป็นราคาที่ไม่ตรงกับมูลค่าของที่ดินแปลงนั้นๆ อย่างแน่นอน จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นราคาที่ไม่เป็นธรรมนั่นเอง

สาเหตุของปัญหานี้เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายบัญญัติไว้อย่างสับสน เนื่องจากในตอนต้นได้บัญญัติไว้ว่า "ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทนตามวรรคสอง ให้คณะกรรมการกำหนดราคาโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา 21" ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า ไม่มีเหตุผลใดเลยที่จะตีความคำว่า อสังหาริมทรัพย์ ในประโยคนี้ว่า ไม่ให้หมายความรวมถึงที่ดินด้วย ทั้งนี้เพราะเมื่อก้าวถึงคำว่าอสังหาริมทรัพย์ ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ในทันทีว่าหมายความถึงที่ดิน นอกจากนี้แล้วสาเหตุของปัญหาอีกประการหนึ่งเกิดจากการตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย) ที่ได้ให้ความเห็นโดยมีผลให้หน่วยงานราชการที่หาหรือไปนั้นต้องถือปฏิบัติตาม ประกอบกับหน่วยงานของรัฐที่ทำการเวนคืนเองก็เคยชินกับการกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดิน โดยนำราคาตามบัญชีประเมินมูลค่าที่ดินของกรมที่ดินมาใช้เป็นราคาค่าทดแทน เนื่องจากสะดวกรวดเร็ว และที่สำคัญเนื่องจากคณะ

กรรมการตามมาตรา 9 หรือแม้แต่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้นๆ มิใช่ผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาที่ดินได้และยังมีความเข้าใจว่า หากกำหนดราคาขึ้นมาโดยมิได้นำมาจากข้อมูลหลักฐานที่เป็นเอกสารราชการ ตนอาจต้องรับผิดชอบหรือถูกไล่เบี้ยในภายหลังหากมีการร้องเรียนขึ้นมาได้

2.1.2 ในกรณีที่ไม่มีการตรา พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน (มาตรา 23) ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา 23 นี้ให้คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามมาตรา 9 กำหนดเงินค่าทดแทนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 โดยอนุโลมและให้นำมาตรา 9 วรรคสาม และวรรคห้า, มาตรา 10, มาตรา 18, มาตรา 22 และมาตรา 24 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

บทบัญญัติในมาตรา 23 นี้ก็ได้บัญญัติไว้อย่างสับสน ทั้งนี้เพราะตอนต้นบัญญัติว่าให้กำหนดเงินค่าทดแทนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 โดยอนุโลม แต่กลับบัญญัติแยกเป็นอีกประโยคหนึ่งว่าให้นำมาตรา 9 วรรคสาม และวรรคห้า มาตรา 10 มาตรา 18 มาตรา 22 และมาตรา 24 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งๆที่หากพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา 22 และมาตรา 24 แล้ว ทั้งสองมาตรานี้ก็ล้วนแล้วแต่บัญญัติขึ้น เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินทั้งสิ้น ดังนั้นจึงควรจะบัญญัติไว้ควบคู่กับ "มาตรา 21" จึงจะถูกต้อง ส่วนมาตรา 9 วรรคสามและวรรคห้า เป็นเรื่องขององค์ประกอบของคณะกรรมการตามมาตรา 23 ที่ว่า ให้มีผู้แทนสภาท้องถิ่นแห่งละหนึ่งคนเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย และให้มีการขอให้รัฐมนตรีชยชยเวลาในการกำหนดเงินค่าทดแทนออกไปได้อีกไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวัน มาตรา 10 บัญญัติให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจตกลงซื้อขาย และถ้าสามารถตกลงซื้อขายกันได้แต่ไม่อาจตกลงเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน เจ้าของหรือผู้ครอบครองจะขอรับเงินนั้นไปก่อนโดยส่งหนังสือขอต่อรัฐมนตรีก็ได้ และมาตรา 18 เป็นกรณีที่บัญญัติถึงบุคคลที่มีสิทธิรับเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้นมาตรา 9 วรรคสามและวรรคห้า มาตรา 10 มาตรา 18 จึงควรบัญญัติแยกเป็นประโยคที่สองถูกต้องแล้ว

สรุปได้ว่าหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่คณะกรรมการตามมาตรา 23 นำมาใช้พิจารณาได้แก่

1. มาตรา 21 (ทั้งมาตรา) ซึ่งปัญหาในการนำมาตรา 21 ทั้งมาตรามาใช้ก็คือ การนำมาตรา 21(1) มาพิจารณาประกอบนั้นจะเห็นได้ว่า กฎหมายใช้ถ้อยคำว่า "ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของสิ่งหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ใน

วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6" ซึ่งนอกจากปัญหาที่ได้วิเคราะห์ไว้ข้างต้นแล้ว ยังมีปัญหาที่ต้องพิจารณาคือ ตาม(1)นี้ ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า เป็นราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาดตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา ดังนั้นเมื่อคำนึงถึงความถูกต้องเหมาะสมของบทบัญญัติแล้ว กรณีที่น่าจะถือว่าถูกต้องเหมาะสมแล้ว ทั้งนี้เนื่องจากราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดซึ่งหมายถึงราคาจริงๆที่ทำการซื้อขายกัน มิใช่ราคาจากผู้ซื้อผู้ขายไปแจ้งในการจดทะเบียนสิทธินิติกรรม จะเป็นราคาที่แปรเปลี่ยนไปตามกาลเวลา และโดยเฉพาะอย่างยิ่งจะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากตามโครงการต่างๆที่รัฐได้จัดทำขึ้น เพราะฉะนั้นหากให้นำราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดตามที่เป็นอยู่ในวันที่คณะกรรมการทำการกำหนด ซึ่งเป็นเวลาภายหลังจากประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาแล้วเป็นเวลานานกว่า 2 ปีขึ้นไป หรืออาจนานกว่านั้นในกรณีที่เป็นการเวนคืนที่ค้างดำเนินการมาตั้งแต่อดีต และโดยที่การดำเนินงานตามโครงการนั้นๆ ได้เริ่มขึ้นบ้างแล้วหรือบางกรณีอาจจัดทำสำเร็จไปแล้ว ที่ดินบริเวณนั้นๆย่อมต้องมีราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดที่สูงขึ้นอย่างมากมาขึ้น ดังนั้นจึงไม่ถูกต้องนักที่รัฐจะต้องนำราคาที่สูงขึ้นจากการจัดทำกิจการของรัฐเองมาใช้เป็นตัวแปร ในการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนด้วย เพราะฉะนั้นการนำราคาซื้อขายกันในท้องตลาดโดยเป็นราคาที่ถูกต้องจริงๆมาใช้พิจารณาประกอบจึงถูกต้องเหมาะสมแล้ว ส่วนปัญหาต่อไปที่อาจมีการอ้างว่าจะต้องเป็นราคาซื้อขายกันตามปกติในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกานี้เลย จึงไม่อาจหาราคาดังกล่าวได้หากไม่มีการซื้อขายที่ดินบริเวณนั้นในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา ซึ่งปัญหานี้ผู้เขียนเห็นว่าถ้าให้ผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาทรัพย์สินทำการหาราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด โดยหาย้อนหลังไปในวันดังกล่าว ซึ่งอาจต้องพิจารณาจากข้อมูลอย่างละเอียดที่ได้จากการสำรวจของเจ้าหน้าที่ประกอบด้วยก็คงจะกระทำได้ไม่ยาก

