

การกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

นางสาวสุวรรณ มหิตเดชกุล



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2535

ISBN 974-581-619-1

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

018425 11721287x

THE COMPENSATION FOR EXPROPRIATION OF IMMOVABLE PROPERTY

Miss. Suwan Mahatdejkul

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

1992

ISBN 974-581-619-1

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
โดย นางสาวสุวรรณ มหัตตเดชกุล
ภาควิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์วานิช ชุตินวงศ์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

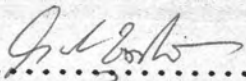


.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ ดร. ถาวร วัชรวิชัย)

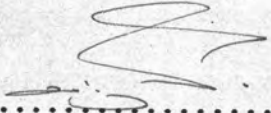
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



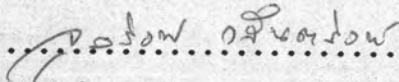
.....ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ประสิทธิ์ โขวิไลกุล)



.....อาจารย์ที่ปรึกษา
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์วานิช ชุตินวงศ์)



.....กรรมการ
(ศาสตราจารย์ศิริ เกวลินสฤกษ์)



.....กรรมการ
(อาจารย์จุลสิงห์ วสันตสิงห์)



.....กรรมการ
(อาจารย์วิฑูรย์ พันแสน)



พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว
สุวรรณ มหัตตเดชกุล : การกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
(THE COMPENSATION FOR EXPROPRIATION OF IMMOVABLE PROPERTY)
อ.ที่ปรึกษา : ผศ. วาณิช ชุตินวงศ์, 202 หน้า. ISBN 974-581-619-1.

สิทธิของประชาชนในการที่จะได้รับการชดใช้เงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จากรัฐในราคาที่เป็นธรรม เป็นสิทธิที่ได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาช้านานแล้ว และได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตลอดมาเพื่อให้การกำหนดเงินค่าทดแทนเป็นไปอย่างเป็นธรรมยิ่งขึ้น ซึ่งการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ครั้งล่าสุดได้มีการแก้ไขโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 แต่ปัญหาของการกำหนดเงินค่าทดแทนไม่เป็นธรรมก็ยังคงปรากฏอยู่ ดังจะเห็นได้จากการโต้แย้งของประชาชนผู้ถูกเวนคืนที่ดินวันจะมีมากขึ้น

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาของการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ไม่เป็นธรรมบางกรณีเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย บางกรณีเกิดจากการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานราชการที่ทำการเวนคืน ซึ่งผู้จัดทำวิทยานิพนธ์ ได้ศึกษาถึงโครงสร้างของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ทั้งก่อนและภายหลังจากมีการแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 โดยศึกษาถึงองค์กรที่มีอำนาจกำหนดเงินค่าทดแทน และหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทน การปฏิบัติของหน่วยงานราชการที่ทำการเวนคืน ตลอดจนปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ต้องตีความและปัญหาที่เกิดจากการตีความ

ทั้งนี้ผู้จัดทำวิทยานิพนธ์ได้สรุปผลการวิจัย และเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหทั้งในส่วนที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย และส่วนที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานราชการที่ทำการเวนคืนไว้ด้วย

ภาควิชา นิติศาสตร์
สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2534

ลายมือชื่อนิสิต
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

C171004 : MAJOR LAW

KEY WORD : COMPENSATION/EXPROPRIATION/IMMOVABLE PROPERTY

SUWAN MAHATDEJKUL : THE COMPENSATION FOR EXPROPRIATION OF IMMOVABLE PROPERTY. THESIS ADVISOR : PROF. WANIT CHUTIWONG, Ed.D., 202 PP ISBN 974-581-619-1.

The right of the individual to receive fair compensation from the government for expropriation of immovable property has been prescribed in the constitutional law of Thailand for a long time and has been amended several times. In order to prescribe compensation for expropriation of immovable property more fairly, the National Peacekeeping Council announced the latest amendment of compensation for expropriated immovable property under the announcement of the National Peacekeeping Council No. 44. However, there are still some problems with unfair compensation as can be seen from the increasing number of disputes involving members of the individual whose property is expropriated.

