

## บทที่ 4

### บทวิเคราะห์ปัญหาการกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนอย่างเป็นธรรม

ถึงแม้ว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ขึ้นมาใหม่ เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาการกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนอย่างเป็นธรรมของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน พ.ศ. 2530 ซึ่งมีการบังคับใช้มาเป็นระยะเวลายาวนานแต่อย่างไรก็ดี การกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ก็ยังไม่สามารถกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนได้อย่างเป็นธรรม จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือไม่อาจสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

จากการศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎีของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ อันได้แก่ ที่มา ความหมาย ประเภท และวิวัฒนาการของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ รวมถึงได้ศึกษาหลักกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศสหรัฐอเมริกา จึงพบปัญหาทางกฎหมายในการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 และกฎกระทรวงกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืน พ.ศ. 2564 โดยผู้วิจัยสามารถวิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการเวนคืน ได้ดังนี้

#### 4.1 ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาราคาที่ซื้อขายตามปกติในท้องตลาดของที่ดิน

ในการกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนด้วยความเป็นธรรม จะต้องอาศัยปัจจัยหลายส่วน และหนึ่งในนั้นมีปัจจัยหนึ่งที่เรียกว่า “ราคาซื้อขายที่ดินตามปกติในท้องตลาด” ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ใช้เป็นปัจจัยหลักในการกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน ตลอดจนสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการชี้วัดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนได้อีกด้วย จะเห็นได้จากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนในต่างประเทศที่อาศัยราคาตลาดหรือมูลค่าของที่ดิน ในการนำมาใช้พิจารณาค่าทดแทนที่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือสอดคล้องกับความเป็นจริง เนื่องจากประเทศเหล่านั้นสามารถจัดเก็บข้อมูลของราคาซื้อขายที่ดินตามปกติ

ในท้องตลาดตามความเป็นจริงได้ จึงส่งผลให้การกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินที่ถูกเวนคืนสอดคล้องกับราคาตลาดหรือมูลค่าของที่ดิน

สำหรับประเทศไทยการนำราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาดของที่ดินในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 โดยการได้มาซึ่งราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาดเพื่อใช้ในการพิจารณาคำหนดเงินค่าทดแทนย่อมเป็นไปได้โดยยาก ด้วยเหตุอันเนื่องมาจากการจดทะเบียนซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ ณ สำนักงานที่ดิน ผู้ซื้อและผู้ขายจะจดทะเบียนซื้อขายเท่ากับหรือมากกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์เพียงเล็กน้อย กล่าวคือ ไม่สอดคล้องกับราคาซื้อขายที่แท้จริง จึงส่งผลให้ราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาดที่จะใช้ในการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ไม่สอดคล้องกับราคาซื้อขายตามความเป็นจริง เมื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคำหนดจำนวนเงินค่าทดแทน คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืน จำต้องพิจารณาข้อมูลราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาดเท่าที่หาได้ จึงเป็นอุปสรรคต่อการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นธรรม

และการพิจารณาราคาซื้อขายราคาปกติในท้องตลาดตามกฎหมายกระทรวงกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืน พ.ศ. 2564 กำหนดหลักเกณฑ์ให้นำข้อมูลราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด ให้คณะกรรมการพิจารณาราคาซื้อขายที่ดินหรือที่ดินในบริเวณใกล้เคียงที่จดทะเบียนไว้กับสำนักงานที่ดินในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา หากไม่มีราคาซื้อขายที่ดินในวันดังกล่าว หรือมีแต่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นและเงินค่าทดแทนเห็นว่าราคาซื้อขายดังกล่าวมิใช่ราคาปกติในท้องตลาด ให้ใช้ราคาซื้อขายที่ดินก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาย้อนหลังไม่เกินสองปีและราคาซื้อขายดังกล่าว หมายถึง ราคาซื้อขายที่ดินที่มีสภาพ ทำเล ที่ตั้ง และการใช้ประโยชน์ในลักษณะเดียวกันหรือใกล้เคียงกันในรัศมีไม่เกินสิบกิโลเมตรจากที่ดินที่เวนคืน<sup>1</sup> แล้วจึง

