

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ความหมายตามมาตรา ๑๐ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
พ.ศ. ๒๕๓๐ และการปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๕๐๓/๑๓๕๔๕ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กระทรวงคมนาคมขอให้
นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติให้เจ้าหน้าที่เวนคืนดำเนินการส่งจ่ายเงินค่าจัดซื้อที่ดินส่วนที่
เหลือจากการเวนคืนให้กับ นายวิเชียร นวเอกมงคล และนางสาวนีย์ ภิญโญ เพิ่มอีกในอัตรา
ตารางวาละ ๒๐,๐๐๐ บาท เพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด
ในคดีนี้พิพากษากลับให้กรมทางหลวง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และอธิบดีกรมทางหลวง ผู้ถูกฟ้องคดีที่
๒ พิจารณาดำเนินการเพื่อให้มีการเพิ่มราคาที่ดินที่ตกลงซื้อขายกันตามสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีมีอยู่ตาม
มาตรา ๑๐ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แก่ไข
เพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์
๒๕๓๔ ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๑๐ ทวิ ดังกล่าวแล้วเห็นว่า กฎหมายกำหนดให้เป็น
อำนาจของรัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีที่จะใช้ดุลพินิจสั่งให้แก้ไขราคาอสังหาริมทรัพย์หรือ
ราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินเสียใหม่ ถ้าปรากฏว่าราคาของที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับและราคา
ของอสังหาริมทรัพย์ที่คณะกรรมการได้กำหนดและประกาศไปแล้วตามมาตรา ๙ ก่อให้เกิดความ
ไม่เป็นธรรมแก่บุคคลตามมาตรา ๑๘ ดังนั้น คำพิพากษาในคดีจึงมิได้กำหนดบังคับให้ผู้ถูกฟ้อง
คดีทั้งสองต้องเพิ่มราคาที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนเป็นตารางวาละ ๔๐,๐๐๐ บาทเสมอไป
ประกอบกับข้อเท็จจริงตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอยังมิได้ปรากฏว่าราคาของที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้น
ตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ เพื่อให้การพิจารณาดำเนินการเรื่องนี้เป็นไปโดยถูกต้องตาม
เจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งจะเป็นบรรทัดฐานสำหรับคดีในทำนองเดียวกันต่อไป จึงได้เสนอ
คณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณา

คณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี พิจารณาแล้วมีมติเห็น
ควรส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาในประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติ
ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ดังต่อไปนี้

๑. ตามมาตรา ๑๐ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ
ความที่ว่าราคาของที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับและราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่

คณะกรรมการได้กำหนดและประกาศไปแล้ว ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม นั้น มีประเด็นที่จะขอหารือตามกฎหมายดังกล่าว ดังนี้

๑.๑ ราคาของที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้น หมายถึง ราคาที่ดินตามที่ดินส่วนราชการเจ้าของเรื่องในการเวนคืนกำหนดเป็นค่าทดแทน หรือหมายถึงราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือหมายถึงราคาซื้อขายกันในท้องตลาด

๑.๒ ข้อความที่ว่าราคาได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ หมายความว่า ได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นระยะ ๆ ตลอดเวลา หรือเพิ่มสูงขึ้นเพียงครั้งเดียวก็จะถือว่าราคาได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับแล้ว และระยะเวลาที่เพิ่มสูงขึ้นนั้นจะต้องมีระยะเวลาห่างกันเท่าไร เพราะอาจตีความว่ามีผลย้อนหลังไปสู่การเวนคืนที่เสร็จสิ้นแล้วนานหลายปีก็ได้

๑.๓ หากที่ดินดังกล่าวมีราคาสูงขึ้นระยะหนึ่งแต่ต่อมากลับลดลง จะดำเนินการตามมาตรา ๑๐ ทวิ ดังกล่าวได้หรือไม่ เพียงใด

๑.๔ เจตนารมณ์ของมาตราดังกล่าวจะให้บังคับใช้เฉพาะในแนวเขตที่ดินที่ถูกเวนคืนโดยตรงตามพระราชกฤษฎีกาเวนคืนหรือจะมีความหมายรวมไปถึงที่ดินที่หลุดจากการเวนคืนแล้วตกลงราคาซื้อขายกัน