As a result of my research I have found that in some instances the problem of prescribing unfair compensation is due to provisions of law and in some instances is due to enforcement of the law by the government official effecting the expropriation. I am writing this thesis according to my study on the structure of the provisions of the latest Land Expropriation Act B.E. 2530 (A.D. 1987), both before and after its amendment on 28 February 1991, by studying the organization authorized to prescribe compensation, the standards for prescribing compensation, and execution by government officials effecting expropriation, together with the problems of legal provisions prescribing compensation which need to be interpreted and the problems that arise from interpretation.

By this thesis I summarize my research and propose methods to solve these problems, arising both from provisions of law and from enforcement of the law by government officials effecting the expropriation.

ภาควิชา.....นิติศาสตร์
นิติศาสตร์
สาขาวิชา.....
ปีการศึกษา 2534.....

ลายมือชื่อนิติต.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยาลัยนพนธ์ฉบับนี้ผู้เขียนขอขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์วานิช ชูติวงศ์ เป็นอย่างสูงที่รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยาลัยนพนธ์ และขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล ประธานกรรมการ , ศาสตราจารย์ศิริ เกวลินสฤษดิ์ , อธิการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และคุณวิฑูรย์ พันแสน ที่ได้กรุณาสละเวลาในการเป็นกรรมการสอบวิทยาลัยนพนธ์ และให้คำแนะนำในวิทยาลัยนพนธ์ฉบับนี้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ ที่ได้เขียนบันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา อันทรงคุณค่าไว้ ซึ่งทำให้ผู้เขียนสามารถค้นคว้าหาคำตอบเกี่ยวกับปัญหาที่ทำการวิจัยนี้ได้ทุกคำตอบ โดยมีต้องรบกวนขอคำปรึกษาจากท่านอีก นอกจากนี้ยังมีบุคคลท่านอื่นๆ ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำข้อมูลและความรู้อันเป็นประโยชน์ จนทำให้วิทยาลัยนพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วง ซึ่งผู้เขียนต้องขอขอบพระคุณไว้ ณ ที่นี้เช่นกัน

หากวิทยาลัยนพนธ์ฉบับนี้มีส่วนคืออยู่บ้าง ผู้เขียนขอขอบพระคุณครูบาอาจารย์ที่ได้สั่งสอนมา และบรรดาผู้เขียนหนังสือหรือบทความต่างๆ ที่ให้ความรู้แก่ผู้เขียน ส่วนข้อบกพร่องทั้งหลาย ผู้เขียนขอน้อมรับแต่เพียงผู้เดียว

สารบัญ

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์และขอบเขตการศึกษา.....	3
สมมติฐานของการวิจัย.....	4
วิธีดำเนินการวิจัย.....	4
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....	4
บทที่ 1 แนวคิดและความเป็นมาของการใช้อำนาจรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์....	5
1. แนวคิดและความเป็นมาทั่วไป.....	5
1.1 สมัยก่อนมีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน.....	5
1.2 สมัยที่มีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน.....	7
1.3 สมัยที่เข้าสู่รัฐสมัยใหม่หรือรัฐสวัสดิการ.....	8
2. แนวคิดและความเป็นมาในประเทศไทย.....	14
2.1 สิทธิของเอกชนในที่ดินและการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในสมัย กรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น-พ.ศ. 2475.....	14
2.2 สิทธิของเอกชนในที่ดินและการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตั้งแต่ ปีพ.ศ. 2475-ปัจจุบัน.....	16
2.2.1 การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ของประชาชนและการรับรองอำนาจรัฐในการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ.....	17
2.2.2 การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วย การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และกฎหมายอื่น.....	26

	๕
บทที่ 2	
โครงสร้างของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์	
พ.ศ. 2530.....	39
โครงสร้างของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน	
อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 (ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติม).....	40
1. บทบัญญัติว่าด้วยการจัดองค์การที่มีอำนาจกำหนด	
เงินค่าทดแทน.....	40
1.1 คณะกรรมการ(กำหนดราคาเบื้องต้น).....	41
1.2 รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาหรือ	
พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้วแต่กรณี.....	47
1.3 ศาลยุติธรรม.....	51
2. บทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทน.....	55
2.1 หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดิน.....	56
2.2 หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับ	
สิ่งปลูกสร้างโรงเรือน.....	73
โครงสร้างของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์	
พ.ศ. 2530 (หลังจากมีการแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534)...	80
1. บทบัญญัติว่าด้วยการจัดองค์การที่มีอำนาจกำหนด	
เงินค่าทดแทน.....	80
1.1 คณะกรรมการ(กำหนดราคาเบื้องต้น).....	80
1.2 รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาหรือ	
พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้วแต่กรณี.....	81
1.3 ศาลยุติธรรม.....	82
2. บทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทน.....	82
2.1 หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดิน.....	83
2.2 หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับ	
สิ่งปลูกสร้างโรงเรือน.....	85

