

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วย
การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

กระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๒๐๙/๔๖๑๘ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า นางชูศรี มังกรพาณิชย์ ซึ่งถูกเวนคืนทรัพย์สินเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข ๓๑๐๐ สายแยกทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๐๖ เลียบคลองรังสิตไปจดแม่น้ำเจ้าพระยาที่สี่แยกวัดเทียนถวาย และทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๐๖ สายต่อทางของกรมโยธาธิการควบคุม-บรรจบทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๔๖ (บางขุน) ที่สี่แยกวัดเทียนถวาย ได้ร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลืออยู่ซึ่งใช้การไม่ได้ แต่เจ้าหน้าที่ไม่ยอมเวนคืนตามคำร้องขอของผู้ร้องทั้งหมด โดยเวนคืนเฉพาะบางส่วน ผู้ร้องจึงได้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยมีข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้

๑. นางชูศรีฯ มีหนังสือฉบับลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ขอให้กรมทางหลวงเวนคืนสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือซึ่งใช้การไม่ได้ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ

๒. กรมทางหลวง โดยสำนักทางหลวงที่ ๑๑ (กรุงเทพฯ) ได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๖๒๕/จต ๓๘๔/๕๘ ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๐ แจ้งผลให้ผู้ร้องทราบโดยเวนคืนสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือจากการเวนคืนตามคำร้องของผู้ร้อง และต่อมาได้มีหนังสือที่ คค ๐๖๒๖/จต ๔๔๖/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๓ แจ้งให้ผู้ร้องทราบว่า กรมทางหลวงพิจารณาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ แล้ว เห็นควรให้จัดซื้อสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือจากการเวนคืนส่วนที่เหลือซึ่งใช้การไม่ได้บางส่วนเฉพาะโรงน้ำแข็งโรงที่ ๑ โรงที่ ๒ อาคารไม้ชั้นเดียว ๘ ห้อง และอาคาร ค.ส.ถ. ๓ ชั้น เท่านั้น ส่วนที่เหลือออกนั้นไม่เวนคืนหรือจัดซื้อ เนื่องจากยังสามารถใช้การได้

๓. นางชูศรีฯ ได้มีหนังสือฉบับลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๓ อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ขอให้เวนคืนสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือทั้งหมด ตามความในมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ กระทรวงคมนาคมรับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๓

๔. คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทน คณะที่ ๔ ได้พิจารณาคำขอของผู้อุทธรณ์ดังกล่าว ตามบันทึกการรายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนฯ ครั้งที่ ๑๘/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๓ และครั้งที่ ๑๙/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๓ มีมติยกคำร้องของผู้อุทธรณ์โดยไม่เวนคืนสิ่งปลูกสร้างทั้งหมดของผู้อุทธรณ์ และให้สำนักอุทธรณ์เงินค่าทดแทนพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับคำร้องที่อ้างว่า หนังสือแจ้งการเวนคืนบางส่วนไม่ชอบด้วยกฎหมาย

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้วินิจฉัยอุทธรณ์ตามความในมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ แล้ว เห็นชอบตามมติคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนฯ เมื่อวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๓ และแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้อุทธรณ์ทราบ เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๓

๕. นางชูศรีฯ ได้มีหนังสือฉบับลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ อุทธรณ์ค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างที่กรมทางหลวงเห็นควรเวนคืนสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือจากการเวนคืนเพียงบางส่วน โดยไม่เวนคืนทั้งหมดตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ว่า ขอให้ปรับราคาค่าทดแทนให้ใหม่ โดยพิจารณาราคาจากราคาปัจจุบัน และคำนึงถึงจำนวนวัสดุตามข้อเท็จจริง และการเวนคืนของกรมทางหลวงทำให้เกิดความเสียหายต่อธุรกิจการทำโรงน้ำแข็ง จึงขอให้พิจารณาค่าชดเชยในส่วนนี้ด้วย

๖. คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนฯ ในการประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๕ ที่ประชุมรับทราบข้อมูล รวมถึงการชี้แจงข้อเท็จจริงของเจ้าหน้าที่กรมทางหลวง และพิจารณาคำขออุทธรณ์โดยตรวจสอบข้อเท็จจริง เอกสารหลักฐาน ขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว มีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ความเห็นที่ ๑ เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่ถูกเวนคืนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นแต่เพียงบางส่วน มีสิทธิที่จะร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในส่วนที่เหลืออยู่ซึ่งใช้การไม่ได้แล้วด้วยก็ได้ และตามนัยมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่ถูกเวนคืนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นแต่เพียงบางส่วนนั้น ใช้สิทธิในการอุทธรณ์ผลการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาหรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นได้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ยอมเวนคืนสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือตามคำร้องขอของเจ้าของที่ร้องขอให้เวนคืน ซึ่งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีดังกล่าวให้เป็นที่สุดตามนัยมาตรา ๑๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ

นอกจากนี้ มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติคานียามของคำสั่งทางปกครองไว้ว่า เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรองและการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ และการอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง ส่วนมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้ว่า ในการพิจารณาอุทธรณ์ ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้

กรณีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้อุทธรณ์ถูกเวนคืนสิ่งปลูกสร้างและพื้นที่บางส่วน และได้มีการพิจารณาจ่ายเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างและพื้นที่ที่ถูกเวนคืนเรียบร้อยแล้ว ต่อมาผู้อุทธรณ์ได้ใช้สิทธิตามนัยมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ร้องขอให้กรมทางหลวงพิจารณาเวนคืนสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือทั้งหมดของผู้อุทธรณ์ ซึ่งกรมทางหลวงได้พิจารณาแล้วเห็นว่าไม่สมควรเวนคืนสิ่งปลูกสร้างทั้งหมดตามที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอ โดยเห็นสมควรเวนคืนแต่เฉพาะโรงน้ำแข็งอาคาร ๑ อาคาร ๒ อาคารไม้ชั้นเดียว จำนวน ๘ ห้อง และอาคาร ค.ส.ล. ๓ ชั้นเท่านั้น ซึ่งข้อพิจารณาของกรมทางหลวงดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อผู้อุทธรณ์ได้รับทราบผลการพิจารณาของกรมทางหลวงแล้ว ผู้อุทธรณ์จึงใช้สิทธิอุทธรณ์ข้อพิจารณาของกรมทางหลวงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมตามนัยมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ อันเนื่องมาจากกรมทางหลวงมิได้เวนคืนสิ่งปลูกสร้างตามคำร้องขอของผู้อุทธรณ์ คือ การร้องขอให้เวนคืนสิ่งปลูกสร้างทั้งหมด ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนฯ ได้เข้าตรวจสอบพื้นที่เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมและพิจารณาแล้วเห็นสมควรนำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมพิจารณาวินิจฉัยโดยมีความเห็นประกอบการพิจารณาว่า สิ่งปลูกสร้างที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอให้เวนคืนทั้งหมดตามนัยมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันนั้น ยังอยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ เห็นสมควรไม่เวนคืนสิ่งปลูกสร้างทั้งหมดตามคำร้องขอของผู้อุทธรณ์ ซึ่งหมายรวมถึงสิ่งปลูกสร้างบางส่วนที่กรมทางหลวงเห็นสมควรเวนคืนบางส่วนด้วย ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนฯ คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองด้วย เช่นเดียวกัน จึงเป็นที่สุดตามนัยมาตรา ๑๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และโดยที่ มาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้บัญญัติให้การพิจารณาอุทธรณ์ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้ ดังที่กล่าวมาแล้ว ดังนั้น แม้กรมทางหลวงจะได้พิจารณาในเบื้องต้นแล้วมีคำสั่งทางปกครองไม่เวนคืนสิ่งปลูกสร้างทั้งหมดตามที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอ คงเห็นควรเวนคืนสิ่งปลูกสร้างของผู้อุทธรณ์แต่เฉพาะบางส่วนจนเป็นเหตุให้ผู้อุทธรณ์ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของกรมทางหลวงดังกล่าวมาตามนัยมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ก็ตาม แต่การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามกฎหมาย ได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งไม่เวนคืนสิ่งปลูกสร้างทั้งหมดตามความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทน นั้น ย่อมเป็นกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้มีคำสั่งทางปกครองพิจารณาเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองของกรมทางหลวงเดิมตามนัยมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แล้ว และคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมดังกล่าวเป็นที่สุดตามนัยมาตรา ๑๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ซึ่งหากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ผู้อุทธรณ์คงมีสิทธิแต่เพียงนำเรื่องนี้ไปฟ้องคดีต่อศาลเท่านั้น การที่ผู้อุทธรณ์ขออุทธรณ์เพิ่มราคาค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างจากราคาที่กรมทางหลวงได้เคยพิจารณาไว้เดิมก่อนที่รัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงคมนาคมจะมีคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่เวนคืนสิ่งปลูกสร้างของผู้อุทธรณ์ทั้งหมดในครั้งนี้ จึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนฯ ที่จะพิจารณาได้ หากกรมทางหลวงหรือกระทรวงคมนาคมจะรับเรื่องของผู้อุทธรณ์ไว้พิจารณา กรณีนี้คงเป็นเพียง การพิจารณาคำร้องทุกข์หรือร้องเรียนทั่วไปเท่านั้น มิใช่การพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ แต่อย่างใด

อนึ่ง การที่มาตรา ๑๙ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ บัญญัติว่า “ในการดำเนินการตามวรรคสองให้นำมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๓๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม” นั้น ต้องเป็นกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยให้เวนคืนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลืออยู่ซึ่งใช้การไม่ได้ตามคำอุทธรณ์ของเจ้าของเท่านั้น จึงให้นำมาตรา ๑๐ (กรณีให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจตกลงซื้อขาย และกำหนดเงินค่าทดแทน) มาตรา ๑๑ (กรณีให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ จ่ายเงินค่าอสังหาริมทรัพย์) และมาตรา ๓๓ (กรณีให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับดอกเบี้ย ในกรณีเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จ่ายเงินล่าช้ากว่ากำหนด) มาใช้บังคับ โดยอนุโลม ซึ่งหากเป็นกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมวินิจฉัยอุทธรณ์โดยให้เวนคืนโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลืออยู่ซึ่งใช้การไม่ได้ตามคำอุทธรณ์ของเจ้าของแล้ว เจ้าหน้าที่ที่จะต้อง กำหนดและจ่ายเงินค่าทดแทนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างให้แก่ผู้อุทธรณ์ ซึ่งหากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจ เงินค่าทดแทนดังกล่าว ผู้อุทธรณ์ย่อมมีสิทธิอุทธรณ์ในส่วนของจำนวนเงินค่าทดแทนต่อ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้อีก แต่ในกรณีนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้วินิจฉัย อุทธรณ์โดยไม่เวนคืนสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือทั้งหมดและคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง คมนาคมเป็นที่สิ้นสุดแล้ว ดังนั้น จึงไม่มีกรณีที่จะต้องจ่ายเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือ ให้แก่ผู้อุทธรณ์ และไม่มีกรณีที่จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๙ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วย การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ แต่ประการใด

ความเห็นที่ ๒ เห็นว่า เรื่องนี้ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องขอให้กรมทางหลวงในฐานะ เจ้าหน้าที่เวนคืน เวนคืนสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือทั้งหมดตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วย การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ซึ่งกรมทางหลวง โดยสำนักทางหลวงที่ ๑๑ (กรุงเทพฯ) มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๓ แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องทราบ ว่า ความเสียหายของโรงน้ำแข็งเกิดขึ้น เฉพาะอาคารที่ ๒ ในเรื่องการรับ-ส่งน้ำแข็งเท่านั้น ส่วนโรงน้ำแข็งอาคาร ๓ โรงน้ำแข็งอาคาร ๔ และโรงน้ำแข็งอาคาร ๕ ไม่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนแต่อย่างใด แต่ในโรงน้ำแข็งอาคาร ๑ ซึ่งได้หยุดการผลิตก่อนการเวนคืนนั้น ถ้ากลับมาทำการผลิตใหม่ก็จะมีผลกระทบในการจอตลอดเช่นกัน ดังนั้น กรมทางหลวงจึงเห็นควรให้จัดซื้อสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือจากการเวนคืนเฉพาะโรงน้ำแข็ง อาคาร ๑ อาคาร ๒ อาคารไม้ชั้นเดียวจำนวน ๘ ห้อง และอาคาร ค.ส.ล. ๓ ชั้น ซึ่งการพิจารณา ดังกล่าว กรมทางหลวงได้ดำเนินการโดยอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายตามมาตรา ๑๙ แห่ง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ แล้ว โดยที่ผู้ร้องเห็นว่าโรงน้ำแข็งทั้ง ๕ โรง ไม่สามารถใช้การต่อไปได้ แต่กรมทางหลวงพิจารณาแล้วเห็นว่า ควรเวนคืนเฉพาะโรงน้ำแข็งอาคาร ๑ อาคาร ๒ อาคารไม้ชั้นเดียวจำนวน ๘ ห้อง และอาคาร ค.ส.ล. ๓ ชั้น เท่านั้น ส่วนโรงน้ำแข็งอาคาร ๓ อาคาร ๔ และอาคาร ๕ ไม่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนแต่อย่างใด เมื่อเวนคืนโรงน้ำแข็งอาคาร ๑

และอาคาร ๒ แล้ว สามารถปรับปรุงโรงน้ำแข็งที่เหลือให้สามารถผลิตน้ำแข็งและใช้การต่อไปได้ ซึ่งผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับการพิจารณาของกรมทางหลวงดังกล่าว จึงใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ขอให้สั่งให้กรมทางหลวงเวนคืนสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือทั้งหมด ซึ่งหมายถึงโรงน้ำแข็งอาคาร ๓ อาคาร ๔ และอาคาร ๕ ที่กรมทางหลวงยังไม่ได้เวนคืน

การร้องขอให้เวนคืนสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ เป็นกรณีที่เจ้าของประสงค์จะให้เจ้าหน้าที่เวนคืนสิ่งปลูกสร้างที่อยู่นอกเขตทางในการพิจารณาคำขอของผู้อุทธรณ์ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนฯ ได้พิจารณาตามประเด็นในคำร้องของผู้อุทธรณ์และมีมติให้ยกคำร้อง โดยไม่เวนคืนสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือทั้งหมด เนื่องจากสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือยังสามารถใช้การได้ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้วินิจฉัยอุทธรณ์เห็นชอบตามมติดังกล่าว คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีผลเพียงยกคำร้องของผู้อุทธรณ์เท่านั้น ไม่มีผลให้เพิกถอนหรือลบล้างผลการพิจารณาของกรมทางหลวงที่ให้เวนคืนโรงน้ำแข็งอาคาร ๑ และอาคาร ๒ ที่อยู่นอกเขตทางเพิ่มเติม การที่กรมทางหลวงได้เวนคืนโรงน้ำแข็งอาคาร ๑ และอาคาร ๒ เพิ่มเติมเป็นผลสืบเนื่องมาจากการร้องขอให้เวนคืนสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือทั้งหมดของเจ้าของตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ แต่กรมทางหลวงให้เวนคืนบางส่วน แล้วแจ้งให้ผู้อุทธรณ์มาตกลงราคาค่าทดแทน การจ่ายเงินค่าทรัพย์สินเนื่องจากผลของการเวนคืนเป็นการจ่ายเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ แล้ว

เมื่อมีการร้องขอให้เวนคืนสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือ เจ้าหน้าที่อาจมีคำสั่งให้เวนคืนส่วนที่เหลือทั้งหมด ซึ่งเป็นการเวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของ หรือไม่เวนคืนส่วนที่เหลือตามคำร้องขอของเจ้าของซึ่งการไม่เวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของนั้นอาจจะเป็นกรณีไม่เวนคืนทั้งหมด หรือให้เวนคืนส่วนที่เหลือเพิ่มอีกบางส่วนก็ได้ ในกรณีเจ้าหน้าที่เวนคืนสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือเพิ่มอีกบางส่วนจะกำหนดค่าทดแทนอย่างไร

มาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ บัญญัติว่า ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่ยอมเวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของ เจ้าของมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้น ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ มิฉะนั้นให้ถือว่ารัฐมนตรีวินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่เวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของ

มาตรา ๑๙ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ บัญญัติว่า ในการดำเนินการตามวรรคสอง ให้นำมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๓๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งตามมาตรา ๑๐ เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ตกลงซื้อขายและกำหนดเงินค่าทดแทนกับเจ้าของ แต่จะให้ราคาเกินกว่าราคาเบื้องต้นไม่ได้ รวมทั้งกรณีตกลงซื้อขายแต่ไม่อาจตกลงกันได้ในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน ซึ่งเจ้าของรับเงินไปก่อนโดยสงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ สำหรับมาตรา ๑๑ เป็นเรื่องให้เจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนทั้งหมดในกรณีมีการตกลงซื้อขายตามมาตรา ๑๐ ภายใน ๑๒๐ วัน นับแต่วันทำสัญญาซื้อขาย ส่วนมาตรา ๓๓ เป็นเรื่องการจ่ายดอกเบี้ยกรณีที่มีการจ่ายเงินค่าทดแทนล่าช้ากว่าที่กำหนดในมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง ซึ่งการนำมาใช้บังคับโดยอนุโลมหมายความว่าให้นำมาใช้บังคับเท่าที่การดำเนินการในเรื่องนั้นจะสามารถดำเนินการได้ รวมถึง

สิทธิอุทธรณ์ด้วย เนื่องจากการยื่นคำร้องขอให้เวนคืนสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือตามมาตรา ๑๙ กฎหมายไม่ได้บัญญัติระยะเวลาที่เจ้าของจะต้องยื่นคำร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือเอาไว้ ดังนั้น เจ้าของสิ่งปลูกสร้างอาจยื่นคำร้องต่อเจ้าหน้าที่เมื่อพระราชกฤษฎีกาหมดอายุแล้วก็ได้

ดังนั้น ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเวนคืนการจ่ายค่าทดแทนค่าสิ่งปลูกสร้างบริเวณนอกเขตทางไม่ว่าในกรณีที่เจ้าหน้าที่เวนคืนมีความเห็นให้เวนคืนทั้งหมดหรือเวนคืนเพิ่มบางส่วน หรือกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีความเห็นให้เวนคืนเพิ่มทั้งหมดหรือบางส่วน เมื่อผู้ถูกเวนคืนไม่พอใจค่าทดแทนที่จ่ายในส่วนนี้ ย่อมมีสิทธิอุทธรณ์ราคาค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีได้ตามความในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ

ในกรณีของผู้อุทธรณ์เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่เวนคืนสิ่งปลูกสร้างเพิ่มอีกบางส่วน เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ยอมเวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ซึ่งต้องนำความในมาตรา ๑๙ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งรวมถึงสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีด้วย เมื่อผู้ร้องได้ยื่นอุทธรณ์ภายใน ๖๐ วัน นับจากวันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้ปรับเงินค่าทดแทน จึงเป็นการยื่นอุทธรณ์โดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเห็นควรรับอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ไว้พิจารณา

ที่ประชุมร่วมกันพิจารณาแล้วส่วนใหญ่เห็นด้วยกับความเห็นที่ ๑ จึงเห็นควรไม่รับอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ไว้พิจารณา

กระทรวงคมนาคม พิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากความเห็นของกรรมการในคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนฯ มีความเห็นที่แตกต่างกันแบ่งออกเป็น ๒ ฝ่าย ในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ นอกจากนี้ มติของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนดังกล่าวยังขัดแย้งกับความเห็นของสำนักอุทธรณ์เงินค่าทดแทน และสำนักกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม ที่พิจารณาเห็นว่า คำวินิจฉัยของท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมไม่ถือว่าเป็นการเพิกถอนการพิจารณาดำเนินการของเจ้าหน้าที่เวนคืน (ตามบันทึกที่ คค ๐๒๐๙/สอ ๙๐๓ ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ และบันทึกที่ คค ๐๒๐๕/สกม ๙๖๒ ลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๓) เพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและเพื่อให้ได้ข้อยุติในปัญหาข้อกฎหมายและเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการต่อไป กระทรวงคมนาคมขอหารือก่อนเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมวินิจฉัยอุทธรณ์ในประเด็น ดังนี้

๑. คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมที่เห็นชอบตามมติคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนฯ โดยไม่เวนคืนสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือทั้งหมดของผู้อุทธรณ์ตามคำร้องขอของผู้ร้อง เนื่องจากสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือยังสามารถใช้การได้ ถือว่าเป็นการเพิกถอนคำสั่งกรมทางหลวงที่ให้เวนคืนส่วนที่เหลือบางส่วนหรือไม่

๒. เมื่อกรมทางหลวงกำหนดค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือจากการเวนคืนให้เฉพาะบางส่วน โดยไม่เวนคืนสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือทั้งหมดตามคำร้องขอของผู้อุทธรณ์ และผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในราคดังกล่าวได้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีอำนาจรับอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ไว้พิจารณาได้หรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาปัญหาของกระทรวงคมนาคม โดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมทางหลวง) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้วมีความเห็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้ให้สิทธิเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่จะอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ที่ไม่เวนคืนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือตามคำร้องขอไว้ในมาตรา ๑๙^๑ โดยให้เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ ขั้นตอนต่าง ๆ ที่กำหนดไว้นั้น เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเวนคืนให้มีสิทธิเสนอเรื่องทบทวนให้เวนคืนสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลืออยู่ได้ แต่ต้องกระทำภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้

ในการพิจารณาอุทธรณ์ของรัฐมนตรี นั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือขอบเขตการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้ในมาตรา ๔๖^๒ โดยให้มีอำนาจพิจารณาทบทวนคำสั่งของเจ้าหน้าที่ได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระ หรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้

เมื่อข้อเท็จจริงในเรื่องที่ขอหารือมานี้ปรากฏว่า กรมทางหลวงได้มีหนังสือที่ คค ๐๖๒๖/จต ๙๔๖/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๓ แจ้งนางชูศรีฯ ว่า เห็นควรให้จัดซื้อสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือจากการเวนคืนซึ่งใช้การไม่ได้บางส่วน เฉพาะโรงน้ำแข็งโรงที่ ๑ โรงที่ ๒ อาคารไม้ชั้นเดียว ๘ ห้อง และอาคาร ค.ส.ล. ๓ ชั้น และนางชูศรีฯ ได้มีหนังสืออุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ให้เวนคืนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือทั้งหมด เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้รับคำอุทธรณ์แล้วจึงมีอำนาจพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองของ

^๑มาตรา ๑๙ ในกรณีที่ต้องเวนคืนโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นแต่เพียงบางส่วน เจ้าของจะร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนส่วนที่เหลืออยู่ซึ่งใช้การไม่ได้แล้วด้วยก็ได้

ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่ยอมเวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของ เจ้าของมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้น ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ มิฉะนั้นให้ถือว่ารัฐมนตรีวินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่เวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของ

คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

ในการดำเนินการตามวรรคสอง ให้นำมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๓๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^๒มาตรา ๔๖ ในการพิจารณาอุทธรณ์ ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้

เจ้าหน้าที่เวนคืนได้ตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้น เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วเห็นชอบตามมติคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทน คณะที่ ๔ ให้ยกคำอุทธรณ์ โดยไม่เวนคืนสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือของนางชูศรีฯ ทั้งหมด คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งกรมทางหลวงที่ให้เวนคืนสิ่งปลูกสร้างตามหนังสือกรมทางหลวง ที่ คค ๐๖๒๖/จต ๙๔๖/๒๕๘๕ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๓ ซึ่งกรมทางหลวงต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมดังกล่าว

ประเด็นที่สอง เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้วินิจฉัยให้ยกคำอุทธรณ์โดยไม่เวนคืนสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือทั้งหมดเป็นการเพิกถอนคำสั่งที่ให้เวนคืนสิ่งปลูกสร้างตามหนังสือกรมทางหลวง ที่ คค ๐๖๒๖/จต ๙๔๖/๒๕๘๕ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๓ ด้วย คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีถือเป็นที่สุดตามมาตรา ๑๙^๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ กรณีย่อมมีผลให้ไม่ต้องการเวนคืนสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลืออยู่ของนางชูศรีฯ อีกและไม่มีเหตุให้ต้องจ่ายค่าทดแทน ดังนั้น จึงไม่มีมูลกรณีที่จะพิจารณาอุทธรณ์ขอเพิ่มราคาค่าทดแทน และเมื่อนางชูศรีฯ ได้อุทธรณ์ราคาค่าทดแทน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจึงต้องมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ดังกล่าว และให้กรมทางหลวงปฏิบัติตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีฯ ที่สั่งตามมติคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนฯ ด้วย

(นายอัษฎพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๕๕