<sup>1</sup> กฎกระทรวงกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืน พ.ศ. 2564

ข้อ 3 ราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินตามข้อ 2 (1) ให้คณะกรรมการพิจารณาจากราคาซื้อขายที่ดินที่เวนคืนหรือที่ดินในบริเวณใกล้เคียงที่จดทะเบียนไว้กับสำนักงานที่ดินในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 ในกรณีที่ไม่มีการซื้อขายที่ดินในวันดังกล่าว หรือมีแต่คณะกรรมการเห็นว่า ราคาซื้อขายที่ดินดังกล่าวมิใช่ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดิน ให้ใช้ราคาซื้อขายที่ดินก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาได้ โดยย้อนหลังไม่เกินสองปี แล้วนำราคาซื้อขายทั้งหมดดังกล่าวมาหาค่ามัธยฐาน เพื่อให้ได้ราคาใกล้เคียงกับราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

ที่ดินในบริเวณใกล้เคียงตามวรรคหนึ่ง หมายถึง ที่ดินที่มีสภาพ ทำเล ที่ตั้งและการใช้ประโยชน์ในลักษณะเดียวกันหรือใกล้เคียงกับที่ดินที่เวนคืนที่อยู่ในรัศมีไม่เกินสองกิโลเมตรจากที่ดินที่เวนคืน

นำของราคาซื้อขายของที่ดินดังกล่าว มาหาตำแหน่งกึ่งกลางของข้อมูลราคาซื้อขายนั้น โดยเรียกว่า “ค่ามัธยฐาน”<sup>2</sup> เพื่อนำค่าดังกล่าวมาใช้พิจารณากำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดินต่อไป

ผู้วิจัยเห็นว่า หากนำราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาดที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง มาใช้พิจารณาหลักเกณฑ์ในการค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้น ย่อมสร้างความไม่เป็นธรรมให้แก่ประชาชนผู้ถูกเวนคืน ทั้งยังสร้างภาระให้แก่ประชาชนมากจนเกินไปตามหลักความได้สัดส่วนหรือหลักพอสมควรแก่เหตุ หากกฎหมายยังกำหนดให้นำราคาซื้อขายดังกล่าวมาใช้พิจารณา มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนด วิธีการ หรือขั้นตอนในการนำข้อมูลราคาซื้อขายก่อนนำใช้พิจารณา ค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืน อีกทั้งเพื่อสร้างบรรทัดฐานให้หน่วยงานภาครัฐหรือคณะกรรมการ ที่มีหน้าที่กำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนเป็นไปตามแนวทางเดียวกัน เพื่อสร้างความเสมอภาคให้แก่ประชาชนผู้ถูกเวนคืนและสังคม

## 4.2 ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาราคาประเมินที่ดินของทางราชการที่กำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

กรณีราคาประเมินที่ดินของทางราชการที่กำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เป็นกฎหมายใหม่ที่บังคับใช้เมื่อปี พ.ศ. 2562 และถือได้ว่าเป็นรูปแบบใหม่ของการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างทดแทนกฎหมายเดิม ทำให้หลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างยังไม่เสถียร อีกทั้ง การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ต้องนำราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินมาเป็นฐานในการคิดคำนวณ อาจทำให้ราคาประเมินที่ดินของทางราชการที่กำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง เนื่องจากราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินในปัจจุบัน ยังมีความแตกต่างเมื่อเปรียบเทียบกับราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาดเป็นอย่างมาก จึงทำให้เป็นอุปสรรคและปัญหาในการนำราคาประเมินที่ดินดังกล่าว มาใช้ในการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

<sup>2</sup> กฎกระทรวงกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืน พ.ศ. 2564

