

## การพิจารณาดำเนินการตรวจสอบหลักการค่าทดแทนที่ดิน ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑๓๐ สายทางเข้าสะพานข้ามแม่น้ำเมยแห่งที่ ๒ ที่แม่สอดตอน บ้านหนองบัว – บ้านวังตะเคียน

สถาพร รัตนสุวรรณ

### ความเป็นมาและสภาพปัญหา

การที่กฎหมายกำหนดให้รัฐมีอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนได้นั้น สามารถกระทำได้ แต่ทั้งนี้รัฐต้องแสดงให้เห็นประชาชนทราบถึงวัตถุประสงค์ในการเวนคืน เพื่อให้ ประชาชนทราบเกี่ยวกับการนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนนั้นไปใช้ประโยชน์เรื่องใด ทั้งนี้ การดำเนินการนั้นต้องกำหนดขึ้นตามความเหมาะสม สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และ การเมืองให้สามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนด และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐและสังคม ส่วนรวม และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมในเวลาอันควรแก่เจ้าของ รวมถึงต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และกฎหมายอื่น ๆ

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ กำหนดขั้นตอน กระบวนการ และรูปแบบ ในการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทั้งรูปแบบที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน และกรณีที่มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืน อสังหาริมทรัพย์โดยไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนก่อน นอกจากนี้ ยังกำหนดถึงหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ และการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจ่ายค่าทดแทน ให้แก่ผู้ถูกเวนคืน

กรมทางหลวงมีวิธีการเวนคืนที่ดิน ๓ วิธี คือ วิธีแรก คือ การจัดซื้อ หรือเรียกว่า จัดซื้อโดยวิธีปรองดอง วิธีที่สอง คือ การออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถเข้าไปในที่ดินหรือกระทำการอื่นเพื่อการสำรวจและทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ อสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนนั้น และวิธีที่สาม คือ การออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ตกเป็นของรัฐทันที ซึ่งเป็น การบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของทรัพย์สินนั้นก่อน โดยราษฎรต้องรื้อถอนทรัพย์สินสิ่งปลูกสร้างของตนออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนไป การใช้อำนาจดังกล่าวอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าทรัพย์สินที่เวนคืนมานั้น ต้องนำไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะและต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่เอกชนผู้ต้องสูญเสียทรัพย์สินไปจากการใช้อำนาจเวนคืนของรัฐ ดังที่กล่าวมาแล้ว กรณีจึงอาจกล่าวได้ว่าสาระสำคัญของการใช้อำนาจเวนคืนก็คือการบังคับเอาทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐโดยปราศจากความยินยอมจากเจ้าของ

ในโครงการก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินในหลาย ๆ สายทาง ของกรมทางหลวง มีความจำเป็นต้อง ดำเนินการโดยเร่งด่วนและจำเป็นต้องจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน และจ่ายเงินค่าทดแทนในขั้นปรองดองก่อน เพื่อมิให้ติดขัดการก่อสร้าง ดังนั้นในระหว่างดำเนินการขออนุญาตออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน กรมทางหลวงมีความจำเป็นต้องจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยวิธีปรองดอง เพื่อทำการตกลงซื้อขายทรัพย์สินกับเจ้าของทรัพย์สิน จึงต้องจ่ายเงินค่าทดแทนที่เป็นธรรม เพื่อให้เจ้าของยินยอมตกลงซื้อขายและพอใจในราคาค่าทดแทนที่ได้รับ หากการกำหนดราคาค่าทดแทนดังกล่าวไม่เป็นธรรม กรมทางหลวงจะไม่สามารถส่งมอบพื้นที่ให้โครงการก่อสร้างเข้าดำเนินการได้

ในขั้นตอนก่อนการกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินในชั้นปรองดองของกรมทางหลวงนั้น ระเบียบกรมทางหลวงว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน พ.ศ.๒๕๕๑ ประกาศใช้ ณ วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกรมทางหลวงว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๓ ได้กำหนดขั้นตอนไว้อย่างชัดเจน ดังนี้

