

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การแต่งตั้งผู้แทนของผู้บริหารท้องถิ่นเข้าเป็นกรรมการในคณะกรรมการ
เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทน

การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ที่ รพม ๐๐๙/๓๓๘๔ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๖๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) อยู่ระหว่างการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินโครงการรถไฟฟ้าสายสีชมพู ช่วงแคราย – มีนบุรี ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี และเขตหลักสี่ เขตบางเขน เขตบึงกุ่ม เขตคันนายาว เขตมีนบุรี กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๖๒ ทั้งนี้ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติให้เมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนใช้บังคับแล้ว ให้เจ้าหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่ ผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนกรมที่ดิน นายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขต และผู้บริหารท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทน รพม. จึงได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทน สำหรับอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชกฤษฎีกา ในท้องที่เขตหลักสี่ เขตบางเขน และเขตมีนบุรี กรุงเทพมหานคร ตามคำสั่งที่ ๒๐๒/๒๕๖๒ คำสั่งที่ ๒๐๓/๒๕๖๒ และคำสั่งที่ ๒๐๔/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ ตามลำดับ โดยในส่วนกรรมการที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องนั้น รพม. ได้แต่งตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการ และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้มอบหมายตามสายบังคับบัญชาให้หัวหน้ากลุ่มงานจัดกรรมสิทธิ์ ๑ กลุ่มงานจัดกรรมสิทธิ์ ๑ ส่วนจัดกรรมสิทธิ์ ๑ สำนักงานจัดกรรมสิทธิ์ สำนักงานโยธา กรุงเทพมหานคร เป็นผู้แทนหลัก และมอบหมายให้นักวิชาการจัดหาที่ดินชำนาญการ กลุ่มงานจัดกรรมสิทธิ์ ๑ ส่วนจัดกรรมสิทธิ์ ๑ สำนักงานจัดกรรมสิทธิ์ สำนักงานโยธา กรุงเทพมหานคร เป็นผู้แทนสำรอง

โดยเหตุที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยมีสาระสำคัญในส่วนที่เกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทนที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะกรรมการในสัดส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากเดิมตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ กำหนดเป็น “ผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง” แต่มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดเป็น “ผู้บริหารท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง” โดยไม่ได้ระบุว่า

สามารถตั้งผู้แทนผู้บริหารท้องถิ่นเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการได้ จึงมีประเด็นปัญหาว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะกรรมการในส่วนผู้บริหารท้องถิ่นจะมอบหมายผู้แทนมาเป็นการตามที่เคยปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้หรือไม่ นอกจากนี้โดยที่มาตรา ๘๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การมอบอำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไว้แล้ว กล่าวคือ ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งหรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็ได้ แต่ถ้าจะมอบให้ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนัก หัวหน้าส่วนราชการ ที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมีฐานะเป็นสำนัก หรือผู้อำนวยการเขต ให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษาดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏการมอบหมายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่ได้แจ้งรายชื่อผู้แทนเป็นกรรมการในคณะกรรมการฯ ต่อ รฟม. นั้น การมอบหมายดังกล่าวจะถือเป็นการดำเนินการตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือไม่

รฟม. จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นข้อกฎหมาย ดังนี้

(๑) ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถมอบหมายผู้แทนเป็นกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้หรือไม่

(๒) หากผู้บริหารท้องถิ่นสามารถมอบหมายผู้แทนเป็นกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทนได้ กรณีของกรุงเทพมหานครจะต้องมอบอำนาจตามมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ใช่หรือไม่ หรือการมอบอำนาจให้ข้าราชการตำแหน่งอื่นจะต้องดำเนินการอย่างไร นอกจากนี้ กรณีผู้บริหารท้องถิ่นอื่นที่ไม่ใช่กรุงเทพมหานคร จะต้องมอบหมายโดยเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นใช่หรือไม่

(๓) การมอบหมายให้หัวหน้ากลุ่มงานจัดกรรมสิทธิ์และนักวิชาการจัดหาที่ดินชำนาญการ ของสำนักการโยธา กรุงเทพมหานคร เป็นผู้แทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในการเข้าประชุมคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทนเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และสามารถนับผู้แทนที่ได้รับมอบหมายเป็นองค์ประชุมตามองค์ประกอบคณะกรรมการตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้หรือไม่