ข้อ 1 ในกฎกระทรวงนี้

“ค่ามัธยฐาน” หมายความว่า ค่าของข้อมูลที่อยู่ตำแหน่งกึ่งกลางของข้อมูลทั้งหมด เมื่อนำข้อมูลมาเรียงลำดับจากมากไปน้อย หรือจากน้อยไปมาก

ทั้งนี้ กฎกระทรวงกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืน พ.ศ. 2564 กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้ราคาประเมินที่ดินของทางราชการที่กำหนดขึ้น เพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ให้คณะกรรมการพิจารณาจากราคาประเมินที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันที่คณะกรรมการมีมติกำหนดราคา<sup>3</sup>

#### 4.3 ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน

กรณีราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นราคาที่ไม่วัดคล้องกับความเป็นจริงเป็นอย่างมาก เนื่องจากราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินต่ำกว่าราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาด บางพื้นที่อาจมีราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาดสูงกว่าราคาประเมินเกือบเท่าตัว และบางพื้นที่อาจมีราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาดสูงกว่าราคาประเมินหลายเท่าตัว ด้วยเหตุปัจจัยที่ผู้ซื้อและผู้ขาย จด แจ้ง การจดทะเบียนซื้อขาย ณ สำนักงานที่ดินไม่ตรงกับความเป็นจริง ส่งผลให้การประเมินราคาทรัพย์สินแห่งรัฐไม่สอดคล้องกับราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาดที่เป็นปัจจุบัน

ในบางคราวราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินสำหรับที่ดินที่ถูกเวนคืนในพื้นที่บริเวณเดียวกัน ซึ่งมีขนาดใกล้เคียงกัน ตลอดจนการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบเดียวกัน ราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ยังมีความแตกต่างกันเป็นอย่างมาก เมื่อคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นและเงินค่าทดแทนนำข้อมูลราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ มาพิจารณากำหนดจำนวนเงินค่าทดแทน อาจส่งผลให้ราคาค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเกิดความไม่เป็นธรรมและไม่เป็นไปตามหลักความเสมอภาค

ทั้งนี้ กฎกระทรวงกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืน พ.ศ. 2564 กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้ราคาประเมินที่ดินของทางราชการที่กำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ให้คณะกรรมการพิจารณาจากราคาประเมินที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันที่คณะกรรมการมีมติกำหนดราคา<sup>4</sup>

<sup>3</sup> กฎกระทรวงกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืน พ.ศ. 2564

ข้อ 4 ราคาประเมินที่ดินตามข้อ 2 (2) และราคาประเมินทุนทรัพย์ตามข้อ 2 (3) ให้คณะกรรมการพิจารณาจากราคาประเมินที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันที่คณะกรรมการมีมติกำหนดราคา

<sup>4</sup> กฎกระทรวงกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืน พ.ศ. 2564

#### 4.4 ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาสภาพที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์

กรณีสภาพและที่ตั้งของที่ดินนั้น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 และกฎกระทรวงกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่จะเวนคืน พ.ศ. 2564 ข้อ 5 การพิจารณาสภาพและที่ตั้งของที่ดินที่เวนคืนให้คณะกรรมการพิจารณาโดยคำนึงถึงเรื่อง ดังต่อไปนี้<sup>5</sup>

ประเด็นที่หนึ่ง การเข้าออกสู่สาธารณะ กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนคำนึงถึงสภาพที่ตั้งของที่ดินที่เวนคืน แต่มิได้ให้หลักเกณฑ์ หรือจำแนกประเภทของที่ดินที่มีทางเข้าออกสู่สาธารณะแก่ไหน เพียงไร จึงทำให้หน่วยงานของรัฐ หรือคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นและเงินค่าทดแทนที่เป็นผู้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนจะต้องจำแนกประเภทของการเข้าออกสู่สาธารณะตามความเข้าใจของหน่วยงานเอง ก่อให้เกิดปัญหาความแตกต่างของการจำแนกประเภทสภาพที่ตั้งของที่ดินที่ถูกเวนคืนแตกต่างกันไปตามแต่หน่วยงาน หรือคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นและเงินค่าทดแทนแต่ละคณะจะเป็นผู้พิจารณากำหนด