บทที่ 3	การปฏิบัติของหน่วยราชการต่างๆเกี่ยวกับการกำหนด เงินค่าทดแทน.....	87
3.1	กรมทางหลวง.....	88
	1. คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น.....	90
	2. คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์.....	94
3.2	การทางพิเศษแห่งประเทศไทย.....	97
	1. คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น.....	97
	2. คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์.....	104
3.3	กรมชลประทาน.....	107
	1. คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น.....	109
	2. คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์.....	113
3.4	กรุงเทพมหานคร.....	115
	1. คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น.....	115
	2. คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์.....	118
บทที่ 4	ปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาการตีความอันเกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทน....	120
1.	ประเด็นที่เกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดิน.....	121
2.	ประเด็นที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ตามมาตรา 21(2)(3)และ(4) จะถือเอาวันใดมาใช้ประกอบการพิจารณาในการกำหนด เงินค่าทดแทน.....	127
3.	ประเด็นที่เกี่ยวกับอำนาจของรัฐมนตรีตามมาตรา 27 แห่ง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530.....	137
4.	ประเด็นที่เกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทน.....	142
5.	ประเด็นที่เกี่ยวกับอำนาจของคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาอนุมัติ การจ่ายเงินค่าชดเชยพิเศษให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ต้อง เวนคืนเพิ่มเติมจากเงินค่าทดแทน.....	146
6.	ประเด็นที่เกี่ยวกับการใช้บังคับประกาศคณะรักษาความสงบ เรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44	156

	ญ
บทที่ 5 / สรุปและเสนอแนะ.....	163
รายการอ้างอิง.....	174
ภาคผนวก.....	178
ประวัติผู้เขียน.....	202



บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยได้รับรองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลมาช้านานแล้วโดยได้นำมาบัญญัติเป็นหลักประกันไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ เช่นเดียวกับนานาประเทศ แต่ในขณะเดียวกัน การใช้อำนาจรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนเพื่อสาธารณะประโยชน์ก็ได้รับการยอมรับว่าสามารถกระทำได้แต่สิ่งที่สำคัญที่สุดคือรัฐจะต้องชดใช้เงินค่าทดแทนที่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนด้วย ซึ่งในเรื่องของการชดใช้เงินค่าทดแทนนี้เองที่นับเป็นปัญหาสำคัญของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตั้งแต่อดีตจนกระทั่งปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากการโต้แย้งของประชาชนผู้ถูกเวนคืนที่นับวันจะมีมากขึ้น ในเรื่องของการชดใช้เงินค่าทดแทนนี้ ประเทศต่างๆยอมรับหลักการที่ว่า ผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิที่จะได้รับเงินไม่น้อยกว่าความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องไม่มากกว่า¹ ซึ่งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ก็ได้บัญญัติหลักการกำหนดค่าชดใช้ไว้ในมาตรา 21 ที่ว่า "ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม"

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติถึงโครงสร้างในเรื่องการกำหนดเงินค่าทดแทนไว้ 2 ส่วนคือ ส่วนขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำหนดเงินค่าทดแทน และส่วนของหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดเงินค่าทดแทน ซึ่งได้มีการแบ่งองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำหนดเงินค่าทดแทนไว้ 3 ระดับ เพื่อให้องค์กรระดับบนมีโอกาสตรวจสอบและสั่งแก้ไขได้หากพบว่ามีข้อบกพร่องในการกำหนดเงินค่าทดแทนโดยองค์กรระดับล่าง องค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดเงินค่าทดแทนนี้ เริ่มจากการกำหนดเงินค่าทดแทนของคณะกรรมการ (กำหนดราคาเบื้องต้น) ถ้าผู้ถูกเวนคืนไม่พอใจราคาเบื้องต้นนี้ ก็มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ และถ้ายังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี ผู้ถูกเวนคืนก็ยังจะมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลได้อีก แต่อย่างไรก็ตาม องค์กรที่สำคัญที่สุดในการกำหนดเงินค่าทดแทนก็คือคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น เพราะ

