

บันทึกของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง แนวทางปฏิบัติกรณีผู้ถูกเวนคืนยื่นอุทธรณ์คำวินิจฉัยอุทธรณ์
ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามพระราชบัญญัติ
ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐

กรุงเทพมหานครมีหนังสือที่ กท ๔๐๐๐/๒๓๐๐ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือแนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ความว่า กรุงเทพมหานครได้เวนคืนที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๔๑๒๔ เลขที่ดิน ๓๓๕๓ และโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างเลขที่ ๓๖๒๗/๒๙ แขวงบางโคล่ เขตบางคอแหลม กรุงเทพมหานคร ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่แขวงยานนาวา แขวงทุ่งวัดดอน และแขวงบางโคล่ เขตยานนาวา กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๑ โดยที่ดินและโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวมีนางอินทิรา ปริญญาชัยพันธ์ เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดค่าทดแทนที่ดิน ให้ตารางวาละ ๘,๐๐๐ บาท ถูกเวนคืน ๑๘ ตารางวา เป็นเงิน ๑๔๔,๐๐๐ บาท และกำหนดค่าทดแทนโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างเป็นเงิน ๓๒๕,๒๐๙ บาท นางอินทิราฯ ได้รับหนังสือแจ้งให้ปรับเงินค่าทดแทนเมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๓๔ และได้มารับเงินค่าทดแทนเมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๓๕ อย่างไรก็ตาม นางอินทิราฯ ไม่พอใจราคาค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนด จึงยื่นหนังสืออุทธรณ์ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๔ ขอค่าทดแทนเพิ่มต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๓๔

ในระหว่างรอผลการพิจารณาอุทธรณ์ นางอินทิราฯ ได้มารับเงินค่าทดแทนงวดแรก ๗๕ เปอร์เซ็นต์ ตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดเมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๓๕ สำหรับเงินค่าทดแทนส่วนที่เหลืออีก ๒๕ เปอร์เซ็นต์ จะได้รับเมื่อมีการรังวัดที่ดินแล้ว ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๓๕ นางอินทิราฯ ยื่นคำร้องว่า ผลจากการรังวัดปรากฏว่าเนื้อที่ดินถูกเวนคืนเพิ่มขึ้นจากที่ประมาณไว้อีก ๖ ตารางวา ส่งผลให้ต้องรื้อถอนอาคารเพิ่มขึ้น ต่อมาในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๓๖ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นวินิจฉัยคำร้องฉบับลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๓๕ ว่า แม้ว่าเนื้อที่ดินที่ถูกเวนคืนจะเพิ่มขึ้น แต่แนวเขตเวนคืนยังคงอยู่ที่เดิมไม่ได้ล่วงล้ำเข้าไปในตัวอาคาร อันเป็นเหตุให้ต้องรื้อถอนอาคารเพิ่มขึ้นไปด้วย จึงมีมติให้ค่าทดแทนการรื้อถอนอาคารและสิ่งปลูกสร้างเท่าเดิมตามที่ได้เคยพิจารณาไปแล้ว

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนพิจารณาอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๓๖ และมีมติให้เพิ่มค่าทดแทนที่ดินเป็นเงิน ๑๔๔,๐๐๐ บาท ส่วนโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างมีมติไม่เพิ่มค่าทดแทน พร้อมกับเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๓๗ โดยเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการพิจารณา

อุทธรณ์ค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ นางอินทิราฯ ได้ทราบผลการวินิจฉัยอุทธรณ์และได้รับเงินค่าทดแทนส่วนที่เพิ่มตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไปแล้ว เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ นางอินทิราฯ ได้ยื่นหนังสืออุทธรณ์ฉบับลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ โดยอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นที่มีความเห็นว่า แม้เนื้อที่ที่ถูกเวนคืนจะเพิ่มขึ้น แต่แนวเขตเวนคืนยังคงอยู่ที่เดิม และขอให้พิจารณาใหม่อีกครั้งทั้งค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้างคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนได้ประชุมเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๑ พิจารณาอุทธรณ์ฉบับดังกล่าวและมีมติว่าคำอุทธรณ์ของนางอินทิราฯ เป็นอุทธรณ์ซ้ำ และได้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๑

