เรื่องเสร็จที่ ๔๘๖/๒๕๓๙

บันทึก

เรื่อง การพิจารณารับอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐

กระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๒๑๑/๖๐๒ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๓๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า กระทรวงคมนาคมได้รับรายงานจากคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมแต่งตั้งขึ้นว่าคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ มีปัญหาในข้อกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณารับอุทธรณ์ตามนัยมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ ดังนี้

กรณีที่ ๑ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนมิได้รับหนังสือแจ้งจากเจ้าหน้าที่ให้ไปรับเงินค่าทดแทน เนื่องจากเจ้าหน้าที่มิได้จัดส่งให้หรือหนังสือนำส่งไม่ได้ และยังมิได้รับเงินค่าทดแทนไป แต่ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมโดยทราบราคาค่าทดแทนจากการได้รับหนังสือแจ้งจากสำนักงานวางทรัพย์หรือทราบโดยได้รับแจ้งด้วยวาจาจากเจ้าหน้าที่หรือบุคคลอื่น ซึ่งในกรณีนี้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนมีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นควรคืนอุทธรณ์และแจ้งให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย กล่าวคือ มีหนังสือแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนมารับเงินค่าทดแทนก่อน

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า เมื่อยังไม่มีการรับหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินค่าทดแทนรวมทั้งไม่มีการรับเงินค่าทดแทนไปด้วย ระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์จึงยังไม่เกิดขึ้นแต่เมื่อคืนอุทธรณ์แล้วมีการแจ้งให้ไปรับเงินค่าทดแทนและยื่นอุทธรณ์มาใหม่ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ก็จะรับอุทธรณ์อยู่ดี จึงเห็นว่าไม่ควรจะดำเนินการโดยวิธีคืนอุทธรณ์แต่ควรพิจารณารับอุทธรณ์ในชั้นนี้เสียเลย

ปัญหา กระทรวงคมนาคมจึงขอหารือว่า การอุทธรณ์ตามข้อเท็จจริงข้างต้น ถือว่าเป็นการอุทธรณ์ที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ และการดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์ตามข้อเท็จจริงดังกล่าวควรจะดำเนินการเช่นใดจึงจะถูกต้อง

กรณีที่ ๒ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยตอบข้อหารือกระทรวงมหาดไทยสรุปได้ว่า เมื่อข้อเท็จจริงได้ความแน่ชัดว่าเจ้าหน้าที่ได้โทรศัพท์แจ้งผู้ถูกเวนคืนให้มารับเงินแล้ว แม้การแจ้งจะมิได้ทำเป็นหนังสือตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ ก็ตาม กรณีพออนุโลมว่า ผู้ถูกเวนคืนได้รับแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนแล้ว แต่เมื่อข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่ามีการแจ้งทางโทรศัพท์เมื่อใด จึงน่าจะต้องถือเอาวันที่ผู้ถูกเวนคืนลงนามรับเงินเป็นวันที่อาจเริ่มใช้สิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทน ซึ่งเมื่อนับถึงวันที่ยื่นอุทธรณ์ ปรากฏว่าไม่เกินระยะเวลาหกสิบวันตามที่กำหนดในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงถือได้ว่าเป็นการยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาหกสิบวันตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ปัญหา การที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่ได้รับหนังสือแจ้งจากเจ้าหน้าที่ให้ไปรับเงินค่าทดแทน แต่ได้ทราบและได้ยื่นอุทธรณ์ภายหลังจากที่พ้นกำหนดหกสิบวันนับจากวันที่รับเงินค่าทดแทนไป คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ จะสามารถรับอุทธรณ์ได้หรือไม่ หากสามารถรับอุทธรณ์ได้จะมีกำหนดเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์หรือไม่ เช่น กรณีที่รับเงินค่าทดแทนไปแล้วเกินกว่าหนึ่งปีกับหกสิบวัน (เทียบเคียงจากอายุความฟ้องคดี) จะยังมีสิทธิอุทธรณ์อยู่อีกหรือไม่ เป็นต้น

กรณีที่ ๓ กรณีที่ทรัพย์สินมีเจ้าของร่วมหลายคน แต่ในหนังสืออุทธรณ์มิได้ลงลายมือชื่อครบทุกคน คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนมีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า การใช้สิทธิอุทธรณ์เป็นสิทธิเฉพาะตัว จึงรับพิจารณาเฉพาะผู้ที่ยื่นอุทธรณ์

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า เจ้าของร่วมได้ใช้สิทธิอุทธรณ์แทนเจ้าของร่วมคนอื่นด้วย จึงรับพิจารณาทั้งหมด

ปัญหา กระทรวงคมนาคมจึงขอหารือว่า การพิจารณารับอุทธรณ์ในกรณีตามข้อเท็จจริงข้างต้นนั้น ความเห็นที่ถูกต้องควรเป็นเช่นใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว มีความเห็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนมิได้รับหนังสือแจ้งจากเจ้าหน้าที่ให้ไปรับเงินค่าทดแทน เนื่องจากเจ้าหน้าที่มิได้จัดส่งให้หรือหนังสือนำส่งไม่ได้ แต่ได้รับทราบราคาค่าทดแทนจากหนังสือแจ้งของสำนักงานวางทรัพย์หรือรับทราบโดยวาจาจากเจ้าหน้าที่หรือบุคคลอื่น และผู้นั้นได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมโดยมิได้มาขอรับเงินค่าทดแทน ปัญหาจึงมีว่า การอุทธรณ์ดังกล่าวถือเป็นการอุทธรณ์ที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) โดยเสียงข้างมาก มีความเห็นว่า ระยะเวลาในการใช้สิทธิอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕[๑] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๓๔ นั้น เริ่มนับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจาก

---

[๑] มาตรา ๒๕ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ ผู้ใดไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ ทวิ มาตรา ๒๓ หรือมาตรา ๒๘ วรรคสาม มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว

ในการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์มีจำนวนทั้งหมดไม่น้อยกว่าห้าคน เป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์

เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทน ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนมิได้รับหนังสือแจ้งดังกล่าวไม่ว่าเป็นเพราะเหตุใด ย่อมไม่อาจเริ่มนับระยะเวลาในการอุทธรณ์ได้ แต่การที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้ทราบราคาค่าทดแทนจากการได้รับหนังสือแจ้งจากสำนักงานวางทรัพย์ ย่อมถือได้ว่าเป็นการได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๕ แล้ว ซึ่งผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจะต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากสำนักงานวางทรัพย์ สำหรับกรณีที่ผู้นั้นได้รับทราบโดยวาจาจากเจ้าหน้าที่หรือบุคคลอื่นนั้น แม้จะไม่อาจถือได้ว่าเป็นการได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ก็ตาม กรณีก็พออนุโลมได้ว่าผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนแล้ว ดังที่กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๑๓๐/๒๕๓๓[๒] ไม่จำต้องคืนอุทธรณ์ให้ผู้นั้นไปแล้วรอจนกว่าจะได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เสียก่อนแล้วจึงมายื่นอุทธรณ์ใหม่อีก ดังนั้น ในกรณีเช่นว่านี้ หากผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนดังกล่าวไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนนั้นก็ย่อมมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ เนื่องจากเป็นการอุทธรณ์ภายในระยะเวลาหกสิบวันตามความในมาตรา ๒๕ การยื่นอุทธรณ์ในกรณีดังกล่าวจึงเป็นการยื่นอุทธรณ์ที่ชอบด้วยกฎหมาย และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนสามารถรับอุทธรณ์นั้นได้

ประเด็นที่สอง ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนซึ่งไม่ได้รับหนังสือแจ้งจากเจ้าหน้าที่ให้ไปรับเงินค่าทดแทน แต่ได้รับทราบจำนวนเงินค่าทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทางโทรศัพท์และได้ไปรับเงินค่าทดแทนดังกล่าวแล้ว ต่อมาได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายหลังกำหนดหกสิบวันนับจากวันที่ได้รับเงินค่าทดแทนไป คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ จะสามารถรับอุทธรณ์ได้หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) โดยเสียงข้างมาก มีความเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๕ ที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนต้องยื่นอุทธรณ์ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย เป็นการกำหนดระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์ตามวิธีการปกติ กล่าวคือ มีการส่งหนังสือแจ้งให้ทราบ สำหรับกรณีนี้มิได้มีการส่งหนังสือแจ้งให้ทราบหากแต่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ทางโทรศัพท์ให้มารับเงินค่าทดแทนและได้รับเงินค่าทดแทนไปแล้ว ซึ่งพออนุโลมได้ว่าเป็นการได้รับแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนตามความในมาตรา ๒๕ แล้ว แต่เนื่องจากข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ได้แจ้งทางโทรศัพท์ตั้งแต่เมื่อใด จึงต้องถือเอาวันที่ได้ลงนามรับเงินเป็นวันที่อาจเริ่มใช้สิทธิอุทธรณ์ได้ ดังที่กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในเรื่องเสร็จ ที่ ๑๓๐/๒๕๓๓[๓] เช่นเดียวกับในประเด็นที่หนึ่งกำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิอุทธรณ์จึงเริ่มต้นนับตั้งแต่วันที่ได้ลงนามรับเงินค่าทดแทนไป ดังนั้น หากผู้นั้นได้ยื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับ

---

[๒] บันทึก เรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมาย (การอุทธรณ์จำนวนค่าทดแทนต่อรัฐมนตรี ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์พ.ศ.๒๕๓๐) ส่งพร้อมหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๓๐๕ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๓๓

[๓] โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

จากวันที่ได้รับเงินค่าทดแทนไปแล้ว คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ย่อมไม่อาจรับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาได้

ประเด็นที่สาม กรณีที่ทรัพย์สินที่จะถูกเวนคืนหรือต้องจ่ายเงินค่าทดแทนเป็นของเจ้าของรวมหลายคน แต่หนังสืออุทธรณ์มิได้ลงลายมือชื่อครบทุกคน การพิจารณารับอุทธรณ์จะพิจารณาเฉพาะผู้ที่ลงลายมือชื่ออุทธรณ์หรือรวมถึงเจ้าของรวมคนอื่นด้วย นั้นผู้แทนกระทรวงคมนาคมได้ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า กรณีที่ประสงค์จะหารือเป็นกรณีที่ที่ดินที่ถูกเวนคืนมีเจ้าของรวมถือกรรมสิทธิ์ ๖ ราย โดยแต่ละรายระบุส่วนกรรมสิทธิ์ของตนไว้ในโฉนดที่ดินแน่นอน และเจ้าของรวมทั้ง ๖ ราย ได้ทำความตกลงแบ่งส่วนที่ดินภายในระหว่างเจ้าของรวมด้วยกันเองว่าแต่ละคนมีส่วนเท่าใดและอยู่บริเวณใดบ้างโดยทำเป็นแผนที่กำหนดตำแหน่งที่ตั้งที่ดินของแต่ละคนไว้ชัดแจ้ง ที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนนั้นคือ ที่ดินส่วนของเจ้าของรวมรายที่ ๓ รายที่ ๔ รายที่ ๕ และรายที่ ๖ ส่วนที่ดินของเจ้าของรวมรายที่ ๑ และรายที่ ๒ มิได้ถูกเวนคืน ในการจ่ายค่าทดแทนเบื้องต้นเจ้าหน้าที่เวนคืนได้คิดคำนวณเงินค่าทดแทนเท่ากับจำนวนที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืน คือ เฉพาะที่ดินของรายที่ ๓ รายที่ ๔ รายที่ ๕ และรายที่ ๖ และให้เจ้าของรวมทุกคน (๖ คน) ลงลายมือชื่อรับเงินไป ต่อมาเจ้าของรวมรายที่ ๓ และรายที่ ๕ ได้ยื่นหนังสืออุทธรณ์เงินค่าทดแทนเฉพาะส่วนของตนที่ถูกเวนคืน คือ รายที่ ๓ จำนวน ๑๒๒ ส่วน หรือ ๑๒๒ ตารางวา รายที่ ๕ จำนวน ๔๐๐ ส่วน หรือ ๔๐๐ ตารางวา ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมโดยแยกกันมาคนละฉบับ เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนค่าทดแทนเฉพาะส่วนของตนให้สูงกว่าเดิม ส่วนเจ้าของรวมรายที่ ๔ และรายที่ ๖ มิได้ยื่นหนังสืออุทธรณ์ กรณีจึงเป็นปัญหาว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ จะพิจารณาอุทธรณ์เฉพาะเจ้าของรวมที่ยื่นอุทธรณ์หรือจะต้องพิจารณารวมถึงเจ้าของรวมที่ไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นเป็นสองฝ่ายดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง (เสียงข้างมาก ๕ เสียง) เห็นว่า กรณีที่หารือมานี้เป็นเรื่องการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่เกิดจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่มีเจ้าของรวมหลายคน ด้วยเหตุนี้การที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ จะพิจารณาอุทธรณ์ให้ได้เพียงใดหรือไม่ จึงขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงและบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้ผู้ที่ไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดเท่านั้นเป็นผู้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ ดังนั้น กรณีตามปัญหาแม้โฉนดที่ดินจะมีชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ ๖ ราย แต่เนื่องจากได้ระบุส่วนการมีกรรมสิทธิ์ของเจ้าของรวมไว้ และเจ้าของรวมได้ตกลงแบ่งแยกการถือกรรมสิทธิ์ไว้แน่นอน และการเวนคืนก็เฉพาะบางส่วนของที่ดิน เมื่อที่ดินส่วนของรายที่ ๑ และรายที่ ๒ มิได้ถูกเวนคืนและมิได้อุทธรณ์จำนวนเงินค่าทดแทน ส่วนรายที่ ๔ และรายที่ ๖ แม้ที่ดินส่วนของตนจะถูกเวนคืน แต่ก็มิได้อุทธรณ์จำนวนเงินค่าทดแทนเช่นเดียวกัน คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ จึงมีหน้าที่จะต้องพิจารณาเฉพาะอุทธรณ์ของรายที่ ๓ และรายที่ ๕ ซึ่งไม่พอใจในราคาหรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการฯ กำหนดเฉพาะเนื้อที่ดิน ๑๒๒ ตารางวา และ ๔๐๐ ตารางวา ตามลำดับเท่านั้น

