

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

เรื่อง การพิจารณาบททอนคำสั่งทางปกครอง : กรณีคำวินิจฉัยอุทธรณ์คำทดแทน
อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน
อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

กระทรวงคมนาคม มีหนังสือ ที่ คค ๐๒๐๙/๑๘๘๔ ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๔๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตอบข้อหารือกระทรวงคมนาคม เรื่องการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ในกรณีข้อเท็จจริงต่าง ๆ โดยมีประเด็นเกี่ยวกับที่ดินของนายอนันต์ ธิติโรจนะวัฒน์ เจ้าของที่ดินโฉนดเลขที่ ๕๐๓๓๙ ที่ถูกเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงหมายเลข ๓๕๑ สายแยกมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ – ถนนสุขาภิบาล ๑ รวมอยู่ด้วย โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) มีความเห็นดังนี้

กรณีนายอนันต์ ธิติโรจนะวัฒน์ เป็นกรณีที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ได้รับคำวินิจฉัยอุทธรณ์จึงไม่มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ซ้ำ เนื่องจากมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ บัญญัติให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนซึ่งยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ แต่อย่างไรก็ดี เมื่อคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ได้บัญญัติให้สิทธิแก่คู่กรณีหรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่จะยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ได้เมื่อมีกรณีต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ ดังนั้น เมื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้ยื่นอุทธรณ์ฉบับที่สอง เจ้าหน้าที่จึงต้องพิจารณาว่าอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นไปตามหลักเกณฑ์เรื่องการขอให้พิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ ทั้งนี้ ตามนัยบันทึกของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางปฏิบัติกรณีผู้ถูกเวนคืนยื่นอุทธรณ์คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

อนึ่ง คำสั่งทางปกครองที่ไม่เป็นธรรมแก่คู่กรณีนั้น เจ้าหน้าที่ผู้มีคำสั่งทางปกครองย่อมสามารถหยิบยกขึ้นพิจารณาเพื่อเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่เป็นธรรมได้เสมอไม่ว่าจะอยู่ในขั้นตอนใด ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ดังนั้น แม้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจะมีได้ร้องขอให้พิจารณาใหม่ หรือการร้องขอไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าว รัฐมนตรีในฐานะผู้ทำคำสั่งทางปกครองย่อมอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติมาตรา ๔๙ ถึงมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง

ปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ พิจารณาเพื่อเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนได้
 ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน

กระทรวงคมนาคมพิจารณาตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้วเห็นว่า
 ยังมีปัญหาในการปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องนี้อีกบางประการ สมควรหารือคณะกรรมการกฤษฎีกา
 เพิ่มเติม โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับที่ดินและขั้นตอนความเป็นมาของการพิจารณาอุทธรณ์กรณี
 นายอนันต์ศิริโรจนะวัฒน์ ดังนี้

๑. พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนในทางหลวงสายนี้ประกาศใช้
 บังคับเมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๓๕

๒. ได้มีประกาศกำหนดให้การเวนคืนเป็นกรณีเร่งด่วนเมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน
 ๒๕๓๖

๓. ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นตามคำสั่งกระทรวง
 คมนาคม ที่ ๔๒/๒๕๓๖ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖

๔. คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินเมื่อวันที่ ๒๙
 พฤศจิกายน ๒๕๓๗ วันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๓๘ และวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๓๘ โดยกำหนดเป็นราย
 แปลงตามราคาประเมินทุนทรัพย์ปี ๒๕๓๙ ถึงปี ๒๕๔๒

๕. โฉนดที่ดินเลขที่ ๕๐๓๓๙ ของนายอนันต์ ธิติโรจนะวัฒน์ มีเนื้อที่ทั้งหมด ๐-
 ๐-๘๖ ไร่ กรมทางหลวงจ่ายค่าทดแทนครั้งแรกจำนวนเนื้อที่ ๐-๐-๒๖.๖ ไร่ ตามราคา
 คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดให้ตารางวาละ ๑๒,๐๐๐ บาท

๖. เจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๓๘ โดยไม่
 ปรากฏว่าผู้อุทธรณ์ได้รับหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินเมื่อใด โดยในบันทึกข้อตกลงและหนังสือแจ้งให้
 ไปรับเงินมีการระบุให้ใช้สิทธิอุทธรณ์ได้

