

บันทึก

เรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมาย

(การอุทธรณ์จำนวนเงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕

แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐)

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๙๒๑/๒๕๓๓ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า กระทรวงมหาดไทยมีโครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณสะพานพระรามหก และได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และเขตดุสิต เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๖๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ มีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๒๗ และได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยกำหนดทางหลวงที่จะสร้างให้รับกับสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาที่จะสร้างขึ้นใหม่บริเวณใกล้เคียงสะพานพระรามหก และปรับปรุงทางหลวงเดิม ในท้องที่อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และเขตดุสิต เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร เป็นทางหลวงที่มีความจำเป็นต้องสร้างโดยเร่งด่วน ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๘ โดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๖๖ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ในการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาตามโครงการดังกล่าว คณะรัฐมนตรีได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาดังกล่าวขึ้นคณะหนึ่ง และให้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของคณะกรรมการได้ คณะกรรมการดำเนินงานจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการจัดซื้อที่ดินและชดเชยค่ารั้อถอนอาคารและสิ่งปลูกสร้างกับต้นไม้ที่ถูกโค่นล้มขึ้นคณะหนึ่ง ให้มีหน้าที่เจรจาต่อรองจัดซื้อที่ดินและชดเชยค่ารั้อถอนอาคารและสิ่งปลูกสร้างกับต้นไม้ที่ถูกโค่นล้มและชี้แจงประชาชนที่ถูกเวนคืน ตลอดจนแก้ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ เกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจนแล้วเสร็จ เมื่อคณะกรรมการจัดซื้อที่ดินฯ ได้กำหนดราคาค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนแล้วได้มีเจ้าของอสังหาริมทรัพย์บางรายดำเนินการอุทธรณ์ค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ และเสนอความเห็นให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา

ปรากฏว่า นางทองเจือ ขวัญเจริญ เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนได้ยื่นหนังสืออุทธรณ์เงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้พิจารณาและเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้ว เห็นว่ามีปัญหาข้อกฎหมาย

บางประการเกี่ยวกับระยะเวลาหกสิบวันในการที่จะยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามความในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เห็นควรนำปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยมีข้อเท็จจริงดังนี้

๑. กรมโยธาธิการได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๙๒๑/๙๖๕๒ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๓๑ แจ้งราคาค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเป็นเงิน ๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท ให้นางทองเจือ ขวัญเจริญ ทราบ และขอให้ไปทำบันทึกตกลงราคาค่าทดแทนและทำสัญญารับเงินค่าทดแทนดังกล่าวกับกรมโยธาธิการภายในกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว กรมโยธาธิการจะได้ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต่อไป ซึ่งนางทองเจือ ขวัญเจริญ ได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๓๑

๒. นางทองเจือ ขวัญเจริญ ได้มาติดต่อทำสัญญารับเงินค่าทดแทนที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๑๗๖ เลขที่ดิน ๑๙๙ ตามที่กรมโยธาธิการกำหนดให้เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๓๑ โดยสงวนสิทธิในการที่จะฟ้องเรียกเงินค่าทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงในจำนวนที่เห็นว่าอาจจะได้รับเพิ่มขึ้นอีกได้

๓. กรมโยธาธิการได้ดำเนินการเบิกจ่ายเงินค่าทดแทนดังกล่าวเมื่อพร้อมที่จะจ่ายแล้วก็ได้ติดต่อ (ทางโทรศัพท์ที่มีหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทน) ให้นางทองเจือ ขวัญเจริญ มารับเงินค่าทดแทน ซึ่งนางทองเจือ ขวัญเจริญ ได้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๓๒

๔. นางทองเจือ ขวัญเจริญ ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๓๒ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้พิจารณาหนังสืออุทธรณ์แล้วได้กำหนดประเด็นการพิจารณาอุทธรณ์ ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ คำร้องอุทธรณ์ของเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ประเด็นที่ ๒ ราคาค่าทดแทนที่ดินของผู้อุทธรณ์ที่อธิบดีกรมโยธาธิการในฐานะเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนดให้ นั้นเป็นธรรมหรือไม่ เพียงใด