๑. ขั้นตอนการกำหนดหลักการค่าทดแทนที่ดิน

คณะกรรมการปรองดองเพื่อพิจารณากำหนดราคาของทรัพย์สิน เป็นผู้มีหน้าที่ในการกำหนดหลักการค่าทดแทนที่ดิน เพื่อนำหลักการค่าทดแทนที่ดินดังกล่าว ไปใช้เป็นเกณฑ์ในการกำหนดราคาค่าทดแทน

๒. ขั้นตอนการอนุมัติหลักการค่าทดแทนที่ดิน

เมื่อได้ดำเนินการรังวัดจนทราบเนื้อที่ดินที่ถูกเวนคืนที่แน่นอนแล้ว คณะกรรมการปรองดองเพื่อพิจารณากำหนดราคาของทรัพย์สิน จะนำหลักการค่าทดแทนที่ดินที่ได้กำหนดไว้มาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดราคาค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน แต่ก่อนที่จะนำหลักการค่าทดแทนที่ดินไปใช้เป็นเกณฑ์ในการกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินได้นั้น กรมทางหลวงได้กำหนดขั้นตอนการอนุมัติหลักการค่าทดแทนที่ดินจากอธิบดีกรมทางหลวงหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเสียก่อน ซึ่งจากขั้นตอนนี้เองเมื่อคณะกรรมการปรองดองได้กำหนดหลักการค่าทดแทนที่ดินแล้ว จึงต้องมีการพิจารณาดำเนินการตรวจสอบหลักการดังกล่าว พร้อมทั้งเสนอความเห็นมาเป็นลำดับชั้นตามสายบังคับบัญชา เพื่อเสนออธิบดีกรมทางหลวงหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายอนุมัติในหลักการค่าทดแทนที่ดินเพื่อที่จะสามารถนำไปใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนต่อไปได้

ทางหลวงทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑๓๐ สายทางเข้าสะพานข้ามแม่น้ำเมยแห่งที่ ๒ ที่แม่สอดตอน บ้านหนองบัว - บ้านวังตะเคียน เป็นแนวทางหลวงตัดใหม่ตลอดสาย มีจุดเริ่มต้นที่ กม.๐+๐๐๐ เริ่มจากทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑๒ ที่กม.๑๐+๒๗๕ จุดสิ้นสุด ที่ กม.๑๗+๒๕๐ รวมระยะทาง ๑๗.๒๕๐ กิโลเมตร โดยมีเขตทางกว้างตามแบบก่อสร้าง (R.O.W. - of main line) ซึ่งช่วงบริเวณดังกล่าวอยู่ในเขตประเทศไทย จุดเริ่มต้นที่ กม.๐+๐๐๐ เป็นบริเวณ INTERCHANGE เป็นบริเวณที่ขยายทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑๒ สาย แม่สอด (เขตแดน) - มุกดาหาร มีเขตทางเดิมข้างละ ๓๐ เมตร แนวทางใหม่ระหว่างกม.๐+๐๐๐ - กม.๑๗+๒๕๐ แนวทางผ่านท้องที่ ตำบลแม่ปะ และตำบลท่าสายลวด อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก และระหว่าง กม.๑๗+๔๐๐ - กม.๒๑+๔๐๐ รวมระยะทาง ๔ กิโลเมตร อยู่ในเขตประเทศเมียนมา ทางหลวงสายนี้เป็นสายทางที่เชื่อมโยงระหว่างประเทศ เพื่อพัฒนาโครงข่ายทางหลวงแผ่นดินรองรับเขตเศรษฐกิจพิเศษ ที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เส้นทางนี้เป็นเส้นทางขนส่งสินค้าผ่านแดนที่สำคัญระหว่างประเทศ ตามแนวตะวันออก - ตะวันตก ในกรอบความร่วมมือ GMS (Greater Mekong Subregion) ซึ่งมีปริมาณการจราจรในปัจจุบันสูง และในอนาคตมีแนวโน้มเพิ่มสูงมากขึ้น โดยการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเมยแห่งใหม่ และทางหลวงแนวใหม่สามารถหลีกเลี่ยงชุมชนหนาแน่น ทำให้ช่วยลดระยะเวลาในการเดินทาง รวมทั้งลดปัญหาอุบัติเหตุระหว่างการเดินทางได้ กลุ่มเป้าหมายผู้ได้รับประโยชน์ ประชาชนผู้ใช้ทางในพื้นที่ และผู้ใช้ทางที่เดินทางระหว่างภูมิภาคและระหว่างประเทศรวมทั้งผู้ประกอบการขนส่งสินค้าและบริการ