(๔) กรณีกรุงเทพมหานครไม่สามารถมอบหมายให้ข้าราชการในสำนักการโยธา หรือกรณีผู้บริหารท้องถิ่นอื่นที่ไม่ใช่กรุงเทพมหานครไม่สามารถมอบหมายให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นมาเป็นการเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทนได้ รฟม. จะสามารถแต่งตั้งผู้แทนกรุงเทพมหานคร หรือข้าราชการกรุงเทพมหานคร หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นกรรมการเพิ่มเติมในฐานะผู้แทนหน่วยงานอื่นของรัฐ ตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) พิจารณาข้อหาหรือของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย โดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย) และผู้แทนกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง และปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า การหาหรือของ รฟม. ในครั้งนี้ ประสงค์หาหรือเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทนซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยมีได้มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แต่อย่างใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อเท็จจริงประกอบกับข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถมอบหมายผู้แทนเป็นกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๑๙^๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทนให้ประกอบด้วย ผู้แทนของเจ้าหน้าที่ ผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนกรมที่ดิน นายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขต และผู้บริหารท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าวในส่วนผู้บริหารท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องนั้น กำหนดให้แต่งตั้งผู้บริหารท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ โดยมีได้กำหนดให้แต่งตั้งจากผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแตกต่างจากองค์ประกอบของคณะกรรมการในส่วนอื่นที่กำหนดให้แต่งตั้งจากผู้แทนเจ้าหน้าที่ ผู้แทนกรมที่ดิน หรือผู้แทนกรมธนารักษ์ ดังนั้น ผู้บริหารท้องถิ่นจึงไม่อาจแต่งตั้งผู้แทนเข้าทำหน้าที่ในคณะกรรมการดังกล่าวแทนตนได้ เว้นแต่จะเป็นการมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นไปปฏิบัติราชการแทนตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนด

ประเด็นที่สอง หากผู้บริหารท้องถิ่นสามารถมอบหมายผู้แทนเป็นกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทนได้ กรณีของกรุงเทพมหานครจะต้องมอบอำนาจตามมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ใช่หรือไม่ หรือการมอบอำนาจให้ข้าราชการตำแหน่งอื่นจะต้องดำเนินการอย่างไร นอกจากนี้ กรณีผู้บริหารท้องถิ่นอื่นที่ไม่ใช่กรุงเทพมหานคร การมอบอำนาจจะต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วย

มาตรา ๑๙ เมื่อพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๘ ใช้บังคับแล้ว ให้เจ้าหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่ ผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนกรมที่ดิน นายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขต และผู้บริหารท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทน

ในกรณีที่มีความจำเป็น เจ้าหน้าที่อาจพิจารณาแต่งตั้งผู้แทนหน่วยงานอื่นของรัฐเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย

ผู้บริหารท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องตามวรรคหนึ่ง หมายถึงผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอสังหาริมทรัพย์อยู่ในแนวเขตพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๘ ถ้าแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนครอบคลุมพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่ง เมื่อจะพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนหรือปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ให้ผู้บริหารท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง หมายถึงเฉพาะผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ให้นำความในวรรคสามมาใช้บังคับกับกรณีที่แนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนครอบคลุมท้องถิ่นที่มากกว่าหนึ่งอำเภอด้วยโดยอนุโลม

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นใช่หรือไม่ เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้อีก

ประเด็นที่สาม การมอบหมายให้หัวหน้ากลุ่มงานจัดกรรมสิทธิ์และนักวิชาการจัดหาที่ดินชานาญการ ของสำนักงานโยธา กรุงเทพมหานคร เป็นผู้แทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในการเข้าประชุมคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาส่งหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทน เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และสามารถนับผู้แทนซึ่งได้รับมอบหมายเป็นองค์ประชุม ตามองค์ประกอบคณะกรรมการตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้หรือไม่ เห็นว่า เมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า ผู้บริหารท้องถิ่นไม่อาจแต่งตั้งผู้แทนให้มาเป็นกรรมการแทนตนได้ การที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งผู้แทนให้มาปฏิบัติหน้าที่แทนจึงไม่อาจถือได้ว่าบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้มาเป็นผู้แทนเป็นผู้มาประชุมในฐานะกรรมการและไม่อาจนับรวมเป็นองค์ประชุมของคณะกรรมการได้ การเข้าร่วมประชุมของบุคคลดังกล่าวจึงเป็นการเข้าร่วมในฐานะผู้เข้าร่วมประชุมหรือผู้สังเกตการณ์ ไม่มีสิทธิออกเสียงลงมติและไม่มีสิทธิได้รับเบี้ยประชุมกรรมการในการเข้าร่วมประชุมนั้น

ประเด็นที่สี่ กรณีกรุงเทพมหานครไม่สามารถมอบหมายให้ข้าราชการในสำนักงานโยธา หรือกรณีผู้บริหารท้องถิ่นอื่นที่ไม่ใช่กรุงเทพมหานครไม่สามารถมอบหมายให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นมาเป็นกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาส่งหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทนได้ รฟม. จะสามารถแต่งตั้งผู้แทนกรุงเทพมหานคร หรือข้าราชการกรุงเทพมหานคร หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นกรรมการเพิ่มเติมในฐานะผู้แทนหน่วยงานอื่นของรัฐ ตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๑๙^๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ให้อำนาจเจ้าหน้าที่แต่งตั้งผู้แทนหน่วยงานอื่นของรัฐเข้าร่วมเป็นกรรมการเพิ่มจากองค์ประกอบของคณะกรรมการตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ เจ้าหน้าที่จึงย่อมมีอำนาจแต่งตั้งกรรมการเพิ่มได้ แต่ไม่ได้ทำให้กรรมการที่แต่งตั้งเพิ่มขึ้นมานั้นอยู่ในฐานะเป็นผู้บริหารท้องถิ่นแต่อย่างใด



(นายปรณ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๖๓