

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ระยะเวลาในการดำเนินการของคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำหนด
ราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๑

กรุงเทพมหานครมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กท ๐๙๐๘/๔๔๑๐ ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรุงเทพมหานครดำเนินการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน เพื่อสร้างทางหลวง ท้องถิ่น สายเชื่อมระหว่างถนนวิภาวดีรังสิตกับถนนพหลโยธิน พ.ศ. ๒๕๖๑ ออกโดยอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยดำเนินการตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เรื่อยมา เมื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน และการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับ กรุงเทพมหานครมีแนวทางปฏิบัติ บางประการเปลี่ยนไปจากเดิม โดยมีสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในบริเวณที่จะเวนคืน เพื่อสร้างทางหลวงท้องถิ่น สายเชื่อมระหว่างถนนวิภาวดีรังสิตกับถนนพหลโยธิน พ.ศ. ๒๕๖๑ มีกำหนดใช้บังคับสี่ปี โดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืน และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชกฤษฎีกา ซึ่งกรุงเทพมหานครได้แต่งตั้ง คณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิ รับเงินค่าทดแทน ตามคำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ ๔๕๑/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ แต่การดำเนินงานยังไม่แล้วเสร็จตามระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้อนุมัติให้ขยายระยะเวลาออกไปอีกเก้าสิบวัน ตามมาตรา ๒๑ วรรคสอง ตามหนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๒๐๘.๑/๖๐๐ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๖๓ แต่การดำเนินงานยังไม่แล้วเสร็จเนื่องจากการสำรวจอสังหาริมทรัพย์ หรือทรัพย์สินอื่นในแนวเขตที่ดินที่เวนคืนมีจำนวนหลายราย จึงมีปัญหว่าในกรณีที่คณะกรรมการ เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทนทำหน้าที่ไม่แล้วเสร็จในระยะเวลา ที่กำหนดตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่ง อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ แต่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวยังมีผลใช้บังคับและมีทรัพย์สินที่จะต้อง กำหนดเงินค่าทดแทน ในเรื่องนี้คณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้น และเงินค่าทดแทนดังกล่าวจะสามารถทำหน้าที่ต่อไปได้หรือไม่ หรือกรุงเทพมหานครจะต้องแต่งตั้ง คณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทนชุดใหม่ โดยกรุงเทพมหานครมีความเห็นเป็นสองฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้คณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๙ กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นภายในแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นและคณะกรรมการตามมาตรา ๑๙ ไม่อาจกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ รัฐมนตรีอาจอนุมัติให้ขยายระยะเวลาได้ไม่เกินเก้าสิบวัน ซึ่งข้อเท็จจริงเรื่องนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีประกาศขยายระยะเวลาการทำหน้าที่ของคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทนออกไปอีกเก้าสิบวันนับแต่วันครบกำหนด ดังนั้น เมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๒๑ แล้ว คณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทนดังกล่าวจึงไม่อาจทำหน้าที่ต่อไปได้

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า การกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ถือเป็นเพียงระยะเวลาเร่งรัดเพื่อให้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดให้แล้วเสร็จตามกรอบเวลา โดยมีได้กำหนดว่าหากไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดจะส่งผลกระทบต่อความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แต่จะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาอันสมควรเช่นเดียวกับมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่กำหนดระยะเวลาไว้โดยชัดแจ้งแต่ไม่ได้กำหนดผลของกฎหมายว่า หากไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาดังกล่าวจะมีผลทำให้คณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นและเงินค่าทดแทนไม่มีอำนาจตามกฎหมาย หรือมีผลทำให้มติในการกำหนดเงินค่าทดแทนไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ ยังสามารถเทียบเคียงความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาและคำพิพากษาศาลปกครองกลาง ดังนี้

๑. ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๔๓๙/๒๕๓๔ สรุปได้ว่า กระทรวงคมนาคมหรือปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ กรณีรัฐมนตรีจะพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาแล้วได้หรือไม่ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่า การที่กฎหมายบัญญัติให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวัน เนื่องจากมีเจตนารมณ์ที่จะเร่งรัดให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็วเพื่อประโยชน์ของราษฎรผู้ถูกเวนคืน มิได้หมายความว่าหากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวรัฐมนตรีจะไม่มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ยื่นมาภายในกำหนดเวลา

๒. คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๖๕๗/๒๕๕๖ สรุปได้ว่า การที่พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดให้สรรหาคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นเพียงระยะเวลาเร่งรัดให้คณะกรรมการสรรหาดำเนินการ มิได้เป็นระยะเวลาบังคับเด็ดขาดให้ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวแต่อย่างใด

ดังนั้น จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคำพิพากษาศาลปกครองกลาง ดังกล่าวจึงเห็นว่า แม้ปัจจุบันจะครบกำหนดตามที่ขยายระยะเวลาการทำหน้าที่ของคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทนแล้ว แต่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน เพื่อสร้างทางหลวงท้องถิ่น สายเชื่อมระหว่างถนนวิภาวดีรังสิตกับถนนพหลโยธิน พ.ศ. ๒๕๖๑ ยังมีผลใช้บังคับ คณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคา

อสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทนก็ยังคงมีอำนาจพิจารณากำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทนที่จะต้องดำเนินการเวนคืนต่อไปได้

กรุงเทพมหานครเห็นว่าปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในฐานะหน่วยงานที่ดำเนินการเวนคืน จึงขอหารือต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งความเห็นหรือข้อเสนอแนะอื่นใดเพื่อประโยชน์แก่การดำเนินการของกรุงเทพมหานคร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกรุงเทพมหานคร โดยมีผู้แทนกรุงเทพมหานครเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า โดยที่มาตรา ๒๑^๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้คณะกรรมการตามมาตรา ๑๙ กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นภายในแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นและคณะกรรมการตามมาตรา ๑๙ ไม่อาจกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ รัฐมนตรีอาจอนุมัติให้ขยายระยะเวลาได้ไม่เกินเก้าสิบวัน บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการตามมาตรา ๑๙^๒ ที่จะต้องกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นให้แล้วเสร็จ โดยระยะเวลาที่กำหนดเป็นระยะเวลาที่กำหนดให้ต้องเร่งรัดทำหน้าที่ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว การที่คณะกรรมการไม่ได้ทำหน้าที่ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวอาจเป็นความรับผิดชอบของคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องที่อาจต้องรับผิดชอบเป็นส่วนหนึ่งต่างหาก ส่วนจะต้องรับผิดชอบเพียงใดขึ้นอยู่กับว่าเหตุแห่งความล่าช้าเป็นเหตุอันจะพึงอ้างได้หรือไม่ และใครเป็นผู้ก่อให้เกิดความล่าช้า แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด ความล่าช้านั้นไม่ได้ทำให้หน้าที่ของคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จนั้นสิ้นสุดลง ตราบใดที่ยังกระทำการกิจที่กฎหมายกำหนดให้กระทำไม่แล้วเสร็จ คณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ก็ยังคงมีหน้าที่ที่จะต้องทำต่อไปให้แล้วเสร็จ และหากไม่สามารถทำให้แล้วเสร็จจนกระทั่งสิ้นอายุพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน ความรับผิดชอบของคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องก็อาจมีสูงขึ้นเพราะจะต้องมีการตราพระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่

^๑มาตรา ๒๑ ให้คณะกรรมการตามมาตรา ๑๙ กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นภายในแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนให้แล้วเสร็จ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และประกาศให้ประชาชนทราบ ณ สถานที่ที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๑๑

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นและคณะกรรมการตามมาตรา ๑๙ ไม่อาจกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ รัฐมนตรีอาจอนุมัติให้ขยายระยะเวลาตามวรรคสองได้ไม่เกินเก้าสิบวัน โดยทำเป็นประกาศและระบุเหตุผลการขยายระยะเวลาไว้ด้วย และให้นำความในมาตรา ๑๑ มาใช้บังคับกับการเผยแพร่ประกาศดังกล่าวโดยอนุโลม

ในกรณีที่รัฐมนตรีเห็นว่าราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๑๙ ได้กำหนดไว้ต่ำหรือสูงเกินไป ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม รัฐมนตรีจะเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดราคาใหม่ให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นก็ได้ ราคาที่คณะรัฐมนตรีกำหนดดังกล่าวให้ถือว่าเป็นราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๑๙ กำหนด

^๒มาตรา ๑๙ เมื่อพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๘ ใช้บังคับแล้ว ให้เจ้าหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่ ผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนกรมที่ดิน นายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขต และผู้บริหารท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทน

ขึ้นใช้บังคับอันอาจเป็นผลให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงเพราะจะต้องกำหนดราคาขึ้นใหม่
ซึ่งอาจสูงกว่าราคาเดิมเป็นจำนวนมากก็ได้



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