

บันทึก

เรื่อง ทหารเรือแนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
พ.ศ. ๒๕๓๐ เกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีเมื่อได้มี
ประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ฯ ใช้บังคับแล้ว

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๒๐๑/๑๑๔๗๔ ลงวันที่ ๒๙
กรกฎาคม ๒๕๓๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า หลังจากที่ให้มีประกาศ
คณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ฯ ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๔ แล้ว
สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีและสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยได้ปรึกษาหารือเกี่ยวกับ
ปัญหาของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามโครงการก่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วน ชั้นที่ ๒ ซึ่งผู้
ถูกเวนคืนไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนที่ได้รับจึงได้อุทธรณ์และได้เรียกร้องขอความเป็นธรรม
ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ถูกเวนคืนไม่ได้รับความเป็นธรรม จึง
เห็นสมควรแก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่ได้กำหนดไปแล้ว ซึ่ง
หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการแก้ไขราคาดังกล่าวได้เสนอไปให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติแล้ว
ขณะนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี แต่สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีและสำนักงาน
ปลัดกระทรวงมหาดไทยยังมีความเห็นไม่ตรงกันในปัญหาบางประการ ดังนี้

๑. ในการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
รัฐมนตรีจำเป็นต้องรอผลการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีตามนัยมาตรา ๑๐ ทวิ แห่ง
พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศ
คณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ฯ ก่อนหรือไม่ เพราะอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์บาง
รายคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เห็นว่าควรเพิ่มค่าทดแทนให้แก่ผู้อุทธรณ์ หากรัฐมนตรีได้
วินิจฉัยดังกล่าว ผู้อุทธรณ์ก็จะได้รับเงินเพิ่มไปเพื่อจัดหาที่อยู่แห่งใหม่ซึ่งเป็นการบรรเทาความ
เดือดร้อนของผู้ถูกเวนคืน

๒. ในกรณีที่รัฐมนตรีได้วินิจฉัยอุทธรณ์ไม่เพิ่มเงินค่าทดแทนหรือเพิ่มเงินค่า
ทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ใดตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน
อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ในวันที่ประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔
ฯ ใช้บังคับแล้ว รัฐมนตรีจะดำเนินการเพื่อแก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์นั้นเพื่อให้เกิดความเป็น
ธรรมตามมาตรา ๑๐ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวอีกได้หรือไม่อย่างไร

๓. ในกรณีได้มีการแก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์เสียใหม่ตามมาตรา ๑๐ ทวิ
แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว รัฐมนตรีจะมีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่กำหนดขึ้น
ครั้งแรกตามมาตรา ๙ สำหรับอสังหาริมทรัพย์นั้นที่ยังมิได้วินิจฉัยต่อไปได้อีกหรือไม่เพียงใด

๔. ความในข้อ ๕ ของประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔
ฯ ได้กำหนดว่า “บทบัญญัติมาตรา ๙ วรรคสี่ และวรรคห้า มาตรา ๑๐ ทวิ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง

และมาตรา ๒๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับนี้ ให้มีผลใช้บังคับแก่การเวนคืนซึ่งการกำหนดราคาเบื้องต้น การจัดซื้อ การจ่ายหรือการวางเงินค่าทดแทน การอุทธรณ์ หรือการฟ้องคดี ยังไม่เสร็จเด็ดขาดในวันที่ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับนี้ใช้บังคับด้วย” ซึ่งเป็นปัญหาว่าการเวนคืนยังไม่เสร็จเด็ดขาด หมายถึง การเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกา ที่ออกตามความในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ยังไม่เสร็จเด็ดขาด (ไม่ว่าจะอยู่ในขั้นตอนการกำหนดราคาเบื้องต้น การจัดซื้อ การจ่าย หรือการวางเงินค่าทดแทน การอุทธรณ์ การฟ้องคดี) หรือว่าการเวนคืนของผู้ถูกเวนคืน เฉพาะรายที่ยังไม่เสร็จเด็ดขาด ไม่ว่าจะอยู่ในขั้นตอนการกำหนดราคาเบื้องต้น การจัดซื้อ การจ่าย หรือการวางเงินหรือค่าทดแทน การอุทธรณ์ การฟ้องคดี

กระทรวงมหาดไทยจึงหาข้อยุติหาทั้งสี่ประการดังกล่าวข้างต้นมาขึ้น คณะกรรมการกฤษฎีกา ทั้งนี้ เพื่อกระทรวงมหาดไทยจะได้ถือปฏิบัติให้ถูกต้องต่อไป