การที่จะได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือการเวนคืนที่ดินมาเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกรมทางหลวง จึงต้องมีการกำหนดหลักการค่าทดแทนที่ดิน เพื่อนำไปใช้ในการกำหนดราคาค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิ์ได้รับเงินค่าทดแทน ที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ และต้องดำเนินการอย่างรวดเร็ว และเป็นธรรม ดังนั้น การพิจารณาดำเนินการตรวจสอบหลักการค่าทดแทนที่ดิน จึงเป็นขั้นตอนหนึ่งที่สำคัญอย่างยิ่งในการที่จะกำหนดเงินค่าทดแทนที่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน

## ข้อกฎหมาย ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาดำเนินการตรวจสอบหลักการค่าทดแทนที่ดิน

ในการดำเนินการตรวจสอบหลักการค่าทดแทนที่ดิน ต้องใช้กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒

๒. พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ มาตรา ๖๘/๑

๓. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ มาตรา ๙ วรรคสี่ มาตรา ๑๘ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๔

๔. ระเบียบกรมทางหลวงว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และการจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดิน พ.ศ.๒๕๕๑ ประกาศใช้ ณ วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกรมทางหลวงว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และการจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๓ ข้อ ๘.๓ วรรคแรก

๕. คู่มือการกำหนดเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ของกระทรวงคมนาคม เดือนสิงหาคม ๒๕๕๖ ท้ายบันทึกสำนักกฤษฎีกาเงินค่าทดแทน ที่ คค ๐๒๐๙/สอ ๓๘๖ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๖

## ปัญหา และอุปสรรคในการกำหนดราคาค่าทดแทน

ในการพิจารณาดำเนินการตรวจสอบหลักการค่าทดแทนที่ดิน ทางหลวงทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑๓๐ สายทางเข้าสะพานข้ามแม่น้ำเมยแห่งที่ ๒ ที่แม่สอด ตอน บ้านหนองบัว – บ้านวังตะเคียน ให้เป็นไปตามข้อกฎหมายดังกล่าว ได้แก่ มาตรา ๔๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๙ วรรคสี่ มาตรา ๑๘ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ ระเบียบกรมทางหลวงว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และการจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๓ ข้อ ๘.๓ วรรคแรก คำสั่งกรมทางหลวง ที่ ๔๓/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๔๒ เรื่อง คู่มือแนวทางการกำหนดค่าทดแทนของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ สำหรับใช้ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของกรมทางหลวง ซึ่งข้อกฎหมายเหล่านี้เป็นกฎหมายที่กำหนดให้อำนาจในการกำหนดราคาค่าทดแทน รวมทั้ง

ได้กำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอนและวิธีการในการกำหนดค่าทดแทน ดังนั้นจึงต้องมีการพิจารณาตรวจสอบ การดำเนินการต่าง ๆ ว่าเป็นไปตามขั้นตอนหรือหลักเกณฑ์ของกฎหมาย หากการดำเนินการนั้นไม่ชอบด้วย กฎหมาย หรือ การดำเนินการขาดสาระสำคัญ เช่น ในการกำหนดหลักการค่าทดแทนที่ดิน หากไม่คำนึงตาม มาตรา ๒๑ (๑) – (๕) มาใช้ในการกำหนดหลักการค่าทดแทนที่ดิน หรือได้นำหลักเกณฑ์อื่นที่ไม่ได้กำหนดไว้ใน กฎหมาย จะส่งผลให้การดำเนินการกำหนดหลักการค่าทดแทนที่ดินนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย ซึ่งจะมี ผลกระทบต่อเจ้าของทรัพย์สิน หรือหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่เวนคืน