๗. ผู้อุทธรณ์ยื่นอุทธรณ์ค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเมื่อวันที่
 ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๓๘ กระทรวงคมนาคมรับอุทธรณ์ไว้เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๘

๘. คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ คณะที่ ๒ ได้กำหนดราคาในการประชุมครั้งที่
 ๑/๒๕๓๙ เมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๓๙ ตามรายงานผลการพิจารณา ที่ กพท. (๒)/๓/๒๕๓๙
 ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๓๙ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้วินิจฉัยเห็นชอบตามมติ
 คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๓๙ กรณีของนายอนันต์ฯ โดยเพิ่มค่า
 ทดแทนให้อีกร้อยละห้าสิบ เป็นราคาตารางวาละ ๑๘,๐๐๐ บาท

๙. ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๐ กรมที่ดินได้แจ้งผลการรังวัดที่ดินของ
 นายอนันต์ฯ ว่า ที่ดินโฉนดเลขที่ ๕๐๓๓๙ เนื้อที่ ๘๖ ตารางวา ถูกเวนคืน ๖๒ ตารางวา (เพิ่มขึ้น
 ๓๕.๔ ตารางวา) เหลือจากการเวนคืน ๒๔ ตารางวา

๑๐. กรมทางหลวงมีหนังสือลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๒ แจ้งนายอนันต์ฯ ให้มา
 ทำบันทึกข้อตกลงในส่วนของการรังวัดเพิ่ม โดยนายอนันต์ฯ รับหนังสือแจ้งให้มาทำบันทึก
 ข้อตกลงเมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒

๑๑. นายอนันต์ฯ ทำบันทึกข้อตกลงยินยอมกับกรมทางหลวงเมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ โดยไม่ได้ระบุว่าจะใช้สิทธิอุทธรณ์ไว้

๑๒. กรมทางหลวงมีหนังสือลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๔๒ แจ้งนายอนันต์ฯ ให้ไปรับเงินค่าทดแทนที่ดิน (เนื้อที่ส่วนที่เพิ่ม) ในราคาตารางวาละ ๑๘,๐๐๐ บาท ตามราคาที่ดิน คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์กำหนด โดยนายอนันต์ฯ ได้รับหนังสือเมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๒

๑๓. นายอนันต์ฯ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๒ ร้องขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมพิจารณาให้ความเป็นธรรมโดยกระทรวงคมนาคมรับหนังสือไว้ เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๒

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว กระทรวงคมนาคมจึงขอหารือว่า

๑. หนังสือของนายอนันต์ฯ ฉบับลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๒ ถือเป็นการขอให้พิจารณาอุทธรณ์ใหม่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้หรือไม่

๒. หากหนังสืออุทธรณ์ตามข้อ ๑ เป็นการขอให้พิจารณาใหม่ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่าต้องยื่นคำขอภายใน ๙๐ วัน นับแต่ผู้นั้นได้รับแจ้งเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ กรณีจะเริ่มนับวันใดเป็นวันรู้ถึงเหตุดังกล่าว วันที่รับหนังสือแจ้งให้มาทำบันทึกข้อตกลง (๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒) วันที่ทำบันทึกข้อตกลง (๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒) หรือวันที่รับหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินค่าทดแทน (๓๐ เมษายน ๒๕๔๒)

๓. จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏกระทรวงคมนาคมเห็นว่า คำสั่งที่รัฐมนตรีได้วินิจฉัยไปแล้วนั้นเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวควรเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งมีข้อพิจารณาดังนี้

๓.๑ คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีที่วินิจฉัยเพิ่มค่าทดแทนให้แก่นายอนันต์ฯ ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์ตามมาตรา ๕๓ วรรคแรก หรือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕๓ วรรคสอง

๓.๒ ในกรณีที่คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีจะอยู่ในกรณีที่หากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่

จากข้อพิจารณาดังกล่าว กระทรวงคมนาคมสามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ตามมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือตามบทบัญญัติอื่นได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง ซึ่งสรุปได้ดังนี้

๑. คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทน^๑ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเพื่อเพิ่มค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนไว้ในการประชุมครั้งที่ ๑๖/๒๕๓๙ เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๓๙ ซึ่งในกรณีนี้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๓ คือ ที่ดินที่ถูกเวนคืนทั้งแปลงหรือที่ดินที่ถูกเวนคืนบางส่วน แล้วที่ดินที่เหลืออยู่ใช้ประโยชน์ได้โดยจำกัด สมควรพิจารณาเพิ่มค่าทดแทนดังนี้