ต่อมา กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ลับ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๑๐๑/๒๓๑๙ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๓๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งว่า กระทรวงมหาดไทยขอส่งข้อเท็จจริงและเหตุผลเพิ่มเติมเกี่ยวกับปัญหาข้อ ๑ ที่ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา คือ ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรี รัฐมนตรีจะต้องรอผลการพิจารณาดำเนินการตามนัยมาตรา ๑๐ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ฯ ก่อนหรือไม่ เพราะประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ฯ เป็นกฎหมายที่ออกมาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มิใช่กฎหมายเอกเทศที่ออกโดยเฉพาะกาล ดังนั้น หากรัฐมนตรีวินิจฉัยไปโดยไม่รอผลการพิจารณาตามนัยมาตรา ๑๐ ทวิ ดังกล่าว ก็จะได้ถือว่าอุทธรณ์ข้างต้นเป็นราคาค่าทดแทนที่จ่ายให้แก่ผู้อุทธรณ์ไปโดยเป็นธรรม เพราะหากรัฐมนตรีเห็นว่าไม่เป็นธรรมก็ต้องรอผลการนำมาตรา ๑๐ ทวิ มาเพื่อพิจารณา ทบทวนเสียก่อน นอกจากนี้ หากรัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ไปก่อนแล้ว เมื่อผลการพิจารณาตาม มาตรา ๑๐ ทวิ เป็นประการใด ผู้อุทธรณ์ก็ยังสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ได้อีกตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ฯ ทำให้มีการอุทธรณ์ได้ถึงสองครั้งในเรื่องเดียวกัน ซึ่งน่าจะมิชอบตามหลักกฎหมายทั่วไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณา ปัญหาที่ขอหารือมาแล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. สำหรับปัญหาประการที่หนึ่งที่หารือว่า ในการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนของรัฐมนตรี รัฐมนตรีจะต้องรอผลการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไข

ในการแก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินตามนัยมาตรา ๑๐ ทวิ^๑ หรือไม่ นั้น มีความเห็นว่า เมื่อพิจารณาความในมาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ฯ จะเห็นว่ามาตรา ๒๕ วรรคสอง ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้สิทธิแก่ผู้อุทธรณ์ในอันที่จะฟ้องคดีต่อศาลถ้ารัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวัน โดยจะต้องฟ้องศาลภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พ้นกำหนดหกสิบวัน หรือถ้ารัฐมนตรีได้วินิจฉัยอุทธรณ์ภายในหกสิบวันและผู้อุทธรณ์ยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ยังมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรี เมื่อมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้สิทธิผู้อุทธรณ์ที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาลภายในระยะเวลาดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่จะต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดเพื่อก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้อุทธรณ์ที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาลภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ถ้าหากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรี

อนึ่ง พึงเข้าใจว่าการแก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติยังไม่เป็นหลักประกันที่เพียงพอสำหรับผู้อุทธรณ์ว่า ผู้อุทธรณ์จะพอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่แก้ไขใหม่ กรณีอาจเป็นไปได้ว่าเมื่อคณะกรรมการได้กำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้ว เจ้าหน้าที่อาจกำหนดราคาที่ดินหรือราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนหรือผู้อุทธรณ์ยังไม่พอใจก็ได้ ฉะนั้น เพื่อรักษาสหสิทธิเกี่ยวกับการฟ้องคดีต่อศาลของผู้อุทธรณ์ รัฐมนตรีควรรับวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นไปภายในกำหนดเวลาหกสิบวันนับแต่วันได้รับอุทธรณ์

๒ สำหรับปัญหาประการที่สองหรือว่า ในกรณีที่รัฐมนตรีได้วินิจฉัยอุทธรณ์ไปแล้วไม่ว่าจะให้เพิ่มค่าทดแทนให้แก่ผู้อุทธรณ์หรือไม่ รัฐมนตรีจะใช้อำนาจตามมาตรา ๑๐ ทวิ ส่ง

^๑ มาตรา ๑๐ ทวิ ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ เห็นว่า เมื่อคณะกรรมการได้ประกาศราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่จะเวนคืนทั้งหมดหรือบางส่วนแล้ว ถ้าปรากฏว่าราคาของที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ และราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าหน้าที่ได้จ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนตามมาตรา ๑๐ หรือราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่คณะกรรมการได้กำหนดและประกาศไปแล้วตามมาตรา ๙ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่บุคคลตามมาตรา ๑๘ รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการตามมาตรา ๙ หรือคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๙ แก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินเสียใหม่ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติได้และให้ถือว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่แก้ไขแล้วเป็นราคาซื้อขายที่ตกลงกันใหม่แทนราคาเดิม และราคาเบื้องต้นที่แก้ไขแล้วเป็นราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ แล้วแต่กรณี

ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือภายในหนึ่งร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่ประกาศแก้ไขแจ้งให้ผู้มีสิทธิรับเงินซึ่งเป็นราคาของอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เพิ่มขึ้นและให้นำมาตรา ๒๔ วรรคสอง และมาตรา ๓๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ถ้าการสั่งให้แก้ไขตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นคุณแก่บุคคลตามมาตรา ๑๘ บุคคลใดมาครั้งหนึ่งแล้ว จะสั่งให้แก้ไขใหม่เพื่อบุคคลนั้นอีกไม่ได้

แก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินได้หรือไม่ นั้น มีความเห็นว่ามีมูลเหตุที่รัฐมนตรีจะใช้อำนาจตามมาตรา ๑๐ ทวิ แก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินเสียใหม่ก็ต่อเมื่อรัฐมนตรี เห็นว่า ราคาของที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับและราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าหน้าที่ได้จ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนตามมาตรา ๑๐ หรือราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่คณะกรรมการได้กำหนดและประกาศไปแล้วตามมาตรา ๙ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่บุคคลที่ระบุไว้มาตรา ๑๔ ฉะนั้น ไม่ว่ารัฐมนตรีจะได้วินิจฉัยอุทธรณ์ที่เป็นคุณแก่ผู้อุทธรณ์หรือไม่ก็ตาม ถ้ามีมูลเหตุดังได้กล่าวมาข้างต้น รัฐมนตรีย่อมอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐ ทวิ สั่งแก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินเสียใหม่ได้

๓. สำหรับปัญหาประการที่สามที่หาหรือว่า ถ้ารัฐมนตรีได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๑๐ ทวิ สั่งแก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินไปแล้วรัฐมนตรีจะยังมีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ค้างพิจารณาอยู่ก่อนที่จะมีการใช้อำนาจตามมาตรา ๑๐ ทวิ หรือไม่ นั้น มีความเห็นว่า ดังได้ชี้แจงไว้แล้วในปัญหาข้อที่หนึ่งว่า รัฐมนตรีต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันได้รับคำอุทธรณ์เพื่อก่อให้เกิดสิทธิฟ้องคดีดังกล่าวแก่ผู้อุทธรณ์ ฉะนั้น การสั่งแก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินตามมาตรา ๑๐ ทวิ จึงเป็นกรณีที่ไม่เกี่ยวกับการวินิจฉัยอุทธรณ์ซึ่งรัฐมนตรีจะต้องปฏิบัติภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

๔. สำหรับปัญหาประการที่สี่ที่หาหรือว่า ความในข้อ ๕ แห่งประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ฯ ที่ว่า “การเวนคืน...ยังไม่เสร็จเด็ดขาด” มีความหมายว่าการเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ยังไม่เสร็จเด็ดขาดไม่ว่าจะอยู่ในขั้นตอนของการกำหนดราคาเบื้องต้น การจัดซื้อ การจ่ายหรือการวางเงินค่าทดแทน การอุทธรณ์ หรือการฟ้องคดี หรือจะมีความหมายว่า การเวนคืนของผู้ถูกเวนคืนเฉพาะรายที่ยังไม่เสร็จเด็ดขาดไม่ว่าจะอยู่ในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งดังกล่าวมาข้างต้น ในปัญหานี้มีความเห็นว่าการประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ฯ มีเจตนารมณ์จะให้เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน จึงบัญญัติข้อ ๕ ขึ้น ให้ใช้บังคับประกาศฯ ดังกล่าวแก่การเวนคืนที่ยังไม่เสร็จเด็ดขาดในวันที่ประกาศฯ มีผลใช้บังคับด้วย การเวนคืนที่ยังไม่เสร็จเด็ดขาด จึงหมายถึง การเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ยังไม่เสร็จเด็ดขาด ไม่ใช่หมายถึงการเวนคืนของผู้ถูกเวนคืนเฉพาะรายที่ยังไม่เสร็จเด็ดขาด สำหรับการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนโดยการแก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินตามมาตรา ๑๐ ทวิ นั้น ถ้าเป็นการแก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์มิใช่การแก้ไขราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดิน กรณีก็อาจเป็นไปได้ว่าเป็นการแก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์เฉพาะบางรายหรือหลายราย แต่ถ้าเป็นการแก้ไขราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินเสียใหม่ ในกรณีเช่นนี้เจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการแจ้งให้ผู้มีสิทธิรับเงินค่าทดแทนทุกรายไม่ว่าจะได้รับเงินค่าทดแทนไปแล้วหรือไม่ก็ตามมารับเงินส่วนที่เพิ่มขึ้นใหม่จากราคาที่ตกลงไว้เดิม เพราะมาตรา ๑๐ ทวิ ได้บัญญัติให้ถือว่าราคาเบื้องต้นที่แก้ไขแล้วเป็นราคาเบื้องต้นที่กำหนดตามมาตรา ๙

เลขที่การคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๓๔