¹ J.F. Garner, Compensation for Compulsory Purchase,

เมื่อคณะกรรมการได้กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืน และจำนวนเงินค่าทดแทนภายหลังที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนใช้บังคับแล้ว ก็จะไม่มีการกำหนดเงินค่าทดแทนกันใหม่ ทั้งนี้เพราะตามกฎหมายบัญญัติว่า เมื่อมีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับแล้ว เจ้าหน้าที่จะมีหนังสือแจ้งให้ผู้มีสิทธิมารับเงินค่าทดแทนตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้กำหนดไว้และในกรณีที่ผู้มีสิทธิไม่มารับเงินก็ให้เจ้าหน้าที่วางเงินค่าทดแทนจำนวนนั้นต่อไป ซึ่งจะเห็นได้ว่าจำนวนเงินค่าทดแทนก็คือจำนวนเดียวกับที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้กำหนดไว้นั่นเอง

เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น จึงควรต้องประกอบด้วยผู้ที่มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์อย่างแท้จริง เพราะถ้าหากมีการกำหนดเงินค่าทดแทนที่เป็นธรรมแล้ว จำนวนผู้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีหรือผู้คัดฟ้องร้องต่อศาลก็จะมีจำนวนน้อยลง ทั้งนี้เพราะองค์กรทั้งสองนี้ควรทำหน้าที่เพียงมากลั่นกรองและตรวจสอบจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้กำหนดไว้เท่านั้น จึงมิใช้องค์กรที่จะต้องมาทำหน้าที่ กำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนชั้นใหม่ทั้งหมดทุกราย มิฉะนั้นแล้วก็จะกลายเป็นว่า ในการเวนคืนแต่ละครั้งจะต้องทำการกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนแต่ละรายถึงสองครั้ง และยังต้องเกิดเป็นข้อพิพาทไปสู่การพิจารณาของศาลอีก

ปัญหาในเรื่องของการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ผ่านมา ก่อนมีประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 เรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น มีสาเหตุเนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ในมาตรา 9 วรรคสี่ได้บัญญัติข้อความว่า "สำหรับราคาที่ดินให้คณะกรรมการกำหนดโดยถือราคาตามมาตรา 21(2) หรือ (3) แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าเป็นเกณฑ์" จึงทำให้หน่วยงานของรัฐที่ทำการเวนคืนต่างเห็นว่าราคาที่คณะกรรมการกำหนดต้องเป็นราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ที่นำมาจากบัญชีประเมินมูลค่าที่ดินของกรมที่ดิน (มาตรา 21(3)) เท่านั้น เพราะเป็นราคาที่สูงกว่าราคาที่ตีไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ (มาตรา 21(2)) ซึ่งราคาตามบัญชีประเมินมูลค่าที่ดินนี้ถึงแม้กรมที่ดินจะถือว่าเป็นราคาที่ใกล้เคียงกับความเป็นจริงก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้วราคาตามบัญชีก็ไม่อาจเป็นราคาเดียวกับที่มีการซื้อขายกันจริงได้ ทั้งนี้เนื่องจากการประเมินของกรมที่ดินโดยปกติจะมีผลใช้ได้เป็นเวลาดังสี่ปี วันแต่มีเหตุผลแสดงว่าราคาที่ดินได้เปลี่ยนแปลงไปจากที่กำหนดไว้ จึงจะมีการกำหนดจำนวนทุนทรัพย์ของที่ดินนั้นใหม่ได้ นอกจากนี้การประเมินทุนทรัพย์นี้จะ