## ประเด็นข้อกฎหมาย

ในการกำหนดหลักการทดแทนที่ดินในชั้นปรองดองนั้น เป็นการปฏิบัติตามระเบียบกรมทางหลวง ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน พ.ศ.๒๕๕๑ ประกาศใช้ ณ วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกรมทางหลวงว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๓ ต้องผ่านการอนุมัติหลักการค่าทดแทนที่ดินจากอธิบดีกรมทางหลวงหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเสียก่อน ซึ่งจากขั้นตอนนี้เองเมื่อคณะกรรมการปรองดองได้กำหนดหลักการค่าทดแทนที่ดินแล้ว จึงต้องมีการพิจารณา หลักการดังกล่าว พร้อมทั้งเสนอความเห็นมาเป็นลำดับขั้นตามสายบังคับบัญชา เพื่อเสนออธิบดีกรมทางหลวงหรือ ผู้ที่ได้รับมอบหมายอนุมัติในหลักการค่าทดแทนที่ดิน เพื่อที่จะสามารถนำไปใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงิน ค่าทดแทนต่อไปได้ และให้นำหลักเกณฑ์การกำหนดราคาค่าทดแทนตามมาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนั้น การพิจารณา ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงต่าง ๆ ว่าเป็นไปข้อกฎหมายดังกล่าวจึงมีความสำคัญมาก เพราะเป็นข้อเท็จจริงที่ คณะกรรมการปรองดองเพื่อพิจารณากำหนดราคาของทรัพย์สิน นำมาใช้ในการพิจารณากำหนดราคาค่าทดแทน ถ้าหากข้อเท็จจริงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ผลคือราคาค่าทดแทนนั้นชอบด้วยกฎหมายถ้าหาก ข้อเท็จจริงไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดจะทำให้การดำเนินการของคณะกรรมการฯ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะมีผลกระทบต่อเจ้าของทรัพย์สินและหน่วยงานที่เวนคืนได้ ซึ่งในการพิจารณาดำเนินการตรวจสอบหลักการ ค่าทดแทนที่ดินทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑๓๐ สายทางเข้าสะพานข้ามแม่น้ำแม่ยวมแห่งที่ ๒ ที่แม่สอดตอน บ้านหนองบัว – บ้านวังตะเคียน นั้น มีประเด็นข้อกฎหมายที่ต้องพิจารณา ดังนี้

### ๑. ราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน ตามมาตรา ๒๑ (๑)

จากการปฏิบัติจะพบปัญหาที่เกิดขึ้นหลายประการ เช่น ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด ของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนหรือราคาตลาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ นี้ เป็นราคาที่มีวิธีการคำนวณกันอย่างไร ซึ่งการหาราคาที่แท้จริงที่ทั้งผู้ซื้อหรือผู้ขายส่วนมากยินดี ตกลงซื้อขายกันนั้นเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก ซึ่งในเรื่องการสืบหาข้อเท็จจริงราคาที่ดินตามราคาตลาดจะพบว่า มักมีการอ้างว่าการซื้อขายกันตามราคาประเมินมูลค่าที่ดินของกรมธนารักษ์นั่นเอง เพื่อจะได้เสียภาษีและ ค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมต่ำกว่าความเป็นจริง หรือ อาจไม่พบราคาซื้อขายที่ดินในพื้นที่

ที่ต้องเวนคืน ดังนั้น จึงต้องนำสภาพทางกายภาพ สภาพพื้นที่ การคมนาคม ระบบสาธารณูปโภค หรือการใช้ที่ดิน และการประเมินราคาที่ดินที่ได้มาจากหน่วยงานอื่น มาประกอบการพิจารณาด้วย

๒. ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ ตามมาตรา ๒๑ (๒)

ทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ก็คือที่ดิน ทั้งนี้ไม่ว่าที่ดินนั้นจะเป็นที่ดินมีโฉนด, น.ส.๓, น.ส.๓ ก ใบไต่สวน หรือ สค.๑ และไม่ว่าที่ดินนั้นจะเป็นที่ดินว่างเปล่าหรือมีโรงเรือน สิ่งปลูกสร้างหรือไม่ หรือใช้ในการเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ ประกอบกิจกรรมโดยให้คนอื่นเช่า หรือทำเองก็ตาม ส่วนจำนวนภาษีที่ต้องเสียจะมากน้อยเท่าใดโดยอ้อมแล้วแต่ว่าที่ดินนั้นมีราคาเท่าใด ถ้ามีราคาสูงก็ต้องเสียภาษีมาก จะเห็นได้ว่าราคาปานกลางดังกล่าวที่ตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่นี้ก็ไม่ใช่มูลค่าที่แท้จริงของที่ดินนั้น และก็มีได้เป็นราคาที่ใกล้เคียงกับมูลค่าที่แท้จริง