ก. ที่ดินที่เป็นที่ดินแปลงเล็ก ไม่เกิน ๒๐๐ ตารางวา ซึ่งโดยสภาพปกติใช้หรือจะใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือทำการค้า ให้เพิ่มไม่เกิน ๑๐๐%

ข. ที่ดินที่เกิน ๒๐๐ ตารางวา หรือมีสภาพนอกเหนือจากข้อ ๑ ให้เพิ่มไม่น้อยกว่า ๕๐% แต่ไม่เกิน ๑๐๐%

ฯลฯ

ฯลฯ

๒. ในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๕๑ สายต่อเขตกรุงเทพมหานคร ควบคุม (มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์) – บรรจบทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๐๒ (เขตบึงกุ่ม) พ.ศ. ๒๕๓๕ เจ้าหน้าที่เวนคืนได้ติดต่อกับนายอนันต์ฯ ให้มาลงนามในบันทึกข้อตกลงยินยอมระหว่างผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนกับเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาซึ่งลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๓๖ ไว้ โดยบันทึกข้อตกลงได้กำหนดค่าทดแทนให้ในราคาตารางวาละ ๑๒,๐๐๐ บาท และได้ระบุงการสงวนสิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้มารับเงินค่าทดแทนแล้ว แต่ปรากฏว่านายอนันต์ฯ ไม่ได้มาติดต่อกับเจ้าหน้าที่เพื่อลงนามในบันทึกดังกล่าว

ต่อมา เจ้าหน้าที่ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๓๘ แจ้งให้นายอนันต์ฯ ไปรับเงินค่าทดแทนสำหรับการเวนคืนที่ดิน ๒๖.๖ ตารางวา นายอนันต์ฯ ก็ได้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๓๘ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้วินิจฉัยอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๓๙ เห็นชอบกับมติของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์โดยเพิ่มค่าทดแทนเวนคืนให้อีกร้อยละห้าสิบ เป็นตารางวาละ ๑๘,๐๐๐ บาท ซึ่งนายอนันต์ฯ ก็ไม่พอใจราคาค่าทดแทนตามที่รัฐมนตรีได้วินิจฉัยไว้และไม่ได้ใช้สิทธิทางศาลตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๐ กรมที่ดินได้แจ้งผลการรังวัดที่ดินนายอนันต์ฯ ว่า ที่ดินโฉนดเลขที่ ๕๐๓๓๙ เนื้อที่ ๘๖ ตารางวา ถูกเวนคืน ๖๒ ตารางวา (เพิ่มขึ้น ๓๕.๔ ตารางวา) เหลือจากการเวนคืน ๒๔ ตารางวา และกรมทางหลวงมีหนังสือ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๒ แจ้งให้มาทำบันทึกข้อตกลงในส่วนของการรังวัดเพิ่ม โดยนายอนันต์ฯ ได้รับหนังสือแจ้งให้

^๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มีคำสั่งกระทรวงคมนาคม ที่ ๒๒๒/๒๕๓๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทน ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๓๗ แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทน

มาทำบันทึกข้อตกลงเมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ และได้ทำบันทึกข้อตกลงยินยอมกับกรมทางหลวงเมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ โดยในบันทึกดังกล่าวปรากฏว่านายอนันต์ฯตกลงยินยอมรับค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพิ่มจำนวน ๓๕.๔ ตารางวา ในราคาตารางวาละ ๑๘,๐๐๐ บาท และไม่ได้สงวนสิทธิอุทธรณ์ไว้ และต่อมานายอนันต์ฯได้มีหนังสือลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๒ ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมอีกครั้งหนึ่ง โดยขอให้เพิ่มค่าทดแทนให้หรือซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วย

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาแล้ว เห็นว่า กรณีที่หาหรือมานี้มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยสองประเด็น คือ

๑. นายอนันต์ ธิติโรจนะวัฒน์ สามารถยื่นคำขอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมพิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้หรือไม่

๒. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมสามารถเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่กำหนดค่าทดแทนที่ดินของนายอนันต์ ธิติโรจนะวัฒน์ ราคาตารางวาละ ๑๘,๐๐๐ บาท ได้หรือไม่