ประเมินโดยแบ่งที่ดินเป็นบล็อก โดยอาศัยถนนและซอยเป็นหลักในการกำหนดราคาของแต่ละบล็อก ซึ่งจะเห็นได้ว่าการประเมินมูลค่าที่ดินนี้ไม่อาจตรงกับสภาพความเป็นจริงของที่ดินแต่ละแปลงได้ ดังนั้นการนำราคาประเมินทุนทรัพย์ของกรมที่ดินซึ่งเป็นราคาที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้สำหรับการเก็บเงินค่าธรรมเนียม มาใช้เป็นราคาค่าทดแทนที่ดินที่กำหนดให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ซึ่งเป็นกรณีที่แตกต่างกัน จึงย่อมก่อให้เกิดปัญหาและสร้างความเดือดร้อนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนอย่างใหญ่หลวง

ดังนั้นเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 เพื่อบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐทำการกำหนดเงินค่าทดแทนโดยนำหลักเกณฑ์ตามมาตราต่างๆมาใช้ มิใช่ นำเฉพาะมาตรา 21(2) หรือ (3) มากำหนดราคาที่ดินดังเช่นที่ผ่านมา ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนี้ ถ้าหากหน่วยงานของรัฐได้มีการนำหลักเกณฑ์ต่างๆมาใช้โดยครบถ้วนและถูกต้องแล้ว ก็จะไม่ก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องความไม่เป็นธรรมของการกำหนดเงินค่าทดแทนได้ แต่หลังจากมีการแก้ไขกฎหมายแล้วปัญหาในเรื่องของการกำหนดเงินค่าทดแทนก็ยังคงปรากฏอยู่ทั่วไป ดังนั้นจึงมีข้อที่น่าท้อการศึกษาว่า เหตุใดกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมจึงยังไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ และเป็น การถูกต้องหรือไม่ที่รัฐจะผลัดภาระให้ผู้ถูกเวนคืน เป็นผู้แสวงหาความเป็นธรรมแต่เพียงฝ่าย เดียวดังเช่นทุกวันนี้ โดยการให้ผู้ถูกเวนคืนที่ไม่พอใจราคาไปอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีหรือฟ้องร้องต่อ ศาลเอง ซึ่งการพิจารณาคดีของศาลจนถึงชั้นศาลฎีกานั้น คงต้องใช้เวลานานนับสิบปี เมื่อเป็น เช่นนี้แล้วความเดือดร้อนของผู้ถูกเวนคืนควรได้รับการแก้ไขในทันทีทันใดก็ไม่อาจกระทำได้

วัตถุประสงค์และขอบเขตของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงโครงสร้างในเรื่องของการกำหนดเงินค่าทดแทน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อย แห่งชาติ ฉบับที่ 44 เรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
2. เพื่อศึกษาถึงทางปฏิบัติในการกำหนดเงินค่าทดแทนของหน่วยงานราชการต่างๆ ว่าแต่ละหน่วยงานมีหลักเกณฑ์ที่นำมาใช้อย่างไรบ้าง
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงสาเหตุของปัญหาในเรื่องการกำหนดเงินค่าทดแทน
4. เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาก่เกิดขึ้น

สมมติฐานของการวิจัย

การชดใช้เงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของหน่วยงานราชการต่างๆ ในปัจจุบันยังไม่เป็นธรรม ถึงแม้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้วก็ตาม

วิธีดำเนินการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัยได้กำหนดไว้ 2 วิธี คือ

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (บันทึกตอบข้อหารือปัญหาข้อกฎหมาย) รวมทั้งบทความ และสิ่งตีพิมพ์ต่างๆ

2. การวิจัยภาคสนาม (Field Research) โดยการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน ดังต่อไปนี้

- 2.1 กรมทางหลวง ได้แก่ เจ้าหน้าที่จัดหาที่ดิน กองจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน
- 2.2 การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ได้แก่ นิติกร แผนกสอบสวนสิทธิ์ กองจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน
- 2.3 กรมชลประทาน ได้แก่ เจ้าหน้าที่จัดหาที่ดิน กองจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน
- 2.4 กรุงเทพมหานคร ได้แก่ หัวหน้างานกรรมสิทธิ์ที่ดินและทรัพย์สิน กองรังวัดและจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงโครงสร้างของกฎหมายในเรื่องของการกำหนดเงินค่าทดแทน
2. ทำให้ทราบว่าหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่ง มีหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนอย่างไร
3. ทำให้ทราบสาเหตุของความไม่เป็นธรรมในการกำหนดเงินค่าทดแทน