สำหรับเจ้าของรวมรายที่ ๑ และรายที่ ๒ ที่ไม่ถูกเวนคืน และรายที่ ๔ และรายที่ ๖ ที่ไม่ยื่นอุทธรณ์ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ย่อมไม่มีอำนาจหน้าที่ต้องพิจารณาเงินค่าทดแทนให้แต่อย่างใด

อนึ่ง บทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น มิใช่เป็นบทบัญญัติที่กำหนดเฉพาะขั้นตอนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น หากแต่บางมาตราได้กำหนดสิทธิของผู้ที่เกี่ยวข้องในการเวนคืนว่ามีสิทธิเพียงใดไว้ด้วย เช่น บทบัญญัติมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ ที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนซึ่งไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนด มีสิทธิอุทธรณ์ได้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว ซึ่งจะเห็นได้ว่าผู้ที่จะมีสิทธิตามมาตรานี้ต้องเป็นผู้ซึ่งมีสิทธิได้รับค่าทดแทน แต่ไม่พอใจในราคาค่าทดแทนนั้น และได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ตามที่กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนดไว้ ส่วนผู้มีกรรมสิทธิ์รวมรายอื่น ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ถือว่ามีความเป็นเจ้าของในที่ดินร่วมกับผู้อุทธรณ์ หากมิได้อุทธรณ์ไม่มีสิทธิได้รับผลของการพิจารณาอุทธรณ์ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ

ฝ่ายที่สอง (เสียงข้างน้อย ๓ เสียง) เห็นว่า สิทธิของบุคคลจะมีแค่ไหนเพียงใดย่อมเป็นไปตามกฎหมายสารบัญญัติ (substantive law) เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งจะมีบทบัญญัติต่าง ๆ เกี่ยวกับสิทธิของบุคคลในแต่ละกรณี ส่วนเมื่อบุคคลมีสิทธิเช่นใดแล้ว การใช้สิทธิเช่นว่านั้นจะต้องกระทำอย่างไรและมีขั้นตอนเช่นใดย่อมเป็นไปตามกฎหมายวิธีสบัญญัติ (adjective law) เช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการใช้สิทธินำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาล ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในส่วนที่เป็นการอุทธรณ์เงินค่าทดแทนนั้น เป็นขั้นตอนในการใช้สิทธิในชั้นต้นก่อนจะนำคดีไปสู่ศาล ดังนั้น การนำความในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ มาใช้บังคับ โดยถือว่าผู้ที่อุทธรณ์เท่านั้นจึงจะมีสิทธิได้รับค่าทดแทนย่อมไม่ถูกต้อง เพราะสิทธิของบุคคลจะมีแค่ไหนเพียงใด ย่อมเป็นไปตามกฎหมายสารบัญญัติเท่านั้น

ในเรื่องกรรมสิทธิ์รวม เจ้าของรวมทุกคนมีสิทธิในทรัพย์สินนั้นในทุกอณูของทรัพย์สิน การแบ่งส่วนในการครอบครองที่ดินเป็นเรื่องภายในระหว่างเจ้าของรวมด้วยกัน ตราบใดที่ยังมิได้แบ่งแยกโฉนด ก็จะมีผลเป็นเพียงบุคคลสิทธิ บังคับกันได้ในระหว่างเจ้าของรวมด้วยกันว่าบุคคลใดจะเป็นเจ้าของส่วนใดในอนาคต ไม่สามารถใช้ยันต่อบุคคลภายนอกได้ สิทธิในทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์รวมจะกระทำได้แค่ไหนเพียงใด ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติในหมวด ๓ กรรมสิทธิ์รวม ในบรรพ ๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมาตรา ๑๓๕๙[๔] วางหลักไว้ว่า เจ้าของทรัพย์สินแต่ละรายย่อมสามารถใช้สิทธิอันเกิดแต่กรรมสิทธิ์ครอบไปถึงทรัพย์สินทั้งหมดเพื่อใช้ยันกับบุคคลภายนอกได้แม้ว่าบทบัญญัติมาตรา ๑๓๕๙ จะใช้คำว่า เพื่อ "ต่อสู้

---

[๔] มาตรา ๑๓๕๙ เจ้าของรวมคนหนึ่ง ๆ อาจใช้สิทธิอันเกิดแต่กรรมสิทธิ์ครอบไปถึงทรัพย์สินทั้งหมดเพื่อต่อสู้บุคคลภายนอก แต่ในการเรียกร้องเอาทรัพย์สินคืนนั้น ท่านว่าต้องอยู่ในบังคับแห่งเงื่อนไขที่ระบุไว้ในมาตรา ๓๐๒ แห่งประมวลกฎหมายนี้

บุคคลภายนอก" ไว้ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติภาษาอังกฤษอันเป็นต้นร่างเดิมของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ความหมายจะครอบคลุมถึงการใช้สิทธิทุกประเภทเพื่อใช้ยันต่อบุคคลภายนอก[๕] และในทางปฏิบัติที่เป็นมาศาลฎีกาก็เคยวินิจฉัยว่า ตามบทบัญญัติในมาตรา ๑๓๕๙ นี้เจ้าของรวมคนเดียวสามารถฟ้องคดีให้ถอนการยึดทรัพย์ได้(คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๘๐/๒๔๘๕) และสามารถฟ้องเรียกค่าเสียหายเป็นเงินแทนทรัพย์สินกรรมสิทธิ์รวมที่ต้องสูญเสียไปเนื่องจากผู้รับดูแลไปโอนให้บุคคลภายนอกได้ (คำพิพากษาฎีกาที่ ๘๙๑/๒๔๙๔) และอาจฟ้องเรียกค่าเสียหายสำหรับโรงเรือนกรรมสิทธิ์รวมที่ถูกทำลายได้ (คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๕๕/๒๔๙๖) สำหรับกรณีที่เจ้าของรวมคนหนึ่งยื่นอุทธรณ์การกำหนดเงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีตามความหมายในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ อันเป็นปัญหานี้ ถือได้ว่าเป็นการใช้สิทธิขอค่าเสียหายแทนทรัพย์สินที่สูญเสียไป (ถูกเวนคืน) อย่างหนึ่งนั่นเอง ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ค่าทดแทนที่เหมาะสม ดังนั้น เจ้าของรวมเพียงคนเดียวหรือบางคนก็ย่อมมีสิทธิลงชื่อในอุทธรณ์เพื่อให้มีผลต่อที่ดินที่ถูกเวนคืนทุกส่วนได้

สำหรับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในกรณีนี้จะสรุปว่าเป็นการอุทธรณ์เฉพาะส่วนของตนเท่านั้นยังไม่ได้ เพราะจากคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคมนั้น ปรากฏว่า ในชั้นแรกเจ้าของรวม ๒ ราย คือรายที่ ๓ และรายที่ ๕ ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม โดยสาระในหนังสืออุทธรณ์ทั้งสองฉบับนั้นใช้ถ้อยคำกว้าง ๆ มิได้กล่าวว่าเป็นการอุทธรณ์เฉพาะส่วนของตนเท่านั้น ต่อมากระทรวงคมนาคมเกรงว่าจะเกิดปัญหาขึ้นเนื่องจากหนังสืออุทธรณ์มิได้ลงลายมือชื่อของเจ้าของรวมทุกคน จึงได้มีหนังสือแจ้งว่าควรให้เจ้าของรวมทุกคนลงลายมือชื่อในหนังสืออุทธรณ์นั้นด้วย หลังจากนั้นปรากฏว่าเจ้าของรวมรายที่ ๓ ได้ทำหนังสือมาใหม่อีกฉบับหนึ่งโดยแจ้งว่าที่ดินแปลงนี้ได้มีการบรรยายส่วนของผู้ถือกรรมสิทธิ์รวมแต่ละคนไว้ ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินส่วนที่ไม่ถูกเวนคืนจึงไม่ประสงค์จะอุทธรณ์ ผู้ที่เป็นเจ้าของรวมที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนจึงเห็นพ้องกันว่าขออุทธรณ์เฉพาะส่วนของตน แต่โดยที่ปรากฏว่าหนังสืออุทธรณ์ของเจ้าของรวมรายที่ ๓ ฉบับใหม่นี้ได้ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหกสิบวันตามความในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ ดังนั้น จึงมีปัญหาว่าหนังสืออุทธรณ์ฉบับหลังนี้จะมีผลทางกฎหมายอย่างไร

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าการอุทธรณ์เดิมมิได้กล่าวว่าเป็นการอุทธรณ์เฉพาะส่วนของตน จากหลักกฎหมายข้างต้นที่ว่า เจ้าของรวมเพียงคนเดียวหรือบางคนมีสิทธิลงชื่อในอุทธรณ์เพื่อให้มีผลต่อที่ดินที่ถูกเวนคืนทุกส่วนได้ ดังนั้น การอุทธรณ์ที่ยื่นมาโดยเจ้าของรวม ๒ รายแยกกันมาคนละฉบับและยื่นภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดย่อมมีผลเท่ากับเป็นการยื่นอุทธรณ์แทนเจ้าของรวมทุกคน ซึ่งสมควรที่จะได้พิจารณาไปตามการอุทธรณ์นั้น ส่วนหนังสืออุทธรณ์ฉบับหลังที่เจ้าของรวมรายที่ ๓ ยื่นมานั้น เป็นเพียงหนังสือชี้แจงให้กระทรวงคมนาคมทราบว่าเจ้าของรวมรายที่ ๓ ไม่สามารถให้เจ้าของรวมลงลายมือชื่อในหนังสืออุทธรณ์ครบทุกคน

---

[๕] Section ๑๓๕๙ Each co-owner may exercise, as against third persons, any right arising from ownership in respect of the whole property, ...