๑.๕ กรณีการอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ซึ่งรัฐมนตรีสามารถวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เพิ่มค่าทดแทนได้เป็นการเฉพาะราย กับกรณีตามมาตรา ๑๐ ทวิ ซึ่งน่าจะใช้สำหรับกรณีเป็นการทั่วไป ต่างกันหรือไม่ อย่างไร และจะใช้ในกรณีใด อนึ่ง หากไม่อุทธรณ์หรือปล่อยให้ระยะเวลาอุทธรณ์ล่วงเลยจนยื่นอุทธรณ์ไม่ได้ แล้วจะขอให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๐ ทวิ ได้หรือไม่

๒. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองพิจารณาดำเนินการตามมาตรา ๑๐ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ นั้น หมายถึง

๒.๑ ให้ทางราชการดำเนินการส่งจ่ายเงินค่าจัดซื้อที่ดินส่วนที่หลุดจากการเวนคืนให้กับผู้ฟ้องคดีทั้งสองเพิ่มอีกในอัตราตารางละ ๒๐,๐๐๐ บาท หรือให้ดำเนินการนำเสนอรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ เพื่อพิจารณาแก้ไขราคาที่ดินที่ถูกเวนคืนหรือราคาเบื้องต้น หากเห็นว่า ราคาของที่ดินที่จะเวนคืนตามประกาศของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับและก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน และขออนุมัติคณะรัฐมนตรีให้สั่งคณะกรรมการฯ แก้ไขราคาที่ดินที่ถูกเวนคืนหรือราคาเบื้องต้นตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด

๒.๒ การแก้ไขราคาดังกล่าวจะมีผลผูกพันต่อผู้ถูกเวนคืนทุกรายแม้ว่าจะได้จ่ายค่าชดเชยไปนานแล้วหรือจะผูกพันเฉพาะเป็นรายบุคคลก็ได้

๓. ตามมาตรา ๑๐ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์^๖ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีอำนาจเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้จ่ายเงินค่าจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือให้กับนายวิเชียร นวเอกมงคล และนางเสาวนีย์ ภิญโญ ผู้ฟ้องคดีที่เสนอเพิ่มอีกตารางวาละ ๒๐,๐๐๐ บาท หรือไม่ หรือมีอำนาจเพียงเสนอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการแก้ไขราคาที่ดินที่ถูกเวนคืนหรือราคาเบื้องต้นเท่านั้น

๔. ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง คำพิพากษาศาลปกครองมีผลผูกพันทางราชการที่จะต้องปฏิบัติตาม แต่หากข้อเท็จจริงที่ได้เปลี่ยนแปลงไปในภายหลัง เช่น ราคาที่ดินได้ลดลงจากเดิมหรือมีราคาคงที่มีได้สูงขึ้นเป็นลำดับทางราชการจะต้องดำเนินการตามคำพิพากษาศาลปกครองในเรื่องนี้อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี(สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) และผู้แทนกระทรวงคมนาคม(สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมทางหลวง)แล้ว มีความเห็นว่าข้อหารือดังกล่าวอาจสรุปได้เป็น ๓ ประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่ง มาตรา ๑๐ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ หมายความว่าอย่างไร มีขั้นตอนการดำเนินการอย่างไร (ซึ่งเป็นประเด็นตามข้อหารือ ๑.๑ – ๑.๔ และ ๓)

ประเด็นที่สอง การอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ต่างกับการดำเนินการตามมาตรา ๑๐ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันอย่างไร (ซึ่งเป็นประเด็นตามข้อหารือ ๑.๕)

ประเด็นที่สาม กรมทางหลวงจะต้องดำเนินการตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับมาตรา ๑๐ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ อย่างไร และหากข้อเท็จจริงที่ใช้ในการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดได้เปลี่ยนแปลงไปในภายหลัง กรมทางหลวงจะต้องดำเนินการตามคำพิพากษาในเรื่องนี้อย่างไร (ซึ่งเป็นประเด็นตามข้อหารือ ๒ และ ๔)

โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) มีความเห็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า มาตรา ๑๐ ทวิ^๗ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่บัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการได้ประกาศราคาเบื้องต้นสำหรับ

^๖มาตรา ๑๐ ทวิ ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ เห็นว่า เมื่อคณะกรรมการได้ประกาศราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่จะเวนคืนทั้งหมดหรือบางส่วนแล้ว ถ้าปรากฏว่าราคาของที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ และราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าหน้าที่ได้จ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนตามมาตรา ๑๐ หรือราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่คณะกรรมการได้กำหนดและประกาศไปแล้วตามมาตรา ๙ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่บุคคลตามมาตรา ๑๔ รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการตามมาตรา ๙ หรือคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๙ แก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินเสียใหม่ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติได้