ในประเด็นที่ ๑ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้วินิจฉัยไว้ว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ เคยเสนอความเห็นในการวินิจฉัยอุทธรณ์ กรณีรายอื่น ๆ ไว้ว่า หนังสือแจ้งกำหนดราคาค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนซึ่งอธิบดีกรมโยธาธิการในฐานะเจ้าหน้าที่เวนคืนฯ ได้มีไปถึงเจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับหนังสือแจ้งดังกล่าวซึ่งไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนมีสิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทน ซึ่งหากถือตามความเห็นที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ เคยมีความเห็นไว้ดังกล่าว กรณี อุทธรณ์รายนางทองเจือ ขวัญเจริญ ซึ่งได้รับหนังสือแจ้งกำหนดราคาค่าทดแทนตามหนังสือที่ มท ๐๙๒๑/๙๖๕๒ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๓๑ เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๓๑ แต่นางทอง

เจือ ขวัญเจริญ เพิ่งมายื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๓๒ ก็จะเป็นอุทธรณ์ที่ยื่นเกินกำหนดเวลา ๖๐ วัน นับแต่วันที่นางทองเจือ ขวัญเจริญ ได้รับหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนเกี่ยวกับการยื่นอุทธรณ์นี้ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ เห็นว่า แม้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ จะเคยมีความเห็นดังกล่าว แต่เมื่อได้พิจารณาหนังสือของกรมโยธาธิการ ที่ มท ๐๙๒๑/๙๖๕๒ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๓๑ ปรากฏมีข้อความระบุว่า ให้นางทองเจือ ขวัญเจริญ มาทำบันทึกตกลงราคาและทำสัญญารับเงินค่าทดแทนกับกรมโยธาธิการ ครั้นเมื่อนางทองเจือ ขวัญเจริญ ได้รับหนังสือแจ้งของกรมโยธาธิการดังกล่าว นางทองเจือ ขวัญเจริญ ก็ได้มาทำสัญญารับเงินค่าทดแทนกับกรมโยธาธิการเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๓๑ ในสัญญารับเงินค่าทดแทน ข้อ ๗ ระบุว่า ผู้รับเงิน(นางทองเจือ ขวัญเจริญ) ยอมรับเงินค่าทดแทนที่ผู้จ่ายเงินกำหนดให้ตามสัญญา แต่ผู้รับเงินยังไม่ยินยอมตกลงในราคาค่าทดแทนดังกล่าว และขอสงวนสิทธิในการที่จะฟ้องร้องเรียกเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๑๐ วรรคสอง บัญญัติไว้มีใจความว่า ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ตกลงทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืน แต่ไม่อาจตกลงกันในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทนมีสิทธิขอรับเงินค่าทดแทนตามที่กำหนดไว้ไปก่อน โดยสงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีฯ ได้ ส่วนการฟ้องร้องต่อศาลกฎหมายไม่ได้บัญญัติว่าต้องสงวนสิทธิไว้ด้วย ดังนี้ การที่ระบุในสัญญารับเงินค่าทดแทน ข้อ ๗ ไว้ว่า ผู้รับเงินขอสงวนสิทธิฟ้องร้องเรียกเงินค่าทดแทนจึงพออนุโลมได้กับเป็นการสงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีฯ ตามมาตรา ๑๐ วรรคสองดังกล่าว ฉะนั้น ตามข้อเท็จจริงกรณีของนางทองเจือ ขวัญเจริญ จึงอาจสำคัญผิดในสาระสำคัญว่าเจ้าหน้าที่ได้แจ้งให้นางทองเจือ ขวัญเจริญ มาตกลงทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งเมื่อนางทองเจือ ขวัญเจริญ ได้รับหนังสือแจ้งของกรมโยธาธิการดังกล่าวก็ได้มาทำสัญญารับเงินค่าทดแทนและสงวนสิทธิไว้ดังกล่าว ฉะนั้น กรณีจึงมีเหตุให้เชื่อได้ว่า นางทองเจือ ขวัญเจริญ สำคัญผิดว่าตนเองมีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าทดแทนเพิ่มเติมได้