๓. ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ตามมาตรา ๒๑ (๓)

ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หมายความว่า ราคาตลาดที่คณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ เห็นชอบให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม สำหรับอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเป็นราคาที่จัดทำขึ้นเพื่อจุดประสงค์ในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม มิใช่ราคาที่จัดทำขึ้นเพื่อนำมาถือจ่ายเป็นค่าทดแทนที่ดินสำหรับการเวนคืนที่ดินแต่อย่างใด ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ (๓) นี้ ก็มีใช้ราคาหรือมูลค่าที่แท้จริงของที่ดินแปลงที่ถูกเวนคืนนั้น ๆ หรือเป็นไปราคาของที่ดินที่แท้จริง

๔. สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ตามมาตรา ๒๑ (๔)

ในการพิจารณาถึงสภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น ต้องคำนึงถึงสภาพของที่ดินแต่ละแปลงที่ถูกเวนคืน เช่น การเข้าออกสู่ทางสาธารณะ ข้อจำกัดการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมาย ความผิดปกติของสภาพที่ดิน จำนวนเนื้อที่ รูปแปลง และขนาดของที่ดิน รวมถึงภาระผูกพันเหนือที่ดิน มาประกอบกัน แต่เนื่องจากเรื่องดังกล่าวมีความยุ่งยาก และต้องใช้ความรู้ความสามารถเป็นการเฉพาะ และเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงยังไม่มี ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวเพียงพอ ประกอบกับยังไม่มีหลักเกณฑ์ในการนำสภาพและที่ตั้งของที่ดินมาใช้ในการพิจารณาปรับเพิ่มลดให้สอดคล้องกับสภาพและที่ตั้งของที่ดินที่ถูกเวนคืน

๕. เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ตามมาตรา ๒๑ (๕)

ในทางปฏิบัติจะพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ หน่วยงานผู้เวนคืน ลักษณะของการเวนคืน เนื่องจากในการเวนคืนแต่ละโครงการจะมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน เช่น การเวนคืนที่มีลักษณะเป็นการลงทุนหรือหารายได้กลับคืนมา ไม่ว่าจะเป็นการเวนคืนเพื่อก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง ทางหลวงสัมปทาน การสร้างระบบทางด่วน พิเศษระบบทางด่วน หรือเป็นโครงการที่เวนคืนมาโดยรัฐไม่มีรายได้กลับคืนมา ดังนั้นในการกำหนดราคาค่าทดแทนจึงต้องคำนึงถึงเรื่องดังกล่าว เพื่อนำมาใช้ในการคำนวณเงินค่าทดแทนให้สูงหรือต่ำลงได้ ซึ่งโครงการนี้กรมทางหลวงได้ทำการเวนคืนเพื่อก่อสร้างทางหลวงในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ เป็นการก่อสร้างทางหลวงเพื่อการเชื่อมโยงระหว่างประเทศ เป็นเส้นทางคมนาคมขนส่งเชื่อมต่อระหว่างประเทศไทย และ

ประเทศเมียนมา จึงมีเหตุและวัตถุประสงค์พิเศษที่คณะกรรมการสามารถนำมาพิจารณาประกอบในการกำหนด หลักการค่าทดแทนได้

## ข้อเสนอแนะ

ในการดำเนินตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์ ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ ถือได้ว่าเป็นข้อกฎหมายซึ่งมีความสำคัญมาก เพราะเป็นหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการปรองดอง นำมาใช้ในการพิจารณากำหนดราคาค่าทดแทน ถ้าหากข้อเท็จจริง เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ผลคือราคาค่าทดแทนนั้นชอบด้วยกฎหมายถ้าหากข้อเท็จจริงไม่เป็นไปตามที่ กฎหมายกำหนดจะทำให้การดำเนินการของคณะกรรมการปรองดอง ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะมีผลกระทบต่อ เจ้าของทรัพย์สินและหน่วยงานที่เวนคืนได้ ดังนั้น ในการดำเนินการตรวจสอบหลักการค่าทดแทนที่ดินจะต้อง พิจารณาในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