ปัญหาประการต่อไปคือบทบัญญัติในมาตรา 21 (2) และ (3) มิได้กำหนดไว้ว่าต้องเป็นราคาในวันใด ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าตราบไคที่ราคาปานกลางที่ตีไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ และราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ยังเป็นราคาที่ห่างไกลกับมูลค่าที่ดินที่แท้จริงดังที่ผ่านมาและจนถึงปัจจุบันในบางพื้นที่แล้ว การจะนำราคาทั้งสองในวันใดมาเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ก็มีได้มีผลต่อความเป็นธรรมในการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินนัก ทั้งนี้เพราะถึงแม้จะนำราคาทั้งสองในวันใดคณะกรรมการทำการกำหนดมาพิจารณาในการกำหนดเงินค่าทดแทน ก็มีใช้ราคาที่ต้อง

และเป็นธรรม เพราะราคาทั้งสองเป็นราคาที่ไม่ตรงและไม่ใกล้เคียงกับมูลค่าที่แท้จริงของที่ดินนั้นเลย

แต่ถ้าราคาปานกลางและราคาประเมินนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถกำหนดไว้ได้ใกล้เคียงกับมูลค่าที่แท้จริงของที่ดินแล้ว การนำราคาทั้งสองตามที่ประกาศใช้อยู่ในวันบังคับใช้พระราชกฤษฎีกา ก็น่าจะถูกต้องและเหมาะสมกว่าวันที่คณะกรรมการทำการกำหนด ทั้งนี้เพราะการประเมินราคาทั้งสองนี้จะสอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และสภาพทางกายภาพของเมืองตลอดจนแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินแนวโน้มการพัฒนาเมือง ซึ่งหากเป็นการประเมินราคาภายหลังที่โครงการของรัฐได้เริ่มต้นหรือสำเร็จไปแล้ว ราคาประเมินนั้นก็ย่อมสูงขึ้นเพราะกิจการที่รัฐจัดทำลงไป แต่อย่างไรก็ตามอาจจะนำราคาปานกลางและราคาประเมินตามที่ประกาศใช้ในวันที่คณะกรรมการทำการกำหนดเงินค่าทดแทนมาพิจารณาประกอบด้วยก็ได้ ดังนั้นบทบัญญัติตามมาตรา 21(2) และ(3) จึงไม่จำเป็นต้องบัญญัติว่าให้ใช้ราคาในวันใดเป็นการคืออยู่แล้ว แต่ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการที่จะกำหนดว่าควรใช้ราคาในวันใด อย่างเช่นในปัจจุบันนี้ ราคาปานกลางและราคาประเมินฯ ยังไม่ตรงกับมูลค่าที่ดินที่แท้จริง ดังนั้นการที่จะกำหนดให้ใช้ราคาทั้งสองในวันที่คณะกรรมการมีมติกำหนด ก็จะช่วยแก้ไขปัญหาในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทนไม่เป็นธรรมไปได้บ้างแม้จะไม่มากนัก

ปัญหาประการต่อไปคือ บทบัญญัติในมาตรา 21(4) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งกรณีนี้ก็มิได้บัญญัติไว้ว่าต้องเป็นสภาพและที่ตั้งในวันใด สำหรับปัญหานี้ผู้เขียนเห็นว่า เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่ทำการเวนคืน จะต้องทำการกำหนดหลักเกณฑ์ว่าจะใช้วันใดสำหรับกรณีอย่างใด ทั้งนี้เพราะสภาพที่ดินนั้นอาจเปลี่ยนแปลงไปได้ กล่าวคือสภาพของที่ดินในระหว่างวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาจนถึงวันที่คณะกรรมการฯ ได้มีมตินั้น อาจเปลี่ยนแปลงได้หลายประการด้วยกันคือ (1) ลักษณะของพื้นดินเปลี่ยนแปลงไป (ขุดดินไปขาย) (2) รูปร่างของที่ดินที่เหลือนอยู่เปลี่ยนแปลงไป (รูปสี่เหลี่ยมมาจากกลายเป็นสามเหลี่ยม) (3) การใช้ประโยชน์เปลี่ยนแปลงไป (เคยใช้เป็นที่อยู่อาศัยแต่ต่อมาได้ย้ายออกไป หรือในทางตรงข้ามเพิ่งย้ายเข้ามาอยู่อาศัยหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา) และ (4) สิทธิเหนือพื้นดิน (จากการที่ไม่มีภาระจำยอมหรือภาระติดพันกลายเป็นที่ดินมีภาระจำยอมหรือเป็นเขตเดินไฟฟ้าแรงสูง) ซึ่งสิ่งเหล่านี้คณะกรรมการฯ สมควรจะต้องนำมาพิจารณาในการกำหนดเงินค่า

ทดแทนทั้งสิ้น^{๒๐}

ส่วนหลักเกณฑ์อีกประการหนึ่ง ที่จะนำมาคำนึงถึงในการกำหนดเงินค่าทดแทนคือบทบัญญัติตามมาตรา 21(5) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ทั้งนี้ในการเวนคืนแต่ละโครงการจะมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน และกรณีที่แตกต่างกันให้เห็นความแตกต่างได้อย่างเด่นชัดก็คือ โครงการที่ทำการเวนคืนนั้นเป็นโครงการที่มีลักษณะเป็นการลงทุนและหารายได้กลับคืนมา เช่น การสร้างทางพิเศษระบบทางด่วน หรือเป็นโครงการที่เวนคืนมาโดยรัฐไม่มีรายได้กลับคืนมา เช่น การสร้างทางหลวง คลองชลประทาน หรือสวนสาธารณะ ซึ่งวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันนี้ สามารถนำมาคำนึงถึงเพื่อที่จะได้ปรับราคาเบื้องต้น หรือจำนวนเงินค่าทดแทนให้สูงขึ้นหรือต่ำลงได้

ทั้งนี้การนำหลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 ทั้งห้าอนุมาตราที่กล่าวมาทั้งหมดนี้มาใช้ในการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทน จะต้องนำมาใช้เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดว่า "เพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม" เป็นสำคัญด้วย นอกจากบทบัญญัติห้าอนุมาตรานี้แล้ว การกำหนดเงินค่าทดแทนจะต้องคำนึงถึงบทบัญญัติ ตามมาตรา 21 วรรคก่อนๆอีกด้วยซึ่งในวรรคสองได้บัญญัติถึง กรณีการเวนคืนนั้นทำให้อสัหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่มีราคาสูงขึ้น ก็ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน แต่ไม่ให้ถือว่าราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ขึ้นนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทน เพื่อจะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายกลับต้องจ่ายเงินให้อีกส่วนในวรรคสามได้บัญญัติถึง กรณีเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่งและส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลง ก็ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ในวรรคสี่ของมาตรา 21 นี้ได้บัญญัติว่า การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นตามวรรคสองหรือราคาลดลงตามวรรคสาม ให้เป็นไป

^{๒๐}บันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบบันทึกความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 2 เรื่อง อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงิน "ค่าชดเชยพิเศษ (เพิ่มเติม)" ให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนตามโครงการก่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนขั้นที่ 2 หน้า 25 (ส่งตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาด่วนที่สุด ที่นร0601/758 ลงวันที่ 12 กันยายน 2533)

ตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาซึ่งปรากฏว่า ตั้งแต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ใช้บังคับ จนกระทั่งขณะนี้ ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกาที่กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการดังกล่าวออกใช้บังคับเลย บทบัญญัติในวรรคสองและวรรคสาม จึงเหมือนกับบัญญัติขึ้นมาโดยไม่มีผลใช้บังคับ และหากพิจารณาถึงกรณีนี้ว่า สมควรที่จะต้องมีพระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในการคำนวณดังกล่าวหรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนฉบับก่อนๆ ที่ผ่านมาก็ไม่เคยปรากฏว่า จะต้องมีพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว หรือไม่ปรากฏว่ามีการบัญญัติหลักเกณฑ์วิธีการในการคำนวณไว้เลย ดังนั้นบทบัญญัติในส่วนนี้จึงน่าจะเป็นเพียงเหตุผลหนึ่ง ที่จะนำมาใช้สนับสนุนถึงความชอบธรรม ของจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการได้กำหนดไว้ โดยไม่สามารถที่จะนำมาบัญญัติให้เป็นหลักเกณฑ์แน่นอนตายตัวว่า ที่ดินที่เหลืออยู่ให้คิดเป็นมูลค่าสูงขึ้นไปเปอร์เซ็นต์ของราคาที่ดินเดิม หรือให้คิดเป็นราคาลดลงกี่เปอร์เซ็นต์ของราคาที่ดินเดิม เพราะอัตราที่สูงขึ้นหรือลดลงควรจะแตกต่างกันไปตามสภาพความเหมาะสม เนื่องจากความเจริญในแต่ละท้องที่จะเปลี่ยนแปลงไม่เท่ากัน เพราะฉะนั้นหากจะตัดบทบัญญัติในวรรคสี่ของมาตรา 21 นี้ ออก เพื่อที่จะให้การกำหนดราคาเป็นไปตามสภาพความเหมาะสมในแต่ละกรณีอย่างแท้จริงก็น่าที่จะกระทำได้อีกทั้งหากพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสี่นี้ ยังไม่มีการตราออกมาบังคับใช้ ก็จะเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐที่ทำการเวนคืนอ้างได้ว่า ไม่อาจนำวรรคสองและวรรคสามมาคำนึงถึงในการกำหนดเงินค่าทดแทนได้ เพราะยังไม่มีพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงยังเป็นเหตุผลสำคัญที่สมควรตัดบทบัญญัติในวรรคสี่นี้โดยเร็ว

บทบัญญัติในวรรคห้าของมาตรา 21 ก็เป็นอีกหลักเกณฑ์หนึ่งที่สำคัญ กล่าวคือ ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าชายหรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้นด้วย แต่ปรากฏว่าบทบัญญัติวรรคห้านี้ก็ยังไม่มีการนำมาใช้อย่างแท้จริง ทั้งนี้เพราะหน่วยงานที่ทำการเวนคืนไม่ทราบว่า จะตีราคาความเสียหายนี้ให้ออกมาเป็นจำนวนเงินได้อย่างไร

2. มาตรา 22 เป็นกรณีที่เจ้าของได้ที่ดินมาโดยมิได้ใช้อยู่อาศัย หรือใช้ประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ หรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นอย่างแท้จริง ถ้าหากมีการเวนคืนที่ดินนั้นภายในห้าปีนับแต่วันที่เจ้าของได้ที่ดินนั้นมา จะกำหนดเงินค่าทดแทนให้ต่ำกว่าเงินค่าทดแทนที่กำหนดตามมาตรา 21 ก็ได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่าราคาที่ดินในขณะที่เจ้าของได้ที่ดินนั้นมา

ซึ่งหากนำบทบัญญัตินี้มาคำนึงถึง ในการกำหนดเงินค่าทดแทนก็จะก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคมส่วนรวมได้ดี แต่ในขณะเดียวกันบทบัญญัติในส่วนที่ว่า "แต่ต้องไม่น้อยกว่าราคาที่ดินในขณะที่เจ้าของได้ที่ดินนั้นมา" ก็อาจก่อให้เกิดช่องทางการหาประโยชน์โดยมิสุจริตขึ้นได้ ทั้งนี้เพราะหากมีผู้ทราบแนวเขตที่จะเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาก่อนหน้าที่พระราชกฤษฎีกาจะประกาศใช้บังคับ และบุคคลผู้นั้นได้ทำการกว้านซื้อที่ดินบริเวณนั้นในราคาตามปกติในขณะนั้น แต่เมื่อไปจดทะเบียนซื้อขายกลับแจ้งว่า มีการซื้อขายกันในอีกราคาหนึ่งซึ่งสูงมาก โดยยอมเสียค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในจำนวนสูงกว่าความเป็นจริง เพื่อจะได้มีหลักฐานการซื้อขายว่าตนซื้อมาในราคาที่สูงนั้น กรณีเช่นนี้หากหน่วยงานที่ทำการเวนคืนนำบทบัญญัติในมาตรานี้มาใช้ อย่างเคร่งครัดตามตัวอักษร ก็คงต้องยอมจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้นั้นตามราคาเท็จในสัญญาซื้อขายที่ทำขึ้นเมื่อไปทำการจดทะเบียน ซึ่งจะทำให้รัฐต้องได้รับความเสียหายโดยมิควร ดังนั้นทางแก้ไขปัญหานี้ก็คือ หากมีกรณีที่น่าสงสัยเช่นนี้เกิดขึ้น ก็ไม่ควรนำสัญญาซื้อขายที่เป็นหลักฐานนั้นมาพิจารณาโดยอาจอ้างถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดตามมาตรา 21(1) มาใช้พิจารณาเป็นหลัก และมาตราอื่นๆมาประกอบก็ได้

3. มาตรา 24 เป็นกรณีที่ห้ามมิให้คิดเงินค่าทดแทนสำหรับราคาที่สูงขึ้นเพราะทรัพย์สินดังต่อไปนี้

(1) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่ได้สร้างหรือต่อเติมขึ้นใหม่ การเพาะปลูก การทำให้ที่ดินเจริญขึ้น หรือการเช่าที่ได้ทำขึ้นภายหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 โดยมีได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ เว้นแต่การทำนา ทำไร่ หรือทำสวนตามที่จะทำอยู่ตามปกติ

(2) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่ได้สร้างหรือต่อเติมขึ้นใหม่ การเพาะปลูก การทำให้ที่ดินเจริญขึ้น หรือการเช่าที่ปรากฏว่าได้ทำขึ้นก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 โดยอุบายฉ้อฉลเพื่อประสงค์ที่จะได้รับเงินค่าทดแทน

ตามบทบัญญัติมาตรานี้ก็นับเป็นหลักเกณฑ์หนึ่งที่จะต้องนำมาคำนึงถึง ในการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินของคณะกรรมการตามมาตรา 23 ซึ่งเป็นกรณีที่มีการออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยไม่มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนไว้ก่อน ซึ่งจะเห็นได้ว่าการที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นนี้ ทำให้เข้าใจว่าคณะกรรมการตามมาตรา 9 และคณะกรรมการตามมาตรา 23 มีหลักเกณฑ์ที่นำมาใช้พิจารณาในการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินไว้ต่างกัน โดยคณะกรรมการตามมาตรา 9 ใช้หลักเกณฑ์ตามมาตรา 21(2)

หรือ (3) เท่านั้น ส่วนคณะกรรมการตามมาตรา 23 ใช้หลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 มาตรา 22 และมาตรา 24 ซึ่งถ้าพิจารณาแล้วจะเห็นว่า ไม่มีเหตุผลใดเลยที่จะต้องให้คณะกรรมการดังกล่าวใช้หลักเกณฑ์ที่แตกต่างกัน ทั้งนี้เพราะคณะกรรมการทั้งสองชุดนี้ล้วนแล้วแต่มีองค์ประกอบที่เหมือนกัน ทำหน้าที่อย่างเดียวกัน เพียงแต่แต่งตั้งขึ้นในกรณีที่แตกต่างกัน ซึ่งก็มีใช้สาระสำคัญ และดังที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้วว่า ราคาที่คณะกรรมการตามมาตรา 9 กำหนดนั้น ในที่สุดราคานั้นก็คือจำนวนเงินค่าทดแทนนั่นเอง ทั้งนี้เพราะจะไม่มีกำหนดเงินค่าทดแทนในภายหลังขึ้นอีก และหากจะอ้างว่าราคาที่คณะกรรมการตามมาตรา 9 กำหนด เป็นเพียงราคาเบื้องต้นซึ่งผู้มีสิทธิสามารถอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีต่อไปได้อีก ก็จะได้เห็นว่าเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการตามมาตรา 23 กำหนด หากผู้มีสิทธิได้รับเงินยังไม่พอใจ ผู้นั้นก็ยังคงมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้เช่นเดียวกัน (มาตรา 25) นอกจากนี้ในทางปฏิบัติของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว จะมีกรณีน้อยมากที่จะมีการออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยไม่มีการออกพระราชกฤษฎีกาก่อน ดังนั้นกรณีที่จะตั้งกรรมการตามมาตรา 23 และนำหลักเกณฑ์ต่างๆตามมาตรา 23 มาใช้จึงอาจกล่าวได้ว่าเกือบจะไม่มีเลย

2.2 หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับสิ่งปลูกสร้างโรงเรือน แยกได้เป็น 2 กรณีคือ

2.2.1 ในกรณีที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในบริเวณที่จะเวนคืน ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา 9 วรรคสี่บัญญัติให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทนโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา 21

2.2.2 ในกรณีที่ไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกา ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา 23 บัญญัติให้คณะกรรมการกำหนดเงินค่าทดแทนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 โดยอนุโลม และให้นำหลักเกณฑ์ตามมาตรา 22 และมาตรา 24 มาใช้บังคับโดยอนุโลมด้วย แต่หากพิจารณาบทบัญญัติตามมาตรา 22 ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่า เป็นหลักเกณฑ์สำหรับการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินเท่านั้น ไม่สามารถนำมาใช้สำหรับกำหนดค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างโรงเรือนได้เลย

แต่อย่างไรก็ตามหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทน สำหรับสิ่งปลูกสร้างโรงเรือนนี้ ไม่มีบทบัญญัติใดที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะว่าให้คณะกรรมการกำหนดตามหลักเกณฑ์ใดบ้าง เพียงแต่บัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดราคาหรือเงินค่าทดแทนโดยใช้คำว่าค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งก็คงต้องหมายความรวมถึงสิ่งปลูกสร้างโรงเรือนด้วยนั่นเอง

ในการเวนคืนสิ่งปลูกสร้างโรงเรือนนี้ ยังมีบทบัญญัติที่ต้องคำนึงถึงอีกมาตรา หนึ่งคือ มาตรา 19 ซึ่งบัญญัติถึงกรณีที่ต้องเวนคืนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นแต่เพียง บางส่วน เจ้าของจะร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนส่วนที่เหลืออยู่ซึ่งใช้การไม่ได้แล้วด้วยก็ได้ ถ้า เจ้าหน้าที่ไม่ยอมเวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของ เจ้าของมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในหก สิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ มิฉะนั้นให้ถือว่า รัฐมนตรีวินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่เวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของ และคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้ เป็นที่สุด

จากบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนดังที่กล่าว มาทั้งหมดนี้ ได้กล่าวถึงเฉพาะการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ส่วนการกำหนด เงินค่าทดแทนต้นไม้ยืนต้น จะไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติเท่าไรนัก คงมีบทบัญญัติที่กล่าวถึงอยู่มาตรา เดียวคือ มาตรา 18 ซึ่งกำหนดให้เจ้าของต้นไม้ยืนต้นที่ขึ้นอยู่ในที่ดินในวันที่ใช้บังคับพระราช กฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 เป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนด้วย

ขั้นตอนต่อไปของกฎหมายภายหลังจากที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น (มาตรา 9) ได้กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทนเสร็จแล้วก็คือ จะต้อง ประกาศราคาที่กำหนด ไว้ ณ สถานที่ดังต่อไปนี้

- (1) ที่ทำการของเจ้าหน้าที่
- (2) ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร สำนักงานเขต และที่ทำการแขวงหรือศาลา กลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการตำบล และที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน แล้วแต่กรณี แห่งท้องที่ที่อสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนนั้นตั้งอยู่
- (3) สำนักงานที่ดินจังหวัด และที่ทำการที่ดินอำเภอแห่งท้องที่ที่อสังหาริมทรัพย์ ซึ่ง จะต้องเวนคืนนั้นตั้งอยู่

การที่กฎหมายบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ต้องประกาศราคาทีละคณะกรรมการกำหนดนั้น กฎ หมายมิได้บัญญัติว่าให้ประกาศเฉพาะจำนวนค่าทดแทนที่ดิน หรือเฉพาะจำนวนค่าทดแทนสิ่งปลูก สร้างโรงเรือน ดังนั้น การประกาศราคาจึงควรต้องประกาศจำนวนเงินค่าทดแทนทั้งสองอย่าง แต่ก็มีปัญหาว่าในทางปฏิบัติแล้วคณะกรรมการตามมาตรา 9 หรือมาตรา 23 เป็นผู้ทำการกำ

หนดราคาเบื้องต้นหรือจำนวนเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างโรงเรือนด้วยหรือไม่ ซึ่งจะได้ศึกษาในบทต่อไป

ขั้นตอนของกฎหมายที่ทำให้มีการประกาศราคานี้ อาจนำมาใช้เป็นกลไกในการควบคุมความชอบธรรมของจำนวนเงินค่าทดแทนได้ แต่จะต้องมีการเปิดเผยแสดงถึงข้อมูลรายละเอียดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนในแต่ละรายควบคู่กับจำนวนเงินค่าทดแทนที่กำหนดไว้ด้วย ทั้งนี้เพราะ การประกาศนี้จะทำให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์สามารถตรวจสอบได้ว่า ข้อมูลรายละเอียดที่เจ้าหน้าที่ทำการสำรวจตรงกับความเป็นจริงหรือไม่ และสมควรได้รับเงินค่าทดแทนจำนวนเท่าไร โดยอาจทำการเปรียบเทียบกับเจ้าของอสังหาริมทรัพย์รายอื่นๆ ถ้าเจ้าของอสังหาริมทรัพย์รายใดเห็นว่า ข้อมูลรายละเอียดของอสังหาริมทรัพย์ของตนที่เปิดเผยไว้ นั้น ไม่ตรงกับความเป็นจริง หรือเห็นว่าจำนวนเงินค่าทดแทนที่ตนได้รับแตกต่างกับจำนวนเงินค่าทดแทนของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์รายอื่นที่มีอสังหาริมทรัพย์ถูกเวนคืนในลักษณะใกล้เคียงกับตนอย่างมากมาช กรณีเช่นนั้น เจ้าของอสังหาริมทรัพย์รายนั้นๆก็อาจทำการอุทธรณ์โดยแสดงข้อมูลที่ถูกตัดและเหตุผลต่อรัฐมนตรีต่อไปได้ และในขณะเดียวกันการประกาศข้อมูลรายละเอียดของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทนนี้ จะเป็นกลไกที่ใช้ควบคุมมิให้เจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการทำการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนโดยไม่สุจริตได้ด้วย เพราะสิ่งที่ประกาศโดยเปิดเผยนั้น สามารถถูกตรวจสอบโดยผู้ถูกเวนคืนด้วยตนเอง

กรณีที่กล่าวมานี้ก็นับเป็นสาเหตุอีกประการหนึ่ง ที่ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องการกำหนดเงินค่าทดแทน ทั้งนี้ก็เนื่องจากเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ไม่สามารถตรวจสอบได้ว่า การที่เจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนให้ตนนั้น มีหลักเกณฑ์และเหตุผลอย่างไร หรือบางกรณีก็อาจสงสัยว่า ผู้ถูกเวนคืนรายอื่นๆจะได้รับมากกว่าตนโดยมีการสมคบกับเจ้าหน้าที่หรือไม่ ซึ่งถ้าหากบังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลรายละเอียดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนและราคาเบื้องต้นหรือจำนวนเงินค่าทดแทนโดยเปิดเผยเช่นนี้ ก็จะแก้ไขความสงสัยนี้ได้ และจะง่ายต่อการพิจารณาของรัฐมนตรี (โดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์) อีกด้วย