ที่ดินที่จะเวนคืนทั้งหมดหรือบางส่วนแล้ว ถ้าปรากฏว่าราคาของที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับและ (๑) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าหน้าที่ได้จ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนตามมาตรา ๑๐^๒ หรือ (๒) ราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่คณะกรรมการได้กำหนดและประกาศไปแล้วตามมาตรา ๙^๓

และให้ถือว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่แก้ไขแล้วเป็นราคาซื้อขายที่ตกลงกันใหม่แทนราคาเดิม และราคาเบื้องต้นที่แก้ไขแล้วเป็นราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ แล้วแต่กรณี

ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือภายในหนึ่งร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่ประกาศแก้ไขแจ้งให้ผู้มีสิทธิมารับเงินซึ่งเป็นราคาของอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เพิ่มขึ้น และให้นำมาตรา ๒๔ วรรคสอง และมาตรา ๓๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ถ้าการสั่งให้แก้ไขตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นคุณแก่บุคคลตามมาตรา ๑๔ บุคคลใดมาครั้งหนึ่งแล้ว จะสั่งให้แก้ไขใหม่เพื่อบุคคลนั้นอีกไม่ได้

๒ มาตรา ๑๐ ในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจตกลงซื้อขาย และกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อดำเนินการจัดซื้อและจ่ายค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวต่อไป แต่จะให้ราคาหรือค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวเกินกว่าราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ กำหนดไว้ไม่ได้

ในกรณีที่สามารถตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนตามวรรคหนึ่งได้ แต่ไม่อาจตกลงกันได้ในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายจะขอรับเงินค่าทดแทนตามราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ กำหนดไว้ไปก่อน โดยสงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ ก็ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการทำสัญญาโดยมีเงื่อนไขดังกล่าวแล้วจ่ายค่าทดแทนไปก่อนได้

๓ มาตรา ๙ เมื่อพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ใช้บังคับแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ถ้าเป็นการเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ทางรถไฟ ทางพิเศษ คลองชลประทาน หรือกิจการที่คล้ายคลึงกัน ต้องสำรวจให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

เมื่อได้ดำเนินการสำรวจที่จะต้องเวนคืนเสร็จเป็นบางส่วนหรือแล้วเสร็จทั้งหมด ให้เจ้าหน้าที่เสนอรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งในสามสิบวัน นับแต่วันที่สำรวจแล้วเสร็จประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา ๑๔

ในกรณีที่พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ผ่านเขตท้องที่ใด ให้มีผู้แทนของสภาท้องถิ่นนั้นแห่งละหนึ่งคนเข้าร่วมเป็นกรรมการตามวรรคสองด้วย

ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทน ให้คณะกรรมการกำหนดโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๑๔ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๔ และดำเนินการให้แล้วเสร็จและประกาศราคาที่กำหนดไว้ ณ สถานที่ตามมาตรา ๗ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง

ในกรณีที่มิเหตุจำเป็นทำให้ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามวรรคสี่ได้ คณะกรรมการจะขอให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวขยายเวลาออกไปอีกก็ได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการตามมาตรา ๙ หรือคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๙ แก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินเสียใหม่ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติได้ แสดงว่า การแก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินสามารถกระทำได้ทั้งการเวนคืนตามมาตรา ๙ และการตกลงซื้อขายตามมาตรา ๑๐ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกรณีที่หารือมาเป็นการขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา ๒๐^๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ จึงมีปัญหว่าการดำเนินการตามมาตรา ๑๐ ทวิ จะครอบคลุมถึงกรณีนี้หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เห็นว่า เนื่องจากบทบัญญัติตามมาตรา ๒๐ ได้กำหนดให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๓๓ มาใช้โดยอนุโลมกับการจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วย ดังนั้น เจ้าหน้าที่เวนคืนก็ต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๐ โดยจะให้ราคาหรือค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์เกินกว่าราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ กำหนดไว้ไม่ได้ และเมื่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ เห็นว่า ราคาที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้น และราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จ่ายตามมาตรา ๑๐ ซึ่งนำมาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามบทบัญญัติของมาตรา ๒๐ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ก็ย่อมดำเนินการตามมาตรา ๑๐ ทวิ ได้