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า มีกรณีที่ต้องพิจารณาว่าข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย ณ เวลาที่กำหนดค่าทดแทนการเวนคืน ตารางวาละ ๑๘,๐๐๐ บาท เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่นายอนันต์ฯ ตาม (๔) ของมาตรา ๕๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนในกรณีที่ที่ดินถูกเวนคืนบางส่วนแล้วที่ดินที่เหลืออยู่นำมาใช้ประโยชน์ได้โดยจำกัด และเป็นที่ดินแปลงเล็กไม่เกิน ๒๐๐ ตารางวา ซึ่งใช้หรือจะใช้เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยหรือทำการค้า ให้เพิ่มไม่เกินร้อยละหนึ่งร้อย และปรากฏข้อเท็จจริงต่อไปด้วยว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนได้อาศัยหลักเกณฑ์ดังกล่าวเพิ่มจำนวนเงิน

^๒ มาตรา ๕๔ เมื่อคู่กรณีมีคำขอ เจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดอุทธรณ์ตามส่วนที่ ๕ ได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) มีพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ

(๒) คู่กรณีที่แท้จริงมิได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาครั้งก่อนแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

(๓) เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น

(๔) ถ้าคำสั่งทางปกครองได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี

การยื่นคำขอตามวรรคหนึ่ง (๑) (๒) หรือ (๓) ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคู่กรณีไม่อาจทราบถึงเหตุอันในการพิจารณาครั้งที่แล้วมาก่อนโดยไม่ใช้ความผิดของผู้นั้น

การยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ผู้นั้นได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ได้

ค่าทดแทนร้อยละห้าสิบให้แก่ขายอนันต์ฯ ในการเวนคืนที่ดินจำนวน ๒๖.๖ ตารางวา จากค่าทดแทนเดิม ๑๒,๐๐๐ บาท เป็น ๑๘,๐๐๐ บาท และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมก็ได้เห็นชอบตามมติของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทน

ต่อมา กรมทางหลวงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๒ แจ้งขายอนันต์ฯ ให้มาตกลงค่าทดแทนของจำนวนที่ดินที่เพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากการรังวัดโดยกรมที่ดินจำนวน ๓๕.๔ ตารางวา ในราคาตารางวาละ ๑๘,๐๐๐ บาท และขายอนันต์ฯ ก็ได้ตกลงในจำนวนค่าทดแทนดังกล่าวด้วยตามบันทึก

ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ซึ่งทำขึ้นระหว่างขายอนันต์ฯ กับเจ้าหน้าที่เวนคืน โดยขายอนันต์ฯ มิได้สงวนสิทธิอุทธรณ์ไว้

จากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับจำนวนเนื้อที่ที่ถูกเวนคืนเป็นจำนวนรวม ๖๒ ตารางวา นั้นจะถือได้ว่าเป็นข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ตามมาตรา ๕๔ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ นั้น จะต้องพิจารณาว่า จำนวนที่ดินที่ถูกเวนคืนที่เปลี่ยนแปลงไปจะทำให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ต้องใช้เกณฑ์คำนวณค่าทดแทนใหม่ อันจะทำให้จำนวนค่าทดแทนเปลี่ยนแปลงไปในทางที่เป็นประโยชน์แก่ขายอนันต์ฯ หรือไม่ กล่าวคือ หากคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาอุทธรณ์ราคาค่าทดแทนโดยนำจำนวนที่ดินที่ถูกเวนคืนจำนวน ๖๒ ตารางวา มาพิจารณากำหนดค่าทดแทนแล้ว (แทนที่จะเป็น ๒๖.๖ ตารางวา) จะทำให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์กำหนดจำนวนค่าทดแทนให้มากกว่าตารางวาละ ๑๘,๐๐๐ บาท ก็ถือได้ว่าเป็นกรณีที่ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่ขายอนันต์ฯ ตามมาตรา ๕๔ (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งในกรณีเช่นนี้ขายอนันต์ฯ ย่อมสามารถขอให้พิจารณาใหม่ได้