การประกาศราคานี้ กฎหมายบัญญัติเฉพาะกรณีการกำหนดราคาหรือจำนวนเงินค่าทดแทนของคณะกรรมการตามมาตรา 9 ส่วนการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนของคณะกรรมการตามมาตรา 23 กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ว่าต้องประกาศ เพราะมาตรา 23 มิได้บัญญัติว่าให้นำมาตรา 9 มาใช้บังคับ ซึ่งถ้าหากพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายทั้งหมดแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการตามมาตรา 23 กำหนดนี้ ก็ควรต้องมีการประกาศด้วย

เพราะถ้าผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่พอใจจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการ ตามมาตรา 23 กำหนด ก็ยังมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้เช่นเดียวกัน (มาตรา 25)

หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูเวนคืน ดังที่ได้กล่าวมาทั้งหมดแล้วนั้น เป็นหลักเกณฑ์ตามความเข้าใจของหน่วยงานของรัฐที่ทำการเวนคืนส่วนใหญ่ และตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย) ซึ่งหากการกำหนดเงินค่าทดแทนถือตามหลักเกณฑ์นี้แล้ว ปัญหาของการกำหนดเงินค่าทดแทนก็ยังคงมีอยู่ต่อไป กล่าวคือ หากถือว่าคณะกรรมการตามมาตรา 9 จะนำหลักเกณฑ์ตามมาตราอื่นๆมาประกอบการพิจารณาในการพิจารณาในการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดิน นอกจากราคาตามมาตรา 21(2) หรือ (3) ไม่ได้ได้อย่างเด็ดขาด ทั้งๆที่บทบัญญัติในมาตราอื่นๆ ก็เป็นบทบัญญัติที่ต้องถือเป็นหลักเกณฑ์ของการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินเช่นกัน ดังเช่นมาตรา 21 อนุมาตราอื่นและในวรรคอื่นๆหรือบทบัญญัติตามมาตรา 22 ซึ่งบัญญัติถึงกรณีที่เจ้าของได้ที่ดินมาโดยมิได้ใช้อุบาย หรือใช้ประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ หรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นอย่างแท้จริง ถ้าหากมีการเวนคืนที่ดินนั้นมาภายในห้าปีนับแต่วันที่เจ้าของได้ที่ดินมา จะกำหนดเงินค่าทดแทนให้ต่ำกว่าเงินค่าทดแทนที่กำหนด ตามมาตรา 21 ก็ได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่าราคาที่ดินในขณะที่เจ้าของได้ที่ดินนั้นมา หรือกรณีตามมาตรา 24 ซึ่งบัญญัติถึงกรณีที่ห้ามมิให้คิดเงินค่าทดแทนสำหรับราคาที่ดินที่สูงขึ้นเพราะทรัพย์สินที่บัญญัติไว้ 2 กรณี นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติที่จะต้องนำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการเวนคืนที่ดินอีกประการหนึ่งคือ บทบัญญัติตามมาตรา 20 ซึ่งเป็นกรณีที่ต้องเวนคืนที่ดินแปลงใดแต่เพียงบางส่วน ถ้าเนื้อที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นน้อยกว่าสี่สิบห้าตารางวา หรือด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่าห้าวา และที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมิได้ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน หากเจ้าของร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วย ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า การกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ผ่านมายังมีได้มีการนำหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติของกฎหมายมาใช้อย่างครบถ้วนและถูกต้อง ซึ่งคงจะเกิดจากความสับสนของบทบัญญัติในพระราชบัญญัติฉบับนี้ แต่อย่างไรก็ตาม ท่านเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาในขณะนั้น (นายอมร จันทรสมบูรณ์) ได้มีบันทึกข้อสังเกตเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยได้วิเคราะห์ถึงโครงสร้างของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ในส่วนของหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนไว้ ซึ่งมีความแตกต่างกับที่หน่วยงานราชการยึดถือปฏิบัติ หรือที่คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นไว้ และหากวิเคราะห์ถึงโครงสร้างตามบันทึกข้อสังเกตนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าเป็นโครงสร้างที่มีเหตุผลและมีความเป็นไปได้มากกว่า กล่าวโดยสรุปเป็นหลักเกณฑ์ 3 ประการคือ

1. หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ทุกชนิด

เนื่องจากกฎหมายบางมาตราใช้คำว่าอสังหาริมทรัพย์ บางมาตราบัญญัติให้ใช้เฉพาะกับสิ่งปลูกสร้างโรงเรือน ดังนั้น กรณีที่กฎหมายใช้คำว่า ราคาเบื้องต้นหรือจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ จึงต้องตีความคำว่าอสังหาริมทรัพย์ในมาตรานั้นๆว่า หมายความว่ารวมทั้งที่ดินและสิ่งปลูกสร้างโรงเรือนด้วย เพราะฉะนั้นบทบัญญัติที่บัญญัติหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ทุกชนิดก็คือ มาตรา 21 ทั้งมาตรา โดยแบ่งประเภทอสังหาริมทรัพย์ได้เป็น 3 ประเภทคือ

ก. อสังหาริมทรัพย์ทั่วไป หลักเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ในการพิจารณาค่าทดแทนเงินค่าทดแทนก็คือ มาตรา 21 (1)-(5)

ข. อสังหาริมทรัพย์ประเภทที่เจ้าของ หรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขายหรือการงานอันชอบด้วยกฎหมาย หลักเกณฑ์ที่จะนำมาใช้พิจารณาค่าก็คือ มาตรา 21 วรรคห้า โดยได้บัญญัติให้กำหนดค่าทดแทนสำหรับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้นด้วย

ค. อสังหาริมทรัพย์ประเภทที่เหลืออยู่จากการเวนคืน ซึ่งกฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขไว้ 2 กรณีคือ

1. ถ้าผู้ถูกเวนคืนมีอสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่ และอสังหาริมทรัพย์นั้นมีราคาสูงขึ้น ก็ให้หักราคาที่สูงขึ้นนั้นออกจากเงินค่าทดแทนโดยคำนวณตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 21 วรรคสองและวรรคสี่

2. ถ้าอสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่มีราคาลดลง ก็ให้กำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับส่วนที่เหลือนั้นลดลงด้วย โดยคำนวณตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 21 วรรคสามและวรรคสี่

2. หลักเกณฑ์เพิ่มเติมสำหรับกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดิน ซึ่งนอกจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้สำหรับอสังหาริมทรัพย์ทุกชนิดตามข้อ 1 แล้ว ยังมีบทบัญญัติบางมาตราที่ใช้สำหรับการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินเป็นการเฉพาะ โดยแยกเป็นกรณีต่างๆได้ดังนี้

ก. ที่ดินทั่วไป หลักเกณฑ์สำหรับการกำหนดค่าทดแทนสำหรับที่ดินทั่วไปก็คือ มาตรา 21 วรรคหนึ่ง เพราะที่ดินก็คืออสังหาริมทรัพย์อย่างหนึ่ง แต่กฎหมายได้บัญญัติอำนาจในการกำหนดราคาที่ดินของคณะกรรมการไว้ 2 คณะคือ

1. ในกรณีที่มีการตราพระราชกฤษฎีกา ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา 9 วรรคสี่ ใช้ถ้อยคำว่า "สำหรับราคาที่ดินนั้นให้คณะกรรมการกำหนดโดยถือราคาตามมาตรา 21 (2) หรือ (3) แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าเป็นเกณฑ์"

2. ในกรณีที่ไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกา ไว้ก่อนการออกพระราชบัญญัติเวนคืนฯ ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา 23 ใช้ถ้อยคำว่า "ให้คณะกรรมการกำหนดเงินค่าทดแทนตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา 21"

ข. ที่ดินที่มีสิ่งปลูกสร้างโรงเรือนที่ได้สร้าง หรือต่อเติมภายหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาโดยมิได้รับอนุญาต ซึ่งบทบัญญัติมาตรา 24 กำหนดเงื่อนไขมิให้คิดเงินค่าทดแทนสำหรับราคาที่ดินที่สูงขึ้นเพราะสิ่งปลูกสร้างฯ หรือการทำให้ที่ดินเจริญขึ้นหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา

ค. ที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย หรือประกอบการค้าฯ ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา 21 วรรคห้า บัญญัติให้เจ้าของมีสิทธิได้รับค่าเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ซึ่งก็คือที่ดินด้วย

ง. ที่ดินที่ได้ใช้อยู่อาศัยหรือทำประโยชน์อย่างแท้จริงภายในห้าปี นับแต่วันที่เจ้าของได้มา ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา 22 บัญญัติให้กำหนดเงินค่าทดแทนต่ำกว่าเงินค่าทดแทนที่กำหนดตามมาตรา 21 ก็ได้

จ. ที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนฯ แยกได้เป็น 2 กรณีคือ

1. ถ้าที่ดินที่เหลืออยู่มีราคาสูงขึ้นหรือลดลง ย่อมจะต้องนำมาพิจารณาในการลดหรือเพิ่มในการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินด้วยตามมาตรา 21 วรรคสองและวรรคสาม

2. ถ้าที่ดินที่เหลือจากการเวนคืน เหลือจำนวนเนื้อที่น้อยกว่า 25 ตารางวา หรือด้านใดด้านหนึ่งน้อยกว่า 5 วา เจ้าของที่ดินมีสิทธิขอและบังคับให้เจ้าหน้าที่ทำการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินที่เหลือได้อีกด้วย ตามมาตรา 20

3. หลักเกณฑ์เพิ่มเติมสำหรับกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับสิ่งปลูกสร้างโรงเรือน นอกจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้สำหรับอสังหาริมทรัพย์ทุกชนิดตามข้อ 1 แล้ว ยังมีบทบัญญัติบางมาตราที่ใช้สำหรับการกำหนดเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างโรงเรือนเป็นการเฉพาะอีกด้วย โดยแยกเป็นกรณีต่างๆได้ดังนี้

ก. สิ่งปลูกสร้างโรงเรือนทั่วไป หลักเกณฑ์สำหรับการกำหนดค่าทดแทนสำหรับสิ่งปลูกสร้างโรงเรือนทั่วไป ก็คือ มาตรา 21 วรรคหนึ่ง เพราะสิ่งปลูกสร้างโรงเรือน

ก็คืออสังหาริมทรัพย์อย่างหนึ่งนั่นเอง

ข. สิ่งปลูกสร้างโรงเรือนประเภทที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย หรือประกอบการค้าฯ ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา 21 วรรคห้า บัญญัติให้เจ้าของมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนความเสียหาย เนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งก็คือสิ่งปลูกสร้างนี้ด้วย โดยในทางปฏิบัติก็อาจ กำหนดรวมไปกับค่าเสียหายสำหรับการออกจากที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยไปพร้อมกันเลขก็ได้

ค. สิ่งปลูกสร้างโรงเรือนที่เหลือจากการเวนคืน โดยแยกได้เป็น 2 กรณี

1. สิ่งปลูกสร้างโรงเรือนที่เหลืออยู่มีราคาสูงขึ้นหรือลดลงก็เป็นไปตาม บทบัญญัติมาตรา 21 วรรคสองและวรรคสาม

2. สิ่งปลูกสร้างโรงเรือนที่เหลืออยู่ใช้การไม่ได้ ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา 19 ให้เจ้าของมีสิทธิร้องขอให้เจ้าหน้าที่ทำการเวนคืน หรือจัดซื้อสิ่งปลูกสร้างที่เหลืออยู่ซึ่งใช้ การไม่ได้นั้นด้วยก็ได้²¹

หากมีการกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ตามหลักเกณฑ์อย่างหลังนี้ แล้ว น่าจะทำให้ได้จำนวนเงินค่าทดแทนที่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนในแต่ละรายมากขึ้น เพราะ การจะกำหนดเงินค่าทดแทนตามหลักเกณฑ์หลังนี้ได้ จะต้องปรากฏว่าข้อมูลรายละเอียดที่เจ้าหน้าที่ทำการสำรวจและรวบรวมไว้นั้นมีความละเอียด และต้องเป็นการสำรวจอสังหาริมทรัพย์ ของผู้ถูกเวนคืนเป็นรายแปลงจริงๆ ซึ่งปัญหาของการกำหนดเงินค่าทดแทนที่เกิดขึ้น สาเหตุประการสำคัญอีกประการหนึ่งก็เนื่องมาจากการที่กฎหมายใช้ถ้อยคำว่า "ราคาเบื้องต้น" เพราะ ทำให้เข้าใจกันว่าราคาที่คณะกรรมการตามมาตรา 9 กำหนดขึ้นมานั้น เป็นเพียงราคาเบื้องต้น ที่นำมาจ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนไปก่อน โดยไม่คำนึงว่าจะ เป็นจำนวนที่เป็นธรรมหรือไม่ แล้วค่อย ให้ผู้ถูกเวนคืนไปใช้สิทธิอุทธรณ์หรือฟ้องร้องต่อศาลเอง ดังนั้นหน่วยงานของรัฐที่ทำการเวนคืน

²¹บันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบบันทึกความเห็น ของกรมการร่างกฎหมายคณะที่ 2 เรื่อง อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาอนุมัติการ จ่ายเงิน "ค่าชดเชยพิเศษ(เพิ่มเติม)" ให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนตามโครงการ ก่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนชั้นที่ 2 หน้า 6-11 (ส่งตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา ค่วนที่ 344 ที่นร0601/758 ลงวันที่ 12 กันยายน 2533)

จึงเห็นว่า การกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินในราคาที่ไม่ใกล้เคียงความจริง (ตามมาตรา 21 (3)) นั้นเป็นการถูกต้องแล้ว แต่ถ้าหากพิจารณาถึงบทบัญญัติทั้งหมดจะเห็นได้ว่า เมื่อพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นๆ ใช้บังคับ ก็จะไม่มีการกำหนดเงินค่าทดแทนกันใหม่อีก ส่วนการออกชรันั้น รัฐมนตรีก็ไม่อาจมีคำวินิจฉัยได้ทันภายในกำหนดเวลาตามกฎหมาย และผลของคำวินิจฉัยก็ไม่อาจคาดหมายได้ว่า จะได้รับเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ดังจะได้กล่าวถึงทางปฏิบัติในบทต่อไป ดังนั้นจึงไม่เป็นการถูกต้องเลยที่จะบังคับให้ผู้ถูกเวนคืนรับเงินในจำนวนน้อยนี้ไปก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าการเวนคืนนั้นได้มีการประกาศให้เป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน ซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ก่อน ทั้งนี้เพราะผู้ถูกเวนคืนไม่สามารถที่จะนำเงินจำนวนน้อยนี้ไปจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ ในกรณีที่ต้องออกจากที่อยู่อาศัยเดิมได้ ซึ่งนับเป็นการสร้างความเดือดร้อนอย่างใหญ่หลวงให้แก่ผู้ถูกเวนคืน

ดังนั้นเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในขณะนั้น จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เพื่อให้มีความชัดเจนและเป็นการแก้ไขปัญหาต่างๆของการเวนคืนที่เกิดขึ้น โดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 ซึ่งอาจจำแนกโครงสร้างในเรื่องของการกำหนดเงินค่าทดแทนภายหลังที่แก้ไขกฎหมายได้ดังต่อไปนี้

โครงสร้างของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 (หลังจากมีการแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534)

1. บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรที่มีอำนาจกำหนดเงินค่าทดแทน

องค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการกำหนดเงินค่าทดแทน ภายหลังจากที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แล้วก็ยังคงมีองค์กร 3 ระดับคือ

1.1 คณะกรรมการ (กำหนดราคาเบื้องต้น)

คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นนี้ก็ยังคงมี 2 กรณีคือ คณะกรรมการตามมาตรา 9 วรรคสอง (กรณีมีการตราพระราชกฤษฎีกาก่อน) และคณะกรรมการตามมาตรา 23 (กรณีที่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกาก่อน) ซึ่งทั้ง 2 กรณีนี้ ยังคงมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของ

อสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทนเหมือนเดิม เพียงแต่แก้ไขระยะเวลาในการกำหนดราคาเบื้องต้นและจำนวนเงินค่าทดแทนจากเดิม "ต้องให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน" เป็น "ให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน" (ข้อ 1 ในประกาศรศช.ฉบับที่ 44)

1.2 รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกา หรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้วแต่กรณี

รัฐมนตรีนอกจากจะต้องรับอุทธรณ์ของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการ ตามมาตรา 9 หรือมาตรา 23 กำหนด ดังได้กล่าวมาแล้วนั้น เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนฯ ก็ได้มีการแก้ไขอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเงินค่าทดแทน ดังนี้

1. ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกา ที่ออกตามมาตรา 6 เห็นว่า ราคาของที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ และราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าหน้าที่จ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนตามที่ได้อำนาจการจัดซื้อ (มาตรา 10) หรือราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่คณะกรรมการได้กำหนดและประกาศไปแล้วตามมาตรา 9 ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการตามมาตรา 9 หรือคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 9 แก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์ หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินเสียใหม่ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติได้ (ข้อ 2 ซึ่งเป็นการเพิ่มเติมความดังกล่าวเป็นมาตรา 10 ทวิ)

2. ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้รักษาการ ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เห็นว่าราคาของที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้น และเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการตามมาตรา 9 หรือมาตรา 23 ได้กำหนดไปแล้วไม่เป็นธรรมแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งแก้ไขจำนวนเงินทดแทนเสียใหม่ได้ และให้นำมาตรา 10 ทวิ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งหมายความว่า การที่รัฐมนตรีจะสั่งแก้ไขจำนวนเงินทดแทนนี้ได้จะต้องได้รับอนุมัติของคณะรัฐมนตรี และเป็นกรแก้ไขตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติด้วย นอกจากนี้ทั้งกรณีที่หนึ่งและกรณีที่สอง เมื่อมีการแก้ไขราคาแล้วให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนึ่งสือภายใน 120 วันนับแต่วันที่ประกาศแก้ไข แจ้งให้ผู้มีสิทธิมารับเงินซึ่งเป็นราคาของอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เพิ่มขึ้น และถ้าการสั่งให้แก้ไขนี้มีผล เป็นคุณแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนมาครั้งหนึ่งแล้ว จะสั่งให้แก้ไขใหม่เพื่อบุคคลนั้นอีกไม่ได้

แต่อย่างไรก็ตามเมื่อรัฐมนตรีสั่งให้แก้ไขราคาของสิ่งอาหาริมทรัพย์ หรือเงินค่าทดแทนตามกรณีที่หนึ่งหรือกรณีที่สองดังกล่าวไปแล้ว ถ้าผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจในราคาของสิ่งอาหาริมทรัพย์ หรือจำนวนเงินค่าทดแทน ที่คณะกรรมการแก้ไขตามคำสั่งของรัฐมนตรีตามมาตรา 10 ทวิแล้ว ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในหกสิบวันนับแต่วันได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนได้อีก (ทั้งนี้เป็นไปตามข้อ 3 ของประกาศสช. ฉบับที่ 44)

การแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่คณะกรรมการตามมาตรา 9 หรือมาตรา 23 และรัฐมนตรี ทั้งหมดนี้ให้มีผลใช้บังคับแก่การเวนคืนซึ่งการกำหนดราคาเบื้องต้น การจัดซื้อ การจ่ายหรือการวางเงินค่าทดแทน การอุทธรณ์หรือการฟ้องคดียังไม่เสร็จเด็ดขาดในวันที่ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับนี้ใช้บังคับ

1.3 ศาลยุติธรรม

ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีไม่ว่าจะเป็นคำวินิจฉัยกรณีผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทำการอุทธรณ์ เพราะไม่พอใจราคาของสิ่งอาหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการตามมาตรา 9 หรือมาตรา 23 กำหนด หรืออุทธรณ์ เพราะยังไม่พอใจในราคาของสิ่งอาหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการตามมาตรา 10 ทวิ หรือมาตรา 28 วรรคสาม กำหนด ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนก็ยังคงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วแต่กรณี (มาตรา 26) ซึ่งจะเห็นได้ว่าไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสิทธิของผู้ถูกเวนคืนในส่วนนี้นัก เพียงแต่ได้เพิ่มกรณีของการวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีในกรณีที่รัฐมนตรีได้สั่งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นชุดเดิมในกรณีที่ยังมีคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นอยู่ หรือคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นชุดใหม่ในกรณีที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นชุดเดิมพ้นจากหน้าที่ไปแล้ว ให้ทำการแก้ไขราคาของสิ่งอาหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินเสียใหม่ แต่ปรากฏว่าราคาที่มีการแก้ไขใหม่นี้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนก็ยังยังไม่พอใจอีก จึงทำการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา 25 และก็ยังปรากฏอีกว่าผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนก็ยังไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์นี้ เช่นนี้ก็ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้

2. บทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทน

เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแล้ว หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนจะเปลี่ยนแปลงไป ดังนี้

2.1 หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดิน แยกได้เป็น 2 กรณีคือ

2.1.1 ในกรณีที่มีการตราพระราชกฤษฎีกาไว้ก่อน การกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทน ให้คณะกรรมการตามมาตรา 9 กำหนดโดยอาศัยหลักเกณฑ์ดังนี้

ก. มาตรา 18 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดถึงผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ซึ่งได้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

(1) เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งที่ดินที่ต้องเวนคืน

(2) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้ ซึ่งอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 หรือได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่

(3) ผู้เช่าที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในที่ดินที่ต้องเวนคืน แต่การเช่านั้นต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ ซึ่งได้ทำไว้ก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 หรือได้ทำขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ และการเช่านั้นยังมิได้ระงับไปในวันที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ ได้เข้าครอบครองที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว แต่เงินค่าทดแทนในการเช่านี้พึงกำหนดให้เฉพาะที่ผู้เช่าได้เสียหายจริงโดยเหตุที่ต้องออกจากที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวก่อนสัญญาเช่าระงับ

(4) เจ้าของต้นไม้ยืนต้นที่ขึ้นอยู่ในที่ดิน ในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6

(5) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 แต่ต้องไม่เป็นผู้ซึ่งจำต้องรื้อถอนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวไปเมื่อได้รับแจ้งจากเจ้าของที่ดิน เงินค่าทดแทนตาม (5) นี้ พึงกำหนดให้เฉพาะค่ารื้อถอน ค่าขนย้าย และค่าปลูกสร้างใหม่เท่านั้น

(6) บุคคลผู้เสียสิทธิในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกันผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นตามมาตรา 1349 หรือมาตรา 1352 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณีที่บุคคลเช่นว่านั้นได้จ่ายค่าทดแทนในการใช้สิทธิดังกล่าวให้แก่เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนแล้ว