สำหรับประเด็นว่า ราคาของที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับจะหมายความว่าอย่างไร นั้น จะเห็นได้ว่า มาตรา ๙ วรรคสี่ ได้บัญญัติให้การกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทนเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๑๔ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ซึ่งมาตรา ๒๑^๕ ได้บัญญัติให้การ

^๔มาตรา ๒๐ ในกรณีที่ต้องเวนคืนที่ดินแปลงใดแต่เพียงบางส่วน ถ้าเนื้อที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นน้อยกว่าสี่สิบห้าตารางวา หรือด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่าห้าวา และที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมิได้ติดต่อกับที่ดินส่วนที่เหลืออยู่ของเจ้าของเดียวกัน หากเจ้าของร้องขอ ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วย

ในกรณีที่มีการจัดซื้อที่ดิน ให้ตามมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๓๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^๕มาตรา ๒๑ เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๔ นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง

(๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

(๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่

(๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติ

กรรม

(๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(๕) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

กำหนดเงินค่าทดแทนต้องคำนึงถึงราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ดังนั้น ในการพิจารณาว่าราคาของที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้นหรือไม่ จึงต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณีๆ ไป โดยต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๑ ด้วย ทั้งนี้ การเพิ่มสูงขึ้นของราคาอาจเป็นเพียงครั้งเดียวหรือเป็นระยะๆ ก็ได้ หากต่อมาราคาของที่ดินได้ลดลงมาก่อนที่จะมีการดำเนินการตามมาตรา ๑๐ ทวิ ก็อาจต้องพิจารณาเป็นกรณีๆ ไปว่าจะต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๐ ทวิ หรือไม่

เมื่อได้มีการแก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินแล้ว มาตรา ๑๐ ทวิ ได้กำหนดให้ถือว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่แก้ไขแล้วเป็นราคาซื้อขายที่ตกลงกันใหม่แทนราคาเดิม และราคาเบื้องต้นที่แก้ไขแล้วเป็นราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ ดังนั้น การแก้ไขราคาย่อมมีผลย้อนหลังไปถึงผู้ถูกเวนคืนทุกราย อย่างไรก็ตาม ย่อมขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด หากคณะกรรมการเห็นว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่ได้กำหนดไปแล้วสำหรับผู้ถูกเวนคืนรายใดหรือในท้องที่ใดเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนแล้ว คณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจที่จะกำหนดเป็นเงื่อนไขไม่ให้แก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินของผู้ถูกเวนคืนบางรายหรือการเวนคืนบางท้องที่ได้ ซึ่งในเรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๕๐๙/๒๕๓๕^๖

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม

ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่เข้าไปในการเวนคืน ได้กระทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน แต่ไม่ให้ถือว่าราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ทวีขึ้นนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทนเพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายกลับต้องจ่ายเงินให้อีก

ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่งและส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลง ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย

การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นตามวรรคสองหรือราคาลดลงตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขายหรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้นด้วย

^๖บันทึก เรื่อง การใช้บังคับประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ฯ กรณีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อก่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วน ชั้นที่ ๒ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๗๕๔ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๓๕

ประเด็นที่สอง เห็นว่า มาตรา ๒๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ เป็นกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ ทวิ มาตรา ๒๓ หรือมาตรา ๒๔ วรรคสาม ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการ ซึ่งสิทธิอุทธรณ์เป็นสิทธิเฉพาะตัว ส่วนการแก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินตามมาตรา ๑๐ ทวิ เป็นกรณีที่รัฐมนตรีผู้รักษาการเห็นว่าไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนจึงได้ดำเนินการให้มีการแก้ไขราคาโดยไม่ต้องพิจารณาว่าได้มีการดำเนินการอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ ก่อนหรือไม่ นอกจากนี้ แม้จะได้มีการแก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินตามมาตรา ๑๐ ทวิ แล้ว ผู้มีสิทธิรับประโยชน์จากการแก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินก็ยังสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ ได้ ซึ่งในเรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๖๒๕/๒๕๓๔^๔ ว่ามูลเหตุที่รัฐมนตรีจะใช้อำนาจตามมาตรา ๑๐ ทวิ แก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินเสียใหม่ก็ต่อเมื่อรัฐมนตรีเห็นว่า ราคาของที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับและราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าหน้าที่ได้จ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนตามมาตรา ๑๐ หรือราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่คณะกรรมการได้กำหนดและประกาศไปแล้วตามมาตรา ๙ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่บุคคลที่ระบุไว้ในมาตรา ๑๔ ฉะนั้น ไม่ว่ารัฐมนตรีจะได้วินิจฉัยอุทธรณ์ที่เป็นคุณแก่ผู้อุทธรณ์หรือไม่ก็ตาม ถ้ามีมูลเหตุดังได้กล่าวมาข้างต้น รัฐมนตรีย่อมอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐ ทวิ สั่งแก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินเสียใหม่ให้เป็นธรรมได้

ประเด็นที่สาม เห็นว่า คำพิพากษาศาลปกครองย่อมผูกพันคู่กรณีให้ปฏิบัติตามนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษามาตรา ๗๐^๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี

^๓มาตรา ๒๕ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๔ ผู้ใดไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ ทวิ มาตรา ๒๓ หรือมาตรา ๒๔ วรรคสาม มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้น ภายในหกสิบวันนับแต่วันได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว

ในการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายและผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์มีจำนวนทั้งหมดไม่น้อยกว่าห้าคน เป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์

^๔บันทึก เรื่อง ทารื้อแนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีเมื่อได้มีประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔๑ ใช้บังคับแล้ว ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๖๐๑/๑๑๔๓ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๓๔

^๕มาตรา ๗๐ คำพิพากษาศาลปกครองให้ผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไข กลับ หรือดลเสีย

พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ สำหรับกรณีตามข้อหาเรื่องนี้จะเห็นได้ว่า ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาแล้วว่าราคาของที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้นจนก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีและมีคำพิพากษาแล้ว กรมทางหลวงผูกพันที่จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๐ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

อย่างไรก็ตาม แม้คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวจะได้วินิจฉัยให้กรมทางหลวงดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายมาตรา ๑๐ ทวิ เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า กรณีนี้มีมูลเหตุที่จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๐ ทวิ คือ ราคาของที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้นจนก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแล้วก็ตาม แต่การที่จะสั่งให้มีการแก้ไขราคาที่ดินหรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินเสียใหม่หรือไม่ นั้น เป็นเรื่องที่อยู่ในดุลพินิจของฝ่ายปกครอง คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดไม่มีผลบังคับให้รัฐมนตรีต้องสั่งให้มีการแก้ไขราคาที่ดินหรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินดังกล่าว หากเห็นว่าราคาของที่ดินหรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่ได้กำหนดไปแล้วเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนแล้ว คณะรัฐมนตรีก็จะกำหนดเป็นเงื่อนไขไม่แก้ไขราคาสำหรับผู้ถูกเวนคืนบางรายหรือการเวนคืนบางท้องที่ได้ ทั้งนี้ ตามแนวทางที่ได้มีการวินิจฉัยไว้แล้วในเรื่องเสรีที่ ๕๐๙/๒๕๓๔ ดังที่ได้กล่าวถึงในประเด็นที่หนึ่ง

สำหรับประเด็นที่ว่า หากข้อเท็จจริงที่ใช้ในการพิจารณาของศาลปกครองได้เปลี่ยนแปลงในภายหลังนั้น เห็นว่า การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลย่อมต้องใช้ข้อเท็จจริงในขณะที่เกิดเหตุเป็นหลักในการพิจารณา แม้ว่าหลังจากที่มีคำพิพากษาแล้ว ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับราคาที่ดินจะเปลี่ยนแปลงไป ย่อมไม่มีผลกระทบต่อคำพิพากษาของศาล อย่างไรก็ตาม มาตรา ๗๕^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ได้กำหนดให้คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกระทบจากผลแห่งคดีนั้นอาจมีคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองนั้นใหม่ได้ หากข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

ในกรณีที่คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ให้หรือการปฏิบัติตามคำบังคับไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ ให้หรือการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด

^{๑๐}มาตรา ๗๕ ในกรณีที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาดแล้วคู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกระทบจากผลแห่งคดีนั้นอาจมีคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองนั้นใหม่ได้ในกรณีดังต่อไปนี้

๑.ลา

๑.ลา

(๔) คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ทำขึ้นโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญซึ่งทำให้ผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งขัดกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น

๑.ลา

๑.ลา

เลขที่การคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๔๗