---

ข้อ 4 ราคาประเมินที่ดินตามข้อ 2 (2) และราคาประเมินทุนทรัพย์ตามข้อ 2 (3) ให้คณะกรรมการพิจารณาจากราคาประเมินที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันที่คณะกรรมการมีมติกำหนดราคา

<sup>5</sup> กฎกระทรวงกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืน พ.ศ. 2564

ข้อ 5 การพิจารณาสภาพและที่ตั้งของที่ดินเวนคืนตามข้อ 2 (4) ให้คณะกรรมการพิจารณาโดยคำนึงถึงเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) การเข้าออกสู่ทางสาธารณะ
- (2) ข้อจำกัดการใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยชอบตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร หรือกฎหมายอื่นใดที่จำกัดการใช้ประโยชน์ในที่ดิน
- (3) ความผิดปกติของสภาพของที่ดินไม่ว่าจะเป็นการถม การขุด สระ หนองน้ำ หลุมหรือบ่อ หรือสภาพอื่นใดอันทำให้ที่ดินนั้นค้อยค่า
- (4) จำนวนเนื้อที่ รูปแปลง และขนาดของที่ดิน
- (5) ภาวะผูกพันเหนือที่ดิน

ในการพิจารณาตาม (1) หรือ (4) ถ้าเป็นที่ดินหลายแปลงเป็นเจ้าของเดียวกันหรือเป็นของสามีหรือภริยาอยู่ติดกันเป็นผืนเดียวกัน ให้ถือเสมือนเป็นที่ดินแปลงเดียวกัน

ในกรณีที่สภาพและที่ตั้งของที่ดินเป็นผลทำให้ราคาที่ดินที่เวนคืนสูงขึ้นหรือต่ำลง ให้คณะกรรมการนำสภาพและที่ตั้งของที่ดินนั้นมาพิจารณาประกอบการกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืนด้วย

ประเด็นที่สอง ข้อจำกัดของการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยชอบตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ข้อกำหนดตามกฎหมายดังกล่าวทั้งสองที่นำมาใช้ในการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนมิได้ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือขั้นตอนในการนำมาใช้ จึงเป็นการยากที่หน่วยงานของรัฐ หรือคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นและเงินค่าทดแทนจะนำมาพิจารณาเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

ประเด็นที่สาม ความผิดปกติของสภาพทำเลที่ดินไม่ว่าจะเป็นการถม การขุด สระ หนอง น้ำ หลุมหรือบ่อ หรือสภาพอื่นใดที่ทำให้ที่ดินนั้นด้อยค่า ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนมิได้ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือขั้นตอนในการนำมาใช้ในการบ่งบอกลักษณะที่ดินที่ด้อยค่าจะต้องมีความลึกแค่ไหน ความกว้างเท่าไร ตลอดจนวิธีการและขั้นตอนในการพิจารณากำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเป็นอย่างไร จึงเป็นการยากที่หน่วยงานของรัฐ หรือคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นและเงินค่าทดแทนจะนำมาพิจารณาเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

ประเด็นที่สี่ จำนวนเนื้อที่ รูปแปลง และขนาดที่ดิน ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนมิได้ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือขั้นตอนในการนำมาใช้ กล่าวคือจำนวนเนื้อที่ดินจะต้องมากหรือน้อยแค่ไหน รูปแปลงจะต้องมีลักษณะอย่างไร และขนาดที่ดินเท่าไร จึงเป็นการยากที่หน่วยงานของรัฐ หรือคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นและเงินค่าทดแทนจะนำมาพิจารณาเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