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยมีหนังสือแจ้งกรุงเทพมหานครให้ดำเนินการกรณีที่สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีบันทึก ลับ ด่วนมาก ที่ มท ๐๑๐๑/๑๔๐๔ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๒ แจ้งว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีบัญชาการให้หารือแนวทางปฏิบัติไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. ในกรณีที่หน่วยงานเจ้าของเรื่องตรวจพบว่าเป็นการอุทธรณ์ซ้ำ หน่วยงานเจ้าของเรื่องจะต้องแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบโดยตรง หรือจะต้องเสนอให้รัฐมนตรีพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์อีกครั้งหนึ่งเพราะโดยทั่วไปการอุทธรณ์น่าจะมีคำวินิจฉัยเพียงครั้งเดียว ยกเว้นจะมีกรณีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายผิดพลาดคลาดเคลื่อน จึงจะนำเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาทบทวนอีกครั้งหนึ่ง

๒. อุทธรณ์ซ้ำถือว่าเป็นคำร้องตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ ทั้งนี้ เนื่องจากการอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้บัญญัติไว้แจ้งชัดอยู่แล้ว หากผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล ดังนั้น อุทธรณ์ซ้ำจึงไม่น่าจะถือว่าเป็นคำร้องตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ทั้งนี้ เนื่องจากมีวิธีการและขั้นตอนตามกฎหมายดังกล่าวอยู่แล้ว

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาประเด็นข้อหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย) และผู้แทนกรุงเทพมหานครแล้วมีความเห็นดังนี้

๑. ประเด็นที่หนึ่ง ที่ว่า ในกรณีที่หน่วยงานเจ้าของเรื่องตรวจพบว่าเป็นการอุทธรณ์ซ้ำหน่วยงานเจ้าของเรื่องจะต้องแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบโดยตรงหรือจะต้องเสนอให้รัฐมนตรีพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์อีกครั้งหนึ่ง นั้น เห็นว่า การพิจารณาว่าอุทธรณ์ตามกฎหมายใดจะเป็นอุทธรณ์ซ้ำหรือไม่ขึ้นอยู่กับต้องให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายนั้นเป็นผู้วินิจฉัยกรณีตามที่หารือมาเป็นการอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน

^๑ มาตรา ๒๕ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ ผู้ใดไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ ทวิ มาตรา ๒๓

อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจึงเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยว่าเป็นอุทธรณ์หรือไม่

๒. ประเด็นที่สอง ที่ว่า อุทธรณ์เข้าถือว่าเป็นคำร้องตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ นั้น เห็นว่า การพิจารณาหนังสือของผู้อุทธรณ์ต้องพิจารณาจากเนื้อหาของหนังสือว่ามีกรณีต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วยหรือไม่ ทั้งนี้ เพราะแม้ว่ามาตรา ๒๖^๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จะบัญญัติให้คู่กรณีหรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ก็ตาม แต่ในขณะเดียวกันมาตรา ๕๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.

หรือมาตรา ๒๘ วรรคสาม มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่ออกตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นภายในหกสิบวันนับแต่วันได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว

ในการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการชั้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์ มีจำนวนทั้งหมดไม่น้อยกว่าห้าคนเป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์

^๒มาตรา ๒๖ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ หรือในกรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง ให้ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วแต่กรณี

การที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง หรือฟ้องคดีต่อศาลตามวรรคหนึ่งนั้น ไม่เป็นเหตุให้การครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์ การรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง การขนย้ายทรัพย์สิน หรือการดำเนินการใด ๆ ของเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับกิจการที่จะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นต้องสะดุดหยุดลง

ในกรณีที่รัฐมนตรีหรือศาลวินิจฉัยให้ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ นับแต่วันที่ต้องมีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนนั้น

^๓ มาตรา ๕๔ เมื่อคู่กรณีมีคำขอ เจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดอุทธรณ์ตามส่วนที่ ๕ ได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) มีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ

(๒) คู่กรณีที่แท้จริงมิได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาครั้งก่อนแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

๒๕๓๙ ได้บัญญัติให้สิทธิแก่คู่กรณีหรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่จะยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ได้เมื่อมีกรณีต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ ดังนั้น เมื่อคู่กรณีหรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้ยื่นอุทธรณ์ฉบับที่สอง เจ้าหน้าที่จึงต้องพิจารณาว่าอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นไปตามหลักเกณฑ์เรื่อง การขอให้พิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๔๓

(๓) เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น

(๔) ถ้าคำสั่งทางปกครองได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดและต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี

การยื่นคำขอตามวรรคหนึ่ง (๑) (๒) หรือ (๓) ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคู่กรณีไม่อาจทราบถึงเหตุนั้นในการพิจารณาราวครั้งที่แล้วมาก่อนโดยไม่ใช้ความผิดของผู้นั้น

การยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ผู้นั้นได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ได้

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓), ข้างต้น