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเห็นว่า การขอให้พิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อให้เจ้าหน้าที่เพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองนั้น มีกำหนดระยะเวลาว่าต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นได้รับรู้ถึงเหตุที่อาจขอให้พิจารณาใหม่ได้ และข้อเท็จจริงปรากฏว่า ขายอนันต์ฯ ได้ทำบันทึกลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ยินยอมรับเงินค่าทดแทนการเวนคืนจำนวน ๓๕.๔ ตารางวา ในราคาตารางวาละ ๑๘,๐๐๐ บาท (โดยไม่ได้สงวนสิทธิอุทธรณ์ไว้) ซึ่งถือได้ว่าขายอนันต์ฯ ได้รู้ว่าที่ดินของตนถูกเวนคืนโดยรวมเป็นจำนวน ๖๒ ตารางวา อันอาจมีผลทำให้ตนได้รับค่าทดแทนต่อตารางวาเพิ่มขึ้น แต่ขายอนันต์ฯ มิได้กระทำการใดโดยปล่อยให้เวลาล่วงเลยมาจนถึงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๒ จึงได้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ซึ่งนับจากวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ถึงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๒ เป็นระยะเวลาเกินเก้าสิบวันที่จะยื่นคำขอเพื่อให้เพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองด้วยการพิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว

ประเด็นที่สอง เห็นว่า ในการพิจารณาทบทวนของฝ่ายปกครอง ถ้าเห็นว่าคำสั่งทางปกครองเดิมที่ออกไปนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ย่อมสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้อง

เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนได้เสมอ ซึ่งเรื่องทำนองเดียวกันนี้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในเรื่องเสรีที่ ๓๘๙/๒๕๔๓^๓

กรณีที่หาหรือมานี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในการวินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินของนายอนันต์ฯ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งเป็นผู้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ได้นำจำนวนพื้นที่ที่ถูกเวนคืนตามที่กรมทางหลวงได้ประมาณการ จำนวน ๒๖.๖ ตารางวา ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้อง มาใช้เป็นข้อเท็จจริงในการพิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม และได้มีมติเสนอให้เพิ่มราคาค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินจากตารางวาละ ๑๒,๐๐๐ บาท เป็น ๑๘,๐๐๐ บาท ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมก็เห็นชอบตามเสนอ แต่ปรากฏต่อมาภายหลังว่าจำนวนเนื้อที่ที่ถูกเวนคืนที่ถูกต้องซึ่งรังวัดโดยกรมที่ดิน คือ ๖๒ ตารางวา ดังนั้น หากคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์นำจำนวนเนื้อที่ที่ถูกเวนคืนจำนวน ๖๒ ตารางวา ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่ถูกต้องมาใช้ประกอบการพิจารณาค่าอุทธรณ์ของนายอนันต์ฯแล้วจะมีผลทำให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีมติเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนในราคาที่แตกต่างไปจาก ๑๘,๐๐๐ บาท และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมก็เห็นชอบด้วยกับราคาที่เปลี่ยนแปลงใหม่นี้แล้ว กรณีจึงเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่มิได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือมิได้พิจารณาพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้อย่างแท้จริง ตามมาตรา ๒๘^๔ หรือมาตรา ๒๙^๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมก็ชอบที่จะเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่กำหนด

^๓บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การจ่ายเงินค่าทดแทนทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรณีโครงการพัฒนาลุ่มน้ำปาลักอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

^๔ มาตรา ๒๘ ในการพิจารณาทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้น ๆ โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี

^๕ มาตรา ๒๙ เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง ในการนี้ให้รวมถึงการดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) แสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง

(๒) รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็นของคู่กรณีหรือของพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่คู่กรณีกล่าวอ้าง เว้นแต่เจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นการกล่าวอ้างที่ไม่จำเป็น ฟุ่มเฟือย หรือเพื่อประวิงเวลา

(๓) ขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากคู่กรณี พยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ

(๔) ขอให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง

(๕) ออกไปตรวจสอบสถานที่

คู่กรณีต้องให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการพิสูจน์ข้อเท็จจริง และมีหน้าที่แจ้งพยานหลักฐานที่ตนทราบแก่เจ้าหน้าที่

พยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่เจ้าหน้าที่เรียกมาให้ถ้อยคำหรือทำความเห็นมีสิทธิได้รับค่าป่วยการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ราคาค่าทดแทนที่ดินของนายอนันต์ฯในราคาตารางวาละ ๑๘,๐๐๐ บาท เพื่อมีคำวินิจฉัยใหม่ต่อไปได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๐^๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ลงชื่อ พรทิพย์ จาละ

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๕๖

^๖มาตรา ๕๐ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้ให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ แต่ถ้าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับ การเพิกถอนต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