

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การขอให้พิจารณาใหม่ : กรณีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์
ที่ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

กระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๒๐๙/๕๔๖๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า นายสนัย บุญศิริพันธุ์ นางสาวสุจิตรา บุญศิริพันธุ์ นางสาวสุวรรณา รัตน์ชวีน และ ดต.ไพฑูรย์ บุญแสง ได้มีหนังสือร้องขอความเป็นธรรมต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน กรณีกระทรวงคมนาคมพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดินไม่เป็นธรรม และไม่เสมอภาคเท่าเทียมกับผู้อุทธรณ์รายอื่น ๆ ที่ถูกเวนคืนในบริเวณเดียวกัน และประธานผู้ตรวจการแผ่นดินได้เสนอแนะให้กระทรวงคมนาคมเสนอเรื่องดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเพื่อวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ร้องเรียนใหม่เพื่อความเสมอภาคและเป็นธรรมต่อไป

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนของกระทรวงคมนาคมได้พิจารณา ทบทวนผลการพิจารณาอุทธรณ์ค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างถนนสายเลี่ยงเมืองปากเกร็ดตามข้อเสนอแนะของประธาน ผู้ตรวจการแผ่นดินดังกล่าวแล้วเห็นว่า การร้องขอให้พิจารณาใหม่ของผู้ร้องไม่เป็นไปตาม บทบัญญัติของกฎหมายและไม่มีข้อเท็จจริงใหม่เกี่ยวกับที่ดินของผู้ร้องที่แสดงให้เห็นว่าการ พิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ของกระทรวงมหาดไทยและคำวินิจฉัยของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย^๑ ไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม จึงไม่อาจพิจารณาคำร้องของผู้ ร้องใหม่ได้ และหากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมพิจารณาคำวินิจฉัยคำขออุทธรณ์ใหม่อาจมี ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืนรายอื่น ๆ ที่มีได้ใช้สิทธิให้ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมาย นำกรณี เช่นนี้เป็นตัวอย่างในการร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่อไปได้

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (นายสนธิ พร้อมพันธุ์) มีบัญชาเมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ คณะที่ ๒ พิจารณาทบทวนในประเด็น ดังนี้

๑. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีอำนาจทบทวนคำวินิจฉัยอุทธรณ์หรือไม่

๒. หากมีอำนาจทบทวน ค่าทดแทนควรมีราคาเท่าใด

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ พิจารณาแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

^๑ปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้อโอนอำนาจหน้าที่การ พิจารณาอุทธรณ์ค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพื่อสร้างถนนสายเลี่ยงเมืองปากเกร็ดมาเป็นอำนาจหน้าที่ของ กระทรวงคมนาคมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมตามพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจ หน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕

๑. ข้อเสนอแนะของประธานผู้ตรวจการแผ่นดินที่เสนอแนะให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ร้องและแก้ไขคำสั่งทางปกครองใหม่เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ พิจารณาแล้ว เห็นว่า การพิจารณาคำอุทธรณ์ใหม่และการแก้ไขคำสั่งทางปกครองใหม่จะต้องพิจารณาดำเนินการตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๒. การที่เจ้าหน้าที่จะเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองใหม่ได้นั้น มาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า

“มาตรา ๕๔ เมื่อคู่กรณีมีคำขอ เจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดอุทธรณ์ตามส่วนที่ ๕ ได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) มีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ

(๒) คู่กรณีที่แท้จริงมิได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาครั้งก่อนแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

(๓) เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น

(๔) ถ้าคำสั่งทางปกครองได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี

การยื่นคำขอตามวรรคหนึ่ง (๑) (๒) หรือ (๓) ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคู่กรณีไม่อาจทราบถึงเหตุนั้นในการพิจารณาครั้งที่แล้วมาก่อนโดยไม่ใช้ความผิดของผู้นั้น

การยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ผู้นั้นได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ได้”

ดังนั้น การจะพิจารณาคำขอให้พิจารณาใหม่ได้จะต้องมีข้อเท็จจริงตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าว

๓. ตามความเห็นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตอบข้อหารือกระทรวงคมนาคมแจ้งตามหนังสือที่ นร ๐๙๐๑/๑๔๔๕ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๕ สรุปว่า ข้อเท็จจริงเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่เวนคืนรังวัดที่ดินของผู้ถูกเวนคืนผิดพลาดทำให้การพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ไม่เป็นธรรม เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงขึ้นใหม่ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ จึงเข้าตามหลักเกณฑ์มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง “(๑) มีพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นที่ยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ” คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ จึงสามารถพิจารณาคำอุทธรณ์ใหม่และเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองใหม่ได้ตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๔. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยอุทธรณ์ค่าทดแทน รายนายสุนัย บุญยศิริพันธุ์ และนางสาวสุจิตรา บุญยศิริพันธุ์ โดยยื่นราคาที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๐๕๔๐ และโฉนด

เลขที่ ๒๐๕๘๑ เมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๓ และรายงานสุรธรรมา รัตน์ชีวิน และ ด.ต.ไพฑูรย์ บุญแสง โดยยื่นราคาที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๐๕๗๙ เมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ซึ่งหากผู้ร้องไม่พอใจคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงมหาดไทยก็สามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลได้ แต่ผู้ร้องไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายจนกระทั่งมีการโอนการพิจารณาอุทธรณ์โครงการเวนคืนเพื่อสร้างถนนสายเลี่ยงเมืองปากเกร็ดในรายอื่น ๆ ที่เหลือมาพิจารณาที่กระทรวงคมนาคมตามพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการฯ

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินของผู้ร้องทั้ง ๒ ราย มิได้เปลี่ยนแปลงไปจากข้อเท็จจริงเดิมที่กระทรวงมหาดไทยพิจารณา แต่ผู้ร้องได้อ้างการพิจารณาของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงคมนาคมที่เพิ่มค่าทดแทนที่ดินให้กับผู้อุทธรณ์รายอื่น ซึ่งแตกต่างจากผลการพิจารณาอุทธรณ์ที่ดินของผู้ร้องทั้ง ๒ ราย ที่ยื่นราคาที่ดิน ข้อเท็จจริงของผู้ร้องจึงแตกต่างจากข้อเท็จจริงที่กระทรวงคมนาคมได้เคยหารือกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ พิจารณาแล้ว เห็นว่าการร้องขอให้พิจารณาใหม่ของผู้ร้องทั้ง ๒ ราย ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย และไม่มีข้อเท็จจริงใหม่เกี่ยวกับที่ดินของผู้ร้องที่แสดงให้เห็นว่าการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ และคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม จึงไม่อาจพิจารณาคำร้องของผู้ร้องทั้ง ๒ รายใหม่ได้ อีกประการหนึ่ง หากรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงคมนาคมพิจารณาคำร้องของผู้ร้องทั้ง ๒ รายใหม่ และวินิจฉัยคำขออุทธรณ์ใหม่ อาจมีผลให้ผู้ถูกเวนคืนรายอื่นที่มีได้อุทธรณ์นำกรณีเช่นนี้ไปอ้างเพื่อร้องเรียนขอความเป็นธรรมบ้าง แต่เมื่อประธานผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีข้อเสนอแนะให้รัฐมนตรีกว่าการกระทรวงคมนาคมวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ร้องใหม่ เพื่อมิให้เป็นการขัดแย้งกับความเห็นดังกล่าว คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ จึงเห็นควรนำเรื่องหารือแนวทางปฏิบัติกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อจะได้ถือเป็นแนวปฏิบัติต่อไป

กระทรวงคมนาคมพิจารณาแล้ว เห็นว่าเพื่อให้การพิจารณาอุทธรณ์เป็นไปโดยความเสมอภาค เป็นธรรม และชอบด้วยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อถือเป็นแนวปฏิบัติต่อไป ดังนี้

๑. รัฐมนตรีกว่าการกระทรวงคมนาคมมีอำนาจทบทวนผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ร้องทั้ง ๒ ราย ตามข้อเสนอแนะของประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือไม่

๒. หากมีอำนาจทบทวน รัฐมนตรีกว่าการกระทรวงคมนาคมจะอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดในการพิจารณาทบทวนดังกล่าว

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมทางหลวงชนบท) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การขอให้พิจารณาใหม่ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั้น เป็นบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ประชาชนใช้สิทธิในการขอทบทวนกระบวนการพิจารณาที่เสร็จสิ้นไปแล้วบนพื้นฐานของข้อเท็จจริงใหม่ โดยคู่กรณีต้องยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่

ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดตามมาตรา ๕๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อข้อเท็จจริงตามข้อหาหรือในเรื่องนี้ปรากฏว่า ผู้ร้องทั้ง ๒ รายมิได้มีคำขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมพิจารณาคำวินิจฉัยอุทธรณ์ใหม่ ให้ถูกต้องตามเงื่อนไขที่กำหนดตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจึงไม่อาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ใหม่ตามข้อเสนอแนะของประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ประเด็นที่สอง เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมไม่อาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ใหม่ตามข้อเสนอแนะของประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาให้ความเห็นว่าหากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีอำนาจพิจารณาทบทวนวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วจะอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้อีก

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๕๒

^๒มาตรา ๕๔ เมื่อคู่กรณีมีคำขอ เจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดอุทธรณ์ตามส่วนที่ ๕ ได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) มีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ

(๒) คู่กรณีที่แท้จริงมิได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาครั้งก่อนแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

(๓) เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น

(๔) ถ้าคำสั่งทางปกครองได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดและต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี

การยื่นคำขอตามวรรคหนึ่ง (๑) (๒) หรือ (๓) ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคู่กรณีไม่อาจทราบถึงเหตุนั้นในการพิจารณาครั้งที่แล้วมาก่อนโดยไม่ใช้ความผิดของผู้นั้น

การยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ผู้หนึ่งได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ได้