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดนี้ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ มีความเห็นว่า กรณีควรอนุโลมให้ผู้รับเงิน (นางทองเจือ ขวัญเจริญ) มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนภายหลังจากที่ได้ทำสัญญารับเงินค่าทดแทนกันแล้ว แต่เนื่องจากว่ากรมโยธาธิการมิได้มีหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนภายหลังจากที่ทำสัญญารับเงินกันแล้ว แต่นางทองเจือ ขวัญเจริญ ได้มาติดต่อรับเงินค่าทดแทนที่دين จำนวน ๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท ไปเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๓๒ ฉะนั้น จึงเห็นควรให้ นางทองเจือ ขวัญเจริญ มีสิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่นางทองเจือ ขวัญเจริญ รับเงินค่าทดแทนที่دينไป (๖๐ วัน นับแต่วันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๓๒) ดังนี้การที่ นางทองเจือ ขวัญเจริญ ยื่นอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๓๒ จึงยังไม่เกินระยะเวลา ๖๐ วัน นับแต่วันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๓๒ เห็นควรรับอุทธรณ์ของนางทองเจือ ขวัญเจริญ ไว้พิจารณาต่อไป

ส่วนประเด็นที่ ๒ นั้น คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้วินิจฉัยสรุปสาระสำคัญได้ว่า “การกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้อุทธรณ์ดังกล่าว เจ้าหน้าที่เวณคินอสังหาริมทรัพย์ได้กำหนดค่าทดแทนโดยความเป็นธรรมและเหมาะสมแล้ว”

สำหรับประเด็นที่เป็นปัญหา คือ ประเด็นที่ ๑ ในประเด็นนี้ กรมโยธาธิการเห็นชอบด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ แต่กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้วเห็นว่าปัญหาดังกล่าวข้างต้นเป็นปัญหาข้อกฎหมาย จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ดังกล่าวในประเด็นที่ ๑ ที่อนุโลมให้นางทองเจือ ขวัญเจริญ มีสิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่รับเงินค่าทดแทนนั้นถูกต้องตามนัยมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวพร้อมทั้งฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการ) แล้วข้อเท็จจริงได้ความเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทยว่า การดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในเรื่องนี้ได้ดำเนินการเวนคืนตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ เมื่อดำเนินการไปได้ประมาณ ๙๐% ได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ใช้บังคับ และตามมาตรา ๙^๑ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ บัญญัติให้การเวนคืนและการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงที่ได้ปฏิบัติไปแล้วก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นอันใช้ได้ แต่การดำเนินการต่อไปให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ดังนั้น การดำเนินการที่เหลืออีกประมาณ ๑๐% จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

เมื่อคณะอนุกรรมการจัดซื้อที่ดินและชดเชยค่ารั้วถนนอาคารและสิ่งปลูกสร้างกับต้นไม้ที่ถูกโค่นล้ม ได้กำหนดราคาค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนแล้ว มีเจ้าของอสังหาริมทรัพย์บางรายได้ดำเนินการอุทธรณ์ค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามความในมาตรา ๒๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน

^๑ มาตรา ๙ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้าง และประกาศกระทรวงคมนาคมกำหนดทางหลวงที่มีความจำเป็นต้องสร้างโดยเร่งด่วน ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ให้คงใช้บังคับได้ตามอายุของพระราชกฤษฎีกานั้น

การเวนคืนและการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง ที่ได้ปฏิบัติไปแล้วก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นอันใช้ได้ แต่การดำเนินการต่อไป ให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

^๒ มาตรา ๒๕ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ ผู้ใดไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๒๓ กำหนด มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตาม

อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนเพื่อทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์และเสนอความเห็นให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา ปรากฏว่า นางทองเจือ ขวัญเจริญ เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนได้ยื่นหนังสืออุทธรณ์เงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ค่าทดแทนได้พิจารณาและเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่ามีปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาหกสิบวันในการที่จะยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามความในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เห็นควรให้กรมโยธาธิการหารือกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยมีข้อเท็จจริงว่า

๑. กรมโยธาธิการได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๙๒๑/๘๖๕๒ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๓๑ แจ้งราคาค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเป็นเงินทั้งสิ้น ๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท ให้นางทองเจือ ขวัญเจริญ ทราบ และขอให้ไปทำบันทึกตกลงราคาค่าทดแทนและทำสัญญารับเงินค่าทดแทนดังกล่าวกับกรมโยธาธิการภายในกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวกรมโยธาธิการจะได้ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต่อไป ซึ่งนางทองเจือ ขวัญเจริญ ได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๓๑

๒. นางทองเจือ ขวัญเจริญ ได้มาติดต่อทำสัญญารับเงินค่าทดแทนที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๑๗๖ เลขที่ดิน ๑๙๙ ตามที่กรมโยธาธิการกำหนดให้เมื่อวันที่ ๓๐

ในการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการชั้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์ มีจำนวนทั้งหมดไม่น้อยกว่าห้าคน เป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์กันยายน ๒๕๓๑ โดยสงวนสิทธิในการที่จะฟ้องร้องเรียกเงินค่าทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงในจำนวนที่เห็นว่าอาจจะได้รับเพิ่มขึ้นอีกได้

๓. กรมโยธาธิการได้ดำเนินการเบิกจ่ายเงินค่าทดแทนดังกล่าว เมื่อพร้อมที่จะจ่ายแล้วก็ได้ติดต่อ (ทางโทรศัพท์มิได้มีหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทน) ให้นางทองเจือ ขวัญเจริญ มารับเงินค่าทดแทน ทั้งนี้เพื่อความรวดเร็วเพราะหากจะทำเป็นหนังสือแล้วอาจจะเสียเวลาเนื่องจากมีผู้ขอรับเงินค่าทดแทนมารายด้วยกัน บางรายก็มาติดต่อสอบถามด้วยตนเอง และบางรายก็โทรศัพท์มาสอบถามอยู่เสมอ ๆ นางทองเจือ ขวัญเจริญ ได้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๓๒

๔. นางทองเจือ ขวัญเจริญ ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการ

พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว

กระทรวงมหาดไทยเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๓๒ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ พิจารณาหนังสืออุทธรณ์แล้วได้กำหนดประเด็นการพิจารณาอุทธรณ์ว่าคำร้องอุทธรณ์ของเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้วินิจฉัยไว้ว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ เคยเสนอความเห็นในการวินิจฉัยอุทธรณ์ กรณีรายอื่น ๆ ไว้ว่า หนังสือแจ้งกำหนดราคาค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนซึ่งอธิบดีกรมโยธาธิการในฐานะเจ้าหน้าที่เวนคืนฯ ได้มีไปถึงเจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับหนังสือแจ้งดังกล่าวซึ่งไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนมีสิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทน ซึ่งหากถือตามความเห็นที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ เคยมีความเห็นไว้ดังกล่าว กรณี อุทธรณ์นางทองเจือ ขวัญเจริญ ซึ่งได้รับหนังสือแจ้งกำหนดราคาค่าทดแทนตามหนังสือที่ มท ๐๙๒๑/๙๖๕๒ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๓๑ เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๓๑ แต่นางทองเจือ ขวัญเจริญ เพิ่งมายื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๓๒ ก็จะเป็นอุทธรณ์ที่ยื่นเกินกำหนดเวลา ๖๐ วันนับแต่วันที่นางทองเจือ ขวัญเจริญ ได้รับหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทน

เกี่ยวกับการยื่นอุทธรณ์นี้ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ เห็นว่า แม้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ จะเคยมีความเห็นดังกล่าว แต่เมื่อได้พิจารณาหนังสือของกรมโยธาธิการ ที่ มท ๐๙๒๑/๙๖๕๒ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๓๑ ปรากฏมีข้อความระบุว่า ให้นางทองเจือ ขวัญเจริญ มาทำบันทึกตกลงราคาและทำสัญญารับเงินค่าทดแทนกับกรมโยธาธิการ ครั้นเมื่อนางทองเจือ ขวัญเจริญ ได้รับหนังสือแจ้งของกรมโยธาธิการดังกล่าว นางทองเจือ ขวัญเจริญ ก็ได้มาทำสัญญารับเงินค่าทดแทนกับกรมโยธาธิการ เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๓๑ ในสัญญารับเงินค่าทดแทน ข้อ ๗ ระบุว่า ผู้รับเงิน (นางทองเจือ ขวัญเจริญ) ยอมรับเงินค่าทดแทนที่ผู้จ่ายเงินกำหนดให้ตามสัญญา แต่ผู้รับเงินยังไม่ยินยอมตกลงในราคาค่าทดแทนดังกล่าว และขอสงวนสิทธิในการที่จะฟ้องเรียกเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๑๐ วรรคสอง^๓ ซึ่งบัญญัติไว้มีใจความว่า

ในกรณีที่สามารถตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนตามวรรคหนึ่งได้ แต่ไม่อาจตกลงกันได้ในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายจะขอรับเงินค่าทดแทนตามราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ กำหนดไว้ไปก่อน โดยสงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ ก็ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย

^๓ มาตรา ๑๐ ในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจตกลงซื้อขาย และกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อดำเนินการจัดซื้อและจ่ายค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวต่อไป แต่จะให้ราคาหรือค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวเกินกว่าราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ กำหนดไว้ไม่ได้

จากเจ้าหน้าที่ดำเนินการทำสัญญาโดยมีเงื่อนไขดังกล่าวแล้วจ่ายค่าทดแทนไปก่อนได้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ตกลงทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืน แต่ไม่อาจตกลงกันในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทนผู้มีสิทธิขอรับเงินค่าทดแทนตามที่กำหนดไว้ไปก่อน โดยสงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีฯ ได้ ส่วนการฟ้องร้องต่อศาลกฎหมายไม่ได้บัญญัติว่าต้องสงวนสิทธิไว้ด้วย ดังนี้ การที่ระบุในสัญญารับเงินค่าทดแทน ข้อ ๗ ไว้ว่า ผู้รับเงินขอสงวนสิทธิฟ้องร้องเรียกเงินค่าทดแทนจึงพออนุโลมได้กับเป็นการสงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีฯ ตามมาตรา ๑๐ วรรคสองดังกล่าว ฉะนั้น ตามข้อเท็จจริงกรณีของนางทองเจือ ขวัญเจริญ จึงอาจสำคัญผิดในสาระสำคัญว่าเจ้าหน้าที่ได้แจ้งให้นางทองเจือ ขวัญเจริญ มาตกลงทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งเมื่อนางทองเจือ ขวัญเจริญ ได้รับหนังสือแจ้งของกรมโยธาธิการดังกล่าวก็ได้มาทำสัญญารับเงินค่าทดแทนและสงวนสิทธิไว้ดังกล่าว ฉะนั้น กรณีจึงมีเหตุให้เชื่อได้ว่านางทองเจือ ขวัญเจริญ สำคัญผิดว่าตนเองมีสิทธิที่จะเรียกร้องเงินค่าทดแทนเพิ่มเติมได้