๑. ต้องมีการตรวจสอบว่า คณะกรรมการปรองดองเพื่อพิจารณากำหนดราคาของทรัพย์สิน ได้กำหนด หลักการค่าทดแทนที่ดินเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ดังนั้น ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ จึงต้องนำมาพิจารณาในทุกอนุมาตรา เพื่อ ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน มิใช่เพียงแค่มีราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด ที่ได้จดทะเบียน ณ สำนักงาน ที่ดิน หรือ ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม มาพิจารณาเท่านั้น แต่ยังต้องคำนึงถึงสภาพ ของที่ดินแต่ละแปลงที่ถูกเวนคืน เช่น การเข้าออกสู่ทางสาธารณะ ข้อจำกัดการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมาย ความผิดปกติของสภาพที่ดิน จำนวนเนื้อที่ รูปแปลง และขนาดของที่ดิน ภาระผูกพันเหนือที่ดิน รวมถึงสภาพของ ที่ดินที่ถูกเวนคืนก่อนและหลังการเวนคืนแต่ละแปลงมาประกอบกันด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูก เวนคืนและสังคม

๒. หากไม่พบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดในบริเวณที่ที่จะเวนคืน หรือพบ แต่อยู่ห่างจากที่ดินที่เวนคืน การที่จะนำมาพิจารณาในการกำหนดหลักการค่าทดแทนที่ดินนั้น คณะกรรมการ ปรองดอง หรือ ผู้ตรวจสอบ ต้องใช้ความระมัดระวังในการนำราคาดังกล่าวมาใช้ประกอบการพิจารณา หากจะ นำมาใช้ต้องคำนึงถึงการเข้าออกสู่ทางสาธารณะ ข้อจำกัดการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมาย ความผิดปกติของ สภาพที่ดิน จำนวนเนื้อที่ รูปแปลง และขนาดของที่ดิน ระหว่างที่ดินที่ถูกเวนคืนและที่ดินที่มีการซื้อขาย เพื่อเปรียบเทียบกับ เพื่อนำสภาพและทำเลที่ตั้งดังกล่าวมาพิจารณาปรับเพิ่มหรือปรับลดให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริง

๓. ในการพิจารณาตามมาตรา ๒๑ (๕) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ต้องมีการพิจารณา อย่างละเอียดรอบคอบ เช่น การเวนคืนเพื่อก่อสร้างทางหลวงพิเศษ ซึ่งรัฐมีรายได้จากการจัดทำบริการสาธารณะ รัฐต้องมีการกำหนดราคาเพิ่มเติมโดยอาจนำอัตราความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจมาพิจารณาร่วมด้วย หรือในกรณีที่มี การประกาศให้ท้องที่ใดเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ และมีการเวนคืนเพื่อจัดทำโครงการเพื่อเอื้อต่อการดำเนินการ ตามนโยบายของรัฐ ในการกำหนดราคาค่าทดแทนรัฐก็ต้องมีการพิจารณาคืนผลประโยชน์ที่รัฐอาจได้มาจากการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกเวนคืนด้วย

๔. ในพื้นที่ที่มีการเวนคืนโดยหน่วยงานรัฐหลายหน่วยงาน ควรมีหน่วยงานกลางที่จะสามารถพิจารณา กำหนดราคาค่าทดแทนเพียงหน่วยงานเดียว ทั้งนี้เพื่อจะป้องกันความเลื่อมล้ำจากการกำหนดราคาค่าทดแทนที่แตกต่างกันของแต่ละหน่วยงาน ทั้งนี้ก็เพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน และลดปัญหาการร้องเรียนจากผู้ถูกเวนคืน ซึ่งหน่วยงานรัฐจะประหยัดทั้งเวลาและงบประมาณในการดำเนินการ

### การพัฒนาหน่วยงาน

ในการพิจารณาดำเนินการตรวจสอบหลักการค่าทดแทนที่ดิน ที่เป็นไปตามกฎหมายจะทำให้การกำหนดราคาค่าทดแทนที่กำหนดให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับเงินค่าทดแทนที่เป็นธรรม ทั้งยังสามารถนำไปเป็นแนวทางในการดำเนินการตรวจสอบข้อมูล รายละเอียด พิจารณาตรวจสอบหลักการค่าทดแทนที่ดิน ทางหลวงสายอื่น ๆ ของกรมทางหลวง เพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งนี้ ยังสามารถลดความขัดแย้ง หรือการร้องเรียนของผู้ถูกเวนคืนอีกทางหนึ่งด้วย