ประเด็นที่ห้า ภาระผูกพันเหนือที่ดิน ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือขั้นตอนในการนำมาใช้ และการแบ่งประเภทของภาระผูกพันเหนือที่ดินจึงเป็นการยากที่หน่วยงานของรัฐ หรือคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นและเงินค่าทดแทนจะนำมาพิจารณาเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

ในการพิจารณาสภาพและที่ตั้งของที่ดินที่เวนคืนตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ หากการเวนคืนเป็นผลทำให้ราคาที่ดินที่เวนคืนสูงขึ้นหรือต่ำลงให้คณะกรรมการนำสภาพและที่ตั้งของที่ดินนั้นมาพิจารณาประกอบการกำหนดราคาค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ด้วย

เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลในด้านสภาพทำเลตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนเปรียบเทียบกับกฎหมายว่าด้วยการประเมินทรัพย์สินแห่งรัฐ จะเห็นได้ว่าข้อมูลที่นำมาพิจารณานั้นมีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน ส่วนมากจะนำข้อมูลด้านสภาพทำเลมาพิจารณาปรับลดเงินค่าเวนคืน ในขณะที่กฎหมายว่าด้วยการประเมินทรัพย์สินแห่งรัฐ ได้ระบุถึงลักษณะต่าง ๆ เพื่อใช้จำแนกประเภทของหน่วยที่ดินเพื่อให้รัฐได้ประโยชน์สูงสุดในการจัดเก็บภาษี

#### 4.5 ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเหตุและวัตถุประสงค์ในการเวนคืน

เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน คณะกรรมการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์ เบื้องต้นและเงินค่าทดแทนจะต้องพิจารณาเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเข้ามามีส่วนร่วม ในการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทน โดยพิจารณาเหตุที่ทำให้ต้องเวนคืน ประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืน จะได้รับโดยตรง หรือกิจการเวนคืนที่มีวัตถุประสงค์ในการเรียกเก็บค่าบริการ<sup>6</sup> แต่เนื่องจาก กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือขั้นตอนในการนำมาใช้ ทำให้ การกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทน โดยคณะกรรมการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและ เงินค่าทดแทนแต่ละคณะจึงทำให้มีความแตกต่างกัน

ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนในต่างประเทศ จะมีการพิจารณากำหนดวิธีการ ชดเชยอันเนื่องมาจากเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนที่ก่อให้เกิดความเสียหาย เช่น ประเทศ สหรัฐอเมริกากรณีที่เกิดความเสียหายจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ค่าเสียหายจะถูกประเมิน โดยนักประเมินราคาทรัพย์สินหรือคณะกรรมการสามคนหรือมากกว่านั้น เพื่อพิจารณาเหตุ และวัตถุประสงค์ของการเวนคืนที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้น

ในประเทศสหราชอาณาจักรเหตุแห่งและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนที่ก่อให้เกิด ความเสียหายการ เช่น กรณีการสร้างถนนหรือทางรถไฟซึ่งมีผลเป็นการปิดทางภาระจำยอม สามารถเรียกค่าทดแทนได้แต่การสร้างถนนหรือทางรถไฟ ซึ่งทำให้เจ้าของที่ดินข้างเคียงถูกรบกวน สิทธิซึ่งทำให้ขาดความเป็นส่วนตัวความเงียบสงบ หรือทำให้สิทธิในการใช้สอยทรัพย์สินโดยปกติ สุขลดลงกลับไม่ได้รับค่าทดแทน ด้วยเหตุนี้ ต่อมารัฐสภาสหราชอาณาจักรจึงได้ออกกฎหมายฉบับ หนึ่ง คือ Land Compensation Act 1973 นี้ จะเกี่ยวข้องกับการกำหนดค่าทดแทนสำหรับความเสื่อม ค่าหรือเสื่อมราคาลง อันเนื่องมาจากการใช้ประโยชน์ ในโครงการนั้น ๆ ของรัฐ ความเสียหายหรือ เสื่อมราคาลงต้องมีสาเหตุมาจากการเหตุที่รัฐเข้าไปใช้ประโยชน์ใน โครงการต่าง ๆ (The use of public work) ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีบทบัญญัติค่าเสียหายจากเหตุแห่งการเวนคืนไว้ใน มาตรา 93 ของ Federal Building Code 1997 กำหนดหลักการจ่ายเงินค่าทดแทนสำคัญไว้ เมื่อมีการ