ได้เท่านั้นแม้จะมีการกล่าวว่าอย่างไรก็ขออุทธรณ์เฉพาะส่วนของตนก็ตาม แต่ก็มิได้เป็นการถอนอุทธรณ์เดิมแล้วใช้อุทธรณ์ฉบับใหม่แทน และเจ้าของรวมรายที่ ๓ จะกล่าวแทนเจ้าของรวมรายอื่นที่ไม่ลงชื่อว่ารายนั้นสละสิทธิอุทธรณ์ก็ไม่ได้ด้วย ประกอบกับหนังสือดังกล่าวก็ได้ยื่นมาเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนตามความในมาตรา ๒๕ จึงถือว่าเป็นการอุทธรณ์ไม่ได้ อุทธรณ์เดิมยังคงมีผลสมบูรณ์และเป็นไปเพื่อประโยชน์ของเจ้าของรวมทุกคน

อนึ่ง ในกรณีนี้สมมุติว่ามีการยื่นหนังสืออุทธรณ์มาเพียงฉบับเดียวตั้งแต่ตอนต้นภายในกำหนดเวลาตามที่กฎหมายกำหนด โดยระบุจำนวนเงินที่ต้องการโดยอ้างว่าเป็นการอุทธรณ์เฉพาะส่วนของตนเท่านั้นก็ตาม เมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนได้พิจารณาเงินค่าทดแทนเฉพาะจำนวนเงินที่ต้องจ่ายเพิ่มขึ้นตามจำนวนที่ร้องขอไว้ เงินค่าทดแทนในส่วนที่ได้เพิ่มขึ้นมานั้นก็มิใช่เป็นของเจ้าของรวมรายที่ยื่นอุทธรณ์มาเพียงผู้เดียว แต่เป็นของเจ้าของรวมด้วยกันทุกคนตามหลักกฎหมายเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์รวมด้วย ส่วนเจ้าของรวมเหล่านั้นจะไปแบ่งเงินที่ได้รับเพิ่มขึ้น และที่ดินที่คงเหลือระหว่างผู้ถือกรรมสิทธิ์รวมด้วยกันเช่นใด ก็เป็นเรื่องภายในระหว่างเจ้าของรวมเหล่านั้นอันไม่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก

โดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาในประเด็นที่สามเป็นปัญหาที่มีความสำคัญ สมควรจะให้วินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาในประเด็นดังกล่าว ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๓(๒)[๖] แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ.๒๕๒๒

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมทางหลวง) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้วเห็นว่า กรณีที่หารือมานี้เป็นเรื่องการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่เกิดจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ดังนั้น การที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ จะพิจารณาอุทธรณ์ให้ได้เพียงใดหรือไม่ จึงขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงและบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ ซึ่งตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดให้ผู้ที่ไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดเท่านั้นเป็นผู้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าผู้ที่จะมีสิทธิตามมาตรานี้ต้องเป็นผู้ซึ่งมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน แต่ไม่พอใจในราคาค่าทดแทนนั้น และได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ตามที่กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนดไว้

---

[๖] ข้อ ๑๓ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย ในกรณีดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) เมื่อกรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งเห็นว่า มีปัญหาสำคัญที่ควรวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่

ฉะนั้น เมื่อเจ้าของที่ดินบางราย คือ รายที่ ๓ และรายที่ ๕ เท่านั้นที่ได้ยื่นอุทธรณ์การกำหนดเงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ จึงมีหน้าที่จะต้องพิจารณาอุทธรณ์ของเจ้าของรวมรายที่ ๓ และรายที่ ๕ ซึ่งไม่พอใจในราคาหรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดเฉพาะเนื้อที่ดิน ๑๒๒ ตารางวา และ ๔๐๐ ตารางวา ตามลำดับเท่านั้น สำหรับเจ้าของรวมรายที่ ๑ และรายที่ ๒ ที่ไม่ถูกเวนคืน และรายที่ ๔ และรายที่ ๖ ซึ่งไม่ยื่นอุทธรณ์ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ย่อมไม่มีอำนาจหน้าที่ต้องพิจารณาเงินค่าทดแทนเพิ่มให้แต่อย่างใด

(ลงชื่อ) อักขราทร จุฬารัตน
(นายอักขราทร จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๓๙