นอกจากบทบัญญัติที่ได้บัญญัติถึง ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนในมาตรา 18 นี้แล้ว ยังมีบทบัญญัติที่กำหนดถึงสิทธิของผู้รับจำนอง ผู้ทรงบุริมสิทธิ หรือผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินเหนือสิ่งหาทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนไว้ในมาตรา 29 ซึ่งผู้ทรงบุริมสิทธินั้นหมายความว่า ผู้มีสิทธิเหนือทรัพย์สินของลูกหนี้ในการที่จะได้รับชำระหนี้อันค้างชำระแก่ตน จากทรัพย์สินนั้นก่อนเจ้าหน้ออื่น ส่วนผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินเหนือสิ่งหาทรัพย์สิน หมายความว่า ผู้มีสิทธิที่จะบังคับเอาแก่ตัวทรัพย์สินโดยตรง ซึ่งทรัพย์สินนั้นย่อมใช้ยื่นแก่บุคคลใดโดยทั่วไป และทรัพย์สินจะก่อตั้งขึ้นก็โดยอาศัยอำนาจของกฎหมายเท่านั้น โดยในมาตรา 29 ตามพรบ. ว่าด้วยการเวนคืนฯ ได้กำหนดถึงสิทธิของบุคคลเหล่านี้ว่า ในกรณีที่มีการจำนอง บุริมสิทธิ หรือทรัพย์สินอย่างอื่นเหนือสิ่งหาทรัพย์สินที่ต้องเวนคืน ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้ผู้รับจำนอง ผู้ทรงบุริมสิทธิ หรือผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าวมาขอรับชำระหนี้หรือรับชดใช้จากเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์นั้นภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง และในระหว่างนั้นยังมีให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้น แต่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จะจ่ายเงินให้แก่ผู้รับจำนอง ผู้ทรงบุริมสิทธิ หรือผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อคู่กรณีตกลงกันได้แล้ว ถ้าคู่กรณียังมีปัญหาโต้แย้งกันอยู่ ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่วางเงินค่าทดแทนไว้ตามมาตรา 31 โดยพลัน และมีหนังสือแจ้งให้คู่กรณีฟ้องคดีต่อศาล นอกจากนี้จะเห็นได้ว่าในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1419 ก็ได้บัญญัติถึงสิทธิของผู้ทรงสิทธิเก็บกินว่า ในกรณีที่ทรัพย์สินถูกบังคับซื้อ (หรือถูกเวนคืนตามความหมายในปัจจุบัน) ถ้าเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ไม่ได้ค่าทดแทน เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ก็ไม่มีหน้าที่ต้องแบ่งค่าทดแทนนั้น แต่ถ้าเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้ค่าทดแทน จะต้องนำมาแบ่งกันในระหว่างเจ้าของทรัพย์สินและผู้ทรงสิทธิเก็บกินตามส่วนแห่งความเสียหายของตน

ข. มาตรา 21 ซึ่งเป็นกรให้หลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 ทั้งมาตรามาใช้พิจารณาประกอบการกำหนดเงินค่าทดแทน ซึ่งได้แก่ราคาตามมาตรา 21 (1), (2), (3) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ตาม (4) และเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนตาม (5) นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน และมีราคาสูงขึ้นหรือลดลงซึ่งจะเป็นเหตุให้สามารถกำหนดเงินค่าทดแทนให้ต่ำลงหรือสูงขึ้นได้ แต่การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นหรือลดลง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และในขณะนั้นพระราชกฤษฎีกาที่กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวก็ยังไม่มีการประกาศใช้บังคับ

ซึ่งอาจเป็นเหตุให้หน่วยงานที่ทำการเวนคืนอ้างได้ว่า ยังไม่สามารถนำมาตรา 21 วรรคสอง วรรคสามและวรรคสี่มาคำนึงถึงในการกำหนดเงินค่าทดแทนได้ ส่วนหลักเกณฑ์อีกประการหนึ่งในมาตรา 21 นี้คือ บทบัญญัติในวรรคห้า ที่ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ได้รับความเสียหาย เนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นที่อยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขายนั้นให้ได้รับเงินค่าทดแทนสำหรับความเสียหายนั้นด้วย

ค. มาตรา 22 เป็นกรณีที่เจ้าของได้ที่ดินมาโดยมิได้ใช้อาศัย หรือทำประโยชน์ในที่ดินอย่างแท้จริง ถ้ามีการเวนคืนที่ดินนั้นภายในห้าปีนับแต่วันที่เจ้าของได้ที่ดินนั้นมา จะกำหนดเงินค่าทดแทนให้ต่ำกว่าเงินค่าทดแทนที่กำหนดตามมาตรา 21 ก็ได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่าราคาที่ดินในขณะที่เจ้าของได้ที่ดินนั้นมา

ง. มาตรา 24 เป็นกรณีที่ห้ามมิให้คิดเงินค่าทดแทนสำหรับราคาที่ดินที่สูงขึ้นเพราะทรัพย์สินใน 2 กรณี ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

2.1.2 ในกรณีที่ไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกาก่อน แต่มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นเลย กรณีนี้กฎหมายมิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ดังนั้นหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการตามมาตรา 23 จะนำมาใช้ในการกำหนดเงินค่าทดแทนจึงเหมือนเดิม ซึ่งได้แก่ มาตรา 21 ทั้งมาตรา มาตรา 18 มาตรา 22 และมาตรา 24 และเป็นหลักเกณฑ์เดียวกับที่คณะกรรมการตามมาตรา 9 นำมาใช้นั่นเอง

2.2 หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างโรงเรือน แยกได้เป็น 2 กรณี คือ

2.2.1 ในกรณีที่มีการตราพระราชกฤษฎีกา บทบัญญัติของกฎหมายที่แก้ไขใหม่ให้คณะกรรมการตามมาตรา 9 กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทนโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา 18 มาตรา 21 มาตรา 22 และมาตรา 24 โดยมิได้ใช้ถ้อยคำว่า เป็นราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ประเภทใด (ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างโรงเรือน) ดังนั้น การกำหนดเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างโรงเรือน ก็ต้องใช้หลักเกณฑ์ตามที่แก้ไขใหม่นี้เช่นกัน

2.2.2 ในกรณีที่ไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกาก่อน กรณีนี้กฎหมายมิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ดังนั้นหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการตามมาตรา 23 จะนำมาใช้จึงเหมือนเดิมซึ่งได้แก่มาตรา 21 ทั้งมาตรา มาตรา 18 มาตรา 22 และมาตรา 24

เมื่อคณะกรรมการตามมาตรา 9 กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทนเสร็จแล้ว จะต้องประกาศราคาที่กำหนดไว้ ณ สถานที่ต่างๆ เช่นเดียวกับทบบัญญัติก่อนมีการแก้ไข แต่ทั้งนี้ได้แก้ไขกำหนดเวลาให้มีระยะเวลามากขึ้นและให้ความแน่นอนชัดเจนขึ้น เพราะบทบัญญัติในมาตรา 9 วรรคสี่ ก่อนมีการแก้ไขบัญญัติว่า "...ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้ประกาศราคาที่กำหนดไว้ ณ สถานที่ตามมาตรา 7" ซึ่งทำให้อาจเข้าใจได้ว่า การกำหนดราคาจะต้องกำหนดให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยสี่สิบวัน แต่จะประกาศราคาหลังจากที่กำหนดเสร็จแล้วเมื่อไรก็ได้ ดังนั้นบทบัญญัติที่แก้ไขใหม่จึงแก้ไขเป็น "...และดำเนินการให้แล้วเสร็จและประกาศราคาที่กำหนดไว้ ณ สถานที่ตามมาตรา 7 ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง" ซึ่งมีความชัดเจนขึ้นว่าจะต้องกำหนดราคาและมีการประกาศราคานั้นภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง

โครงสร้างของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ตามที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ เป็นโครงสร้างที่จัดลำดับและเรียบเรียงมาจากตัวบทกฎหมายโดยตรง ดังนั้น ในทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐที่ทำการเวนคืนจึงอาจมีการนำบทบัญญัติมาใช้แตกต่างกันไปหรืออาจกล่าวได้ว่าหลักเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการกำหนดเงินค่าทดแทนจะแตกต่างกันทั้งๆที่เป็นบทบัญญัติของพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน และถึงแม้จะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 (เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534) แล้วก็ตาม แต่ปัญหาความไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับจำนวนเงินค่าทดแทนก็ยังคงปรากฏอยู่ ดังจะได้ทำการศึกษาถึงทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐที่ทำการเวนคืนในบทต่อไป