ด้วยเหตุที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดนี้ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ มีความเห็นว่าการกรณีควรอนุโลมให้ผู้รับเงิน (นางทองเจือ ขวัญเจริญ) มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนภายหลังจากที่ได้ทำสัญญารับเงินค่าทดแทนกันแล้ว แต่เนื่องจากว่า กรมโยธาธิการมิได้มีหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนภายหลังจากที่ทำสัญญารับเงินกันแล้ว แต่นางทองเจือ ขวัญเจริญ ได้มาติดต่อรับเงินค่าทดแทนที่ดิน จำนวน ๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท ไปเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๓๒ ฉะนั้น จึงเห็นควรให้นางทองเจือ ขวัญเจริญ มีสิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่นางทองเจือ ขวัญเจริญ รับเงินค่าทดแทนที่ดินไป (๖๐ วัน นับแต่วันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๓๒) ดังนี้การที่นางทองเจือ ขวัญเจริญ ยื่นอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๓๒ จึงยังไม่เกินระยะเวลา ๖๐ วัน นับแต่วันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๓๒ เห็นควรรับอุทธรณ์ของนางทองเจือ ขวัญเจริญ ไว้พิจารณาต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่า ปัญหาในกรณีนี้เป็นเรื่องคาบเกี่ยวกันระหว่างการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ กับการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ กล่าวคือตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ หากเจ้าของที่ดินไม่ยินยอมตกลงในราคาเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์จะต้องไปฟ้องต่อศาลภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่ตนรับเงินหรือวันที่เจ้าหน้าที่วางเงินค่าทดแทนต่อศาล แต่ตามมาตรา ๙^๔ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ กำหนดว่าการเวนคืนและการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วย

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

ทางหลวงที่ได้ปฏิบัติไปแล้วก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นอันใช้ได้ แต่การดำเนินการต่อไปให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ กำหนดว่าเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์มารับเงินค่าทดแทน หากเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ไม่พอใจในราคาเงินค่าทดแทนก็ต้องอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งดังกล่าว

กรณีนางทองเจือ ขวัญเจริญ เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนได้ยื่นหนังสืออุทธรณ์เงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนั้น เมื่อได้พิจารณามาตรา ๒๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่า นางทองเจือ ขวัญเจริญ จะต้องยื่นหนังสืออุทธรณ์เงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว แต่ตามข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่มิได้มีหนังสือแจ้งให้นางทองเจือ ขวัญเจริญ มารับเงินค่าทดแทน แต่ได้โทรศัพท์แจ้งให้นางทองเจือ ขวัญเจริญ มารับเงินค่าทดแทนแทน ทั้งนี้เพื่อความสะดวกรวดเร็ว แต่ก็ไม่ปรากฏแน่ชัดว่าเจ้าหน้าที่หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้โทรศัพท์แจ้งให้นางทองเจือ ขวัญเจริญ มารับเงินทราบวันใดแน่เพราะมิได้บันทึกไว้ และนางทองเจือ ขวัญเจริญ ได้รับเงินค่าทดแทนดังกล่าวไปเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๓๒ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงได้ความแน่ชัดว่านางทองเจือ ขวัญเจริญ ได้รับแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทน แม้การแจ้งนั้นจะมีได้ทำเป็นหนังสือตามที่มาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ กำหนดไว้ กรณีก็พออนุมานได้ว่านางทองเจือ ขวัญเจริญ ได้รับแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนแล้ว และข้อเท็จจริงก็ไม่ปรากฏแน่ชัดว่านางทองเจือ ขวัญเจริญ ได้รับการแจ้งทางโทรศัพท์เมื่อใด น่าจะต้องถือเอาวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๓๒ ซึ่งเป็นวันที่นางทองเจือ ขวัญเจริญ ลงนามรับเงินเป็นวันที่นางทองเจือ ขวัญเจริญ อาจเริ่มใช้สิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ เมื่อนางทองเจือ ขวัญเจริญ ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๓๒ และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ เห็นควรรับอุทธรณ์ของนางทองเจือ ขวัญเจริญ ไว้พิจารณาต่อไปโดยเห็นว่ายังไม่เกินระยะเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๓๒ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นพ้องด้วย

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการ ฯ

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

ปฏิบัติราชการแทน เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๓๓