<sup>6</sup> กฎกระทรวงกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืน พ.ศ. 2564

ข้อ 6 การพิจารณาเหตุและวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนตามข้อ 2 (5) นอกจากวัตถุประสงค์ตามที่พระ ราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 กำหนดไว้แล้ว ให้พิจารณาถึงเหตุที่ทำให้ต้องเวนคืนประกอบด้วย ในกรณีเหตุและ วัตถุประสงค์เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะแต่ผู้ถูกเวนคืนจะไม่ได้ประโยชน์นั้น โดยตรงด้วย หรือเป็นกรณีที การดำเนินการตามวัตถุประสงค์นั้นมีการเรียกเก็บค่าบริการจากผู้ประโยชน์ ให้พิจารณาเพิ่มราคาเบื้องต้น สำหรับที่ดินที่เวนคืนให้ตามควรแก่กรณี

เวนคืนทรัพย์เมื่อใดให้จ่ายทดแทนทันทีค่าทดแทนดังกล่าว เป็นค่าทดแทนสำหรับสิทธิที่ต้องเสียหายเพราะเหตุแห่งการเวนคืนทรัพย์สินและทรัพย์สินอื่นที่ต้องเสียหายเพราะเหตุแห่งการเวนคืนนั้น

ผู้วิจัยได้วิเคราะห์หลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนจึงสรุปได้ดังนี้ เมื่อคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นและเงินค่าทดแทนได้รวบรวมข้อมูลตามที่กำหนดแล้วให้นำค่ามัธยฐานของราคาซื้อขายที่ดินมารวมกับราคาประเมินที่ดินและราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อมาพิจารณาราคาโดยเฉลี่ยของที่ดินและถือเอาราคาเฉลี่ยดังกล่าวเป็นฐานในการกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่จะเวนคืน เว้นแต่ราคาโดยเฉลี่ยดังกล่าวต่ำกว่าราคาซื้อขายกันตามปกติให้ใช้ราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินเป็นฐานในการกำหนดราคาเบื้องต้นของที่ดินที่จะเวนคืน<sup>7</sup> และนำไปจัดัยในด้านสภาพ ที่ตั้ง และเหตุและวัตถุประสงค์ในการเวนคืนมาพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนให้เพิ่มเติม ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่ามีความสมควร ทั้งนี้ ในการคำนวณเบื้องต้นเพื่อหาค่าทดแทนที่ดินตามกฎหมายกระทรวงกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืน พ.ศ. 2564 ผู้วิจัยได้เปลี่ยนเป็นสัญลักษณ์ ดังนี้

$$\text{ค่าทดแทนที่ดิน} = \left( \frac{(1)+(2)+(3)}{3} \right) \pm (4) + (5)$$

- เมื่อ (1) คือ ค่ามัธยฐานของราคาซื้อขายที่ดินตามปกติในท้องตลาด  
(2) คือ ราคาประเมินที่ดิน

<sup>7</sup> กฎกระทรวงกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืน พ.ศ. 2564

ข้อ 7 ให้คณะกรรมการพิจารณากำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืนตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) นำราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินตามข้อ 3 และราคาประเมินที่ดิน และราคาประเมินทุนทรัพย์ ตามข้อ 4 มาพิจารณาราคาโดยเฉลี่ยของที่ดิน และให้ถือเอาราคาโดยเฉลี่ยดังกล่าวเป็นฐานในการกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืน เว้นแต่ราคาโดยเฉลี่ยดังกล่าวต่ำกว่าราคาซื้อขายกันตามปกติให้ใช้ราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินเป็นฐานในการกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืน

(2) นำสภาพและที่ตั้งของที่ดินที่เวนคืนตามข้อ 5 มาพิจารณากำหนดราคาที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงของที่ดิน

(3) ในกรณีที่มีเหตุอันจะต้องเพิ่มราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืนตามข้อ 6 ให้เพิ่มขึ้นได้อีกไม่เกินร้อยละสิบของราคาตาม (2)



- (3) คือ ราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ  
 (4) คือ ปัจจัยด้านสภาพ ที่ตั้ง ของที่ดินนั้น  
 (5) คือ ปัจจัยด้านเหตุและวัตถุประสงค์ในการเวนคืน

- หมายเหตุ : -  $\left(\frac{(1)+(2)+(3)}{3}\right)$  หมายถึง ฐานในการกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับ  
 ที่ดินที่เวนคืน  
 - หาก  $\left(\frac{(1)+(2)+(3)}{3}\right)$  มีค่าน้อยกว่าราคาซื้อขายตามปกติใน  
 ท้องตลาดให้ใช้ราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาด  
 - พิจารณา (4) การปรับเพิ่มหรือลดโดยคณะกรรมการกำหนดราคา  
 เบื้องต้นและเงินค่าทดแทน  
 - พิจารณา (5) ได้ไม่เกินร้อยละสิบของ (4)

เมื่อพิจารณาจากสัญลักษณ์ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าฐานในการกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับ  
 ที่ดินที่เวนคืน เป็นกลไกสำคัญในการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดิน หากข้อมูลที่นำมาพิจารณา  
 หาฐานของราคาดังกล่าวไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ย่อมส่งผลกระทบต่อกรกำหนดราคา  
 ค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน กล่าวคือการนำราคาทั้งสามมาหาค่าเฉลี่ยนั้นย่อมไม่อาจตอบสนอง  
 หรือสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน เนื่องจากราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดที่นำมาใช้  
 ในการหาค่ามัธยฐาน ราคาประเมินที่ดินและราคาประเมินทุนทรัพย์ ไม่สอดคล้องหรือสะท้อน  
 กับเป็นความจริงในสังคมปัจจุบัน เป็นเหตุให้ราคาเฉลี่ยของที่ดินต่ำกว่าราคาซื้อขายตามปกติ  
 ในท้องตลาดอยู่เสมอ และคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นจะต้องพิจารณานำเอาสภาพและ  
 ที่ตั้งของที่ดินมาปรับเพิ่มหรือลดราคาค่าทดแทนที่ดิน แล้วจึงนำเหตุและวัตถุประสงค์ในการ  
 เวนคืนเข้ามาพิจารณากำหนดเหตุอันจะต้องเพิ่มราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืน แต่ไม่เกิน  
 ร้อยละสิบของราคาสภาพและที่ตั้งของที่ดินที่เพิ่มขึ้นหรือลดลง

แต่เมื่อวิเคราะห์กฎหมายที่มีลักษณะเป็นการพิจารณาข้อมูลสำหรับประโยชน์ของรัฐ  
 เช่น พระราชบัญญัติการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ. 2562 ประกอบกับ  
 กฎกระทรวงการกำหนดราคาประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง การจัดทำบัญชีราคาประเมินที่ดินหรือ  
 สิ่งปลูกสร้าง และแผนที่ประกอบการประเมินราคาที่ดิน พ.ศ. 2563 ซึ่งสามารถอ้างอิงข้อมูล  
 หลากหลายรูปแบบมาใช้สำหรับจัดทำกรประเมินราคาที่ดินเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีของรัฐ  
 เช่น ข้อมูลราคาซื้อขายจดทะเบียน ข้อมูลราคาตามสัญญาจะซื้อจะขาย ข้อมูลราคาเสนอขาย

ข้อมูลสอบทาน ข้อมูลค่าเช่า<sup>8</sup> ตลอดจนการกำหนดรูปแบบทางกายภาพ สภาพ ที่ตั้ง ของที่ดิน เช่น ปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลทำให้ราคาที่ดินนั้นแตกต่างกันน้อยที่สุด ได้แก่ ทางหลวง ถนน ซอย ทะเล แม่น้ำ คลอง หมู่บ้านจัดสรร หรือลักษณะทางกายภาพอื่น ที่ใช้แสดงให้ทราบถึงตำแหน่งที่ตั้งของแปลงที่ดิน<sup>9</sup> หลักเกณฑ์เหล่านี้ช่วยให้รัฐ ได้มาซึ่งข้อมูลที่มีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีแต่รัฐกลับไม่นำหลักเกณฑ์เดียวกันนี้มาใช้ในการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนให้แก่ประชาชน ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงความไม่เสมอภาคและเป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนเกินสมควร

ผู้วิจัยมีความเห็นว่าหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือขั้นตอนในการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทน ในการนำข้อมูลตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 หรือกฎกระทรวงกำหนดคราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืน พ.ศ. 2564 ยังไม่สามารถสร้างความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนผู้ถูกเวนคืนได้อย่างเหมาะสม เนื่องจากบริบทของสังคมในประเทศไทยนั้น ประชาชนยังขาดความรู้ ความเข้าใจ และให้ความสำคัญของหน้าที่พลเมือง จึงทำให้รัฐไม่สามารถจัดเก็บข้อมูลตามความเป็นจริงได้ ส่งผลให้ข้อมูลดังกล่าวไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงอยู่เสมอ แต่อย่างไรก็ดีเมื่อรัฐยังคงมีหน้าที่ที่ต้องดำเนินกิจการอันเป็นบริการสาธารณะ รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนเพื่อการบริการสาธารณะ

<sup>8</sup> กฎกระทรวงการกำหนดราคาประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง การจัดทำบัญชีราคาประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง และแผนที่ประกอบการประเมินราคาที่ดิน พ.ศ.2563

ข้อ 1 ในกฎกระทรวงนี้

“ข้อมูลราคาตลาด” หมายความว่า ข้อมูลราคาซื้อขายที่ดินที่เกิดขึ้นตามปกติในท้องตลาด โดยเป็นข้อมูลที่ตกลงกันระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย หรือข้อมูลที่เกิดขึ้นตามกิจกรรมที่ปรากฏตามสถานะตลาด เพื่อนำมาใช้วิเคราะห์หรือเปรียบเทียบราคาประเมินที่ดิน เช่น ข้อมูลราคาซื้อขายจดทะเบียน ข้อมูลราคาตามสัญญาจะซื้อจะขาย ข้อมูลเสนอขาย ข้อมูลสอบทาน ข้อมูลค่าเช่า

<sup>9</sup> กฎกระทรวงการกำหนดราคาประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง การจัดทำบัญชีราคาประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง และแผนที่ประกอบการประเมินราคาที่ดิน พ.ศ.2563

ข้อ 1 ในกฎกระทรวงนี้

“หน่วยที่ดิน” หมายความว่า ที่ดินในบริเวณเดียวกัน ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลทำให้ราคาที่ดินนั้นแตกต่างกันน้อยที่สุด ได้แก่ ทางหลวง ถนน ซอย ทะเล แม่น้ำ คลอง หมู่บ้านจัดสรร หรือลักษณะทางกายภาพอื่น ที่ใช้แสดงให้ทราบถึงตำแหน่งที่ตั้งของแปลงที่ดิน

จากการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนของคณะกรรมการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทน ผู้วิจัยเห็นว่า เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันและเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำในการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนที่ไม่เป็นธรรม จึงควรมีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนของคณะกรรมการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้น และเงินค่าทดแทนให้เหมาะสม และเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนผู้ถูกเวนคืน