

ปัญหาการใช้สิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน และการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง¹

ศิรินทรา กุลมา²

จากการศึกษาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึง ความเป็นมา แนวคิด หลักการพื้นฐานการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และหลักกรรมสิทธิ์ หลักเกณฑ์การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หลักเกณฑ์ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน หลักเกณฑ์การพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน หลักเกณฑ์การดำเนินคดีเวนคืนในศาลปกครอง รวมถึงกรรมสิทธิ์รวมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืน และหลักการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นเรื่องการใช้อำนาจปกครองในการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนเพื่อนำมาจัดทำบริการสาธารณะ ภายใต้เงื่อนไขที่ต้องมีการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน สิ่งสำคัญนอกจากกระบวนการขั้นตอนการกำหนดค่าทดแทนอันเป็นสิ่งบ่งชี้ว่าจะสามารถทำให้การเวนคืนนั้นเหมาะสมและเป็นธรรมหรือไม่ คือกระบวนการใช้สิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทน และการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

จากการศึกษาทำให้ทราบว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 49 และมาตรา 50 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน หลักเกณฑ์การพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน และหลักเกณฑ์การดำเนินคดีเวนคืนในศาลปกครองไว้เป็นการเฉพาะ แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวกลับไม่สอดคล้องตามทฤษฎีเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาการใช้สิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน และการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งสรุปได้ ดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาแรกคือ ปัญหาเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมเพียงบางรายยื่นอุทธรณ์เงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน บทบัญญัติมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่ง

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการใช้สิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน และการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิฑิตอนันต์ และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คนพร จิตต์จรุงเกียรติ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มณฑิลา ภักดีคง

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 40 ผู้ใดไม่พอใจเงินค่าทดแทนที่กำหนดไว้ในสัญญาซื้อขายตามมาตรา 25 และเงินค่าทดแทนเพิ่มเติมตามมาตรา 26 วรรคสอง เงินค่าทดแทนที่ได้รับหรือวางเงินค่าทดแทนตามมาตรา 28 วรรคสอง ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับเงินจากเจ้าหน้าที่หรือรับเงินที่วางไว้ แล้วแต่กรณี มีประเด็นปัญหากรณีผู้ถือกรรมสิทธิ์รวมหลายคนในที่ดินแปลงเดียวกัน และผู้ยื่นอุทธรณ์ได้ยื่นอุทธรณ์เฉพาะส่วนของตน คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะพิจารณาและรัฐมนตรีจะวินิจฉัยอุทธรณ์ครอบคลุมไปถึงผู้ถือกรรมสิทธิ์รวมรายอื่นในที่ดินแปลงเดียวกันที่ไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ได้หรือไม่ เพียงใด และกรณีที่ผู้ยื่นอุทธรณ์ได้ยื่นอุทธรณ์โดยมิได้ระบุส่วนไว้ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะพิจารณาและรัฐมนตรีจะวินิจฉัยอุทธรณ์ครอบคลุมไปถึงผู้ถือกรรมสิทธิ์รวมรายอื่นในที่ดินแปลงเดียวกันที่ไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ด้วยได้หรือไม่ เพียงใด เมื่อเปรียบเทียบกรณีเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมเพียงบางรายยื่นอุทธรณ์เงินค่าทดแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1358 มาตรา 1359 และมาตรา 1381 ตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามคำพิพากษาศาลฎีกาและตามคำพิพากษาศาลปกครอง ในประเด็นปัญหาดังกล่าว พบประเด็นหลักอยู่ในเรื่องของการตีความบทบัญญัติของกฎหมาย คำว่า “ผู้ใด” ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 25 วรรคหนึ่ง ปัจจุบันคือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 49 วรรคหนึ่ง เมื่อพิจารณาตามหลักกฎหมายแพ่งแล้ว ก็ย่อมจะเป็นคุณแก่เจ้าของกรรมสิทธิ์รวมทุกรายเช่นกัน คือรวมไปถึงเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมรายที่มีได้ยื่นอุทธรณ์เงินค่าทดแทนด้วย แต่หากกรณีเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่มีการบรรยายส่วนไว้อย่างชัดเจนว่ากรรมสิทธิ์ของตนอยู่ในส่วนใด ทิศทางใด เช่นนี้ จึงเป็นแต่เพียงถือกรรมสิทธิ์โดยใช้ชื่อร่วมกันในที่ดินซึ่งยังไม่ได้มีการรังวัดแบ่งแยกโฉนดออกมาเท่านั้น จะถือว่าเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมและนำหลักของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1359 มาใช้ไม่ได้ และหากเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมรายใดได้รับประโยชน์จากอุทธรณ์แล้ว รัฐไม่กำหนดค่าทดแทนส่วนที่เพิ่มขึ้นให้แก่เจ้าของกรรมสิทธิ์รวมผู้ถูกเวนคืนรายอื่น ๆ ด้วย ย่อมเป็นการไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกเวนคืนที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์รวม และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นตามเรื่องเสร็จที่ 291/2543 โดยเห็นว่าสิทธิในการอุทธรณ์เป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้ถูกเวนคืนแต่ละรายที่ไม่พอใจราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทน ไม่รวมถึงเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมรายที่ไม่ได้ใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์ด้วย แต่คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.51/2559 วินิจฉัยว่า กรณีเจ้าของกรรมสิทธิ์บางรายยื่นอุทธรณ์และได้รับการวินิจฉัยให้ได้รับเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นมีผลไปถึงเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมรายอื่นที่มีได้ยื่นอุทธรณ์ให้ได้รับเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นการวินิจฉัยบนพื้นฐานของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ต่อมาถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 แต่คำว่า “ผู้ใด”

ก็ยังมีบัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 49 วรรคหนึ่ง และเนื่องจากในระบบกฎหมายของไทยคำพิพากษาถึงที่สุดแท้จริงไม่ใช่กฎหมายเป็นเพียงแนวทางในการตีความกฎหมาย การแปลกฎหมายเท่านั้น และมีผลผูกพันเฉพาะผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีเท่านั้น จะเห็นได้ว่าในคดีเดียวกันเรื่องเดียวกันศาลตัดสินต่างกันจำนวนมาก ดังนั้น การยึดแนวคำพิพากษาของศาลเป็นสิ่งที่ถูกต้องน่าจะไม่ใช่ คำพิพากษาของศาลจึงเป็นที่อ้างอิงหากเกิดกรณีพิพาทต่าง ๆ ขึ้น และสามารถนำไปเทียบเคียงกับกรณีต่าง ๆ ซึ่งเกิดขึ้นในลักษณะเหมือน ๆ กันได้ เท่านั้น ส่งผลให้เกิดปัญหาการตีความบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 49 คำว่า “ผู้ใด” ว่าจะมีความหมายเพียงใด ซึ่งไม่สามารถหาข้อยุติได้ในตัวพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 เอง และแนวทางปฏิบัติดังกล่าวเกิดความไม่เป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมายเวนคืนเช่นกัน เพราะเหตุในการที่ผู้อุทธรณ์ได้รับเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นจากเดิมนั้น เป็นการแสดงให้เห็นว่าในขั้นตอนชั้นการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทนนั้นหน่วยงานของรัฐได้กำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ไว้อย่างไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรม ไม่เป็นไปตามกฎหมาย หรืออาจถึงขั้นที่เรียกว่าผิดพลาด ซึ่งอาจเกิดจากความคลาดเคลื่อนในด้านข้อมูลที่น่ามาใช้ประกอบการพิจารณาความผิดพลาดในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการเอง หรือความบกพร่องในด้านต่าง ๆ ฉะนั้นหากเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมรายใดได้รับประโยชน์จากอุทธรณ์แล้ว รัฐไม่กำหนดค่าทดแทนส่วนที่เพิ่มขึ้นให้แก่เจ้าของกรรมสิทธิ์รวมรายอื่น ๆ ด้วย ย่อมไม่สอดคล้องกับหลักกรรมสิทธิ์ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติรับรองในฐานะเสรีภาพพื้นฐานของประชาชน และได้ประกันสิทธิของบุคคลผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ว่าเมื่อเอกชนต้องยอมรับความเสียหายเป็นพิเศษเนื่องจากกิจกรรมที่ทำไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม รัฐจะต้องดำเนินการให้เอกชนผู้เสียหายนั้นได้รับค่าทดแทนอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะว่า คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7102/2539 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.51/2559 เป็นแนวทางที่เหมาะสมที่จะนำมาเป็นแนวทางสำหรับให้เจ้าหน้าที่ใช้ในการปฏิบัติงานและให้ความเป็นธรรมแก่เจ้าของกรรมสิทธิ์รวมซึ่งเป็นผู้ถูกเวนคืนได้ดีกว่าความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ 291/2543 ที่เห็นว่าหากเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมรายที่ยื่นอุทธรณ์ได้รับการวินิจฉัยให้ได้รับเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นแล้ว ผลก็คือผู้นั้นจะได้รับค่าทดแทนตามสัดส่วนที่ดินถือกรรมสิทธิ์ และไม่มีผลไปถึงเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมรายอื่นที่มีไต่ยื่นอุทธรณ์ด้วย เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการตีความดังกล่าว จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 49 ให้ชัดเจน

ประเด็นปัญหาที่สองคือ ปัญหา รัฐมนตรีไม่ได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด บทบัญญัติมาตรา 49 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่ง

อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดถึงหลักเกณฑ์การอุทธรณ์เงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ซึ่งกำหนดให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์เงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และมาตรา 50 วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติหลักเกณฑ์การดำเนินคดีเวนคืนในศาลปกครอง โดยบัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าของไม่พอใจคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตามมาตรา 49 หรือเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา 49 วรรคสอง แล้ว เจ้าของยังไม่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายใน 1 ปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาตามมาตรา 49 วรรคสอง แล้วแต่กรณี” ภายใต้งบของบทบัญญัตินี้ดังกล่าว หากผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้อุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแต่ไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนของรัฐมนตรี หรือจากการที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนภายในกำหนดระยะเวลาตามกฎหมายก็ย่อมมีสิทธิการฟ้องคดีโต้แย้งการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนเพื่อให้มีการกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้ใหม่ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) เพราะถือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีประเด็นปัญหาว่า หากรัฐมนตรีไม่ได้วินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ผู้อุทธรณ์จึงใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ต่อมาศาลปกครองมีคำพิพากษาให้ยื่นตามราคาค่าทดแทนเบื้องต้น แต่รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เพิ่มเงินค่าทดแทน ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการเวนคืนจะต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือตามผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรี ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 26 ปัจจุบันคือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 50 เมื่อพิจารณากรณีอำนาจตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองกับอำนาจตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง โดยศาลปกครองนั้น การยื่นอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 49 เป็นกระบวนการตรวจสอบโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง คำวินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนของรัฐมนตรี ถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 การพิจารณาอุทธรณ์เป็นการพิจารณาทางปกครอง อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ในเรื่องขั้นตอนการทำคำสั่งทางปกครองและรูปแบบของคำสั่งทางปกครอง รัฐมนตรีจึงมีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสม และสามารถเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนได้เสมอ ถ้าเห็นว่าการเห็นของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์นั้นเป็นไปโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย แม้ว่าผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจำเป็นต้องฟ้องคดีตามสิทธิเพื่อไม่ให้คดีขาดอายุความ แต่เมื่ออำนาจตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองกับอำนาจตรวจสอบ

โดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองไม่ขึ้นตรงต่อกัน ตามทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจและตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญที่มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น การฟ้องคดีต่อศาลปกครองจึงไม่เป็นการตัดอำนาจรัฐมนตรีที่จะวินิจฉัยอุทธรณ์เพื่อมีคำสั่งให้หน่วยงานปฏิบัติต่อไปได้ กรณีการปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองที่ขัดหรือแย้งกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีนั้น เมื่อพิจารณาหนังสือตอบข้อหารือของสำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นที่ปรึกษากฎหมายหน่วยงานรัฐและการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐได้ให้ความเห็นไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกันและบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 50 นั้น ยังเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายมาตรา 50 นั้น ไม่ได้บัญญัติไว้ให้ชัดเจนว่าเมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้วรัฐมนตรีจะต้องยุติการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์หรือไม่ อย่างไรก็ตามก่อให้เกิดความเห็นที่แตกต่างกันว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการเวนคืนจะต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือตามผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรี ทั้งที่มีข้อเท็จจริงในการพิจารณาเหมือนกัน การปฏิบัติที่แตกต่างกันจึงมีผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืนและสังคมให้ไม่ได้รับความเป็นธรรม

ประเด็นปัญหาที่สามคือ ปัญหาผู้มีสิทธิฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีต่อศาลปกครอง บทบัญญัติมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 40 มีสิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติเวนคืน แล้วแต่กรณี เมื่อมีการยื่นอุทธรณ์โดยชอบด้วยกฎหมายก็จะมีสิทธิฟ้องคดีโต้แย้งการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนต่อศาลปกครอง ซึ่งเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นโดยผลของกฎหมายจากการที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนของรัฐมนตรี หรือจากการที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งประเทศไทยใช้ระบบอุทธรณ์บังคับหรือการอุทธรณ์เป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง การฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีต่อศาลปกครองเป็นกระบวนการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 4 ได้ให้นิยามความหมายคำว่า “เจ้าของ” หมายความว่า เจ้าของหรือผู้ครอบครองซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยชอบด้วยกฎหมาย และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 50 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าของยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตามมาตรา 49 หรือในกรณีที่รัฐมนตรีมิได้แจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 49 วรรคสอง ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้...” ไม่ได้บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของ

รัฐมนตรีตามมาตรา 49 หรือในกรณีที่รัฐมนตรีมิได้แจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 49 วรรคสอง ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้...” ซึ่งมีประเด็นปัญหาว่าผู้มีสิทธิฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 50 วรรคหนึ่ง นั้น มีความหมายเพียงใด เมื่อพิจารณาคำว่า “ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน” ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 40 นั้น ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะว่า ผู้มีสิทธิฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีต่อศาลปกครองดังกล่าวนี้ ไม่ได้หมายถึง เจ้าของหรือผู้ครอบครองซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยชอบด้วยกฎหมายตามคำนิยามของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 4 เท่านั้น แต่ยังหมายถึง บุคคลผู้เสียสิทธิในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกันผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นตามมาตรา 1349 หรือมาตรา 1352 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และได้รับความเสียหายจากการเวนคืน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 40 (5) ด้วย เนื่องจากคำว่า “ผู้เสียสิทธิในการใช้ทาง” หมายถึง ผู้เสียสิทธิในการใช้ทางจำเป็นตามมาตรา 1349 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากที่ดินแปลงที่ใช้เป็นทางผ่านเพื่อออกสู่ทางสาธารณะนั้นถูกเวนคืน ส่วนคำว่า “ผู้เสียสิทธิในการวางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นที่คล้ายกัน” หมายถึง ผู้เสียสิทธิในการใช้ที่ดินเพื่อดำเนินการดังกล่าวตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1352 เนื่องจากที่ดินแปลงนั้นถูกเวนคืน ซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับ ความเสียหายจากการเวนคืน ประเภทของเงินค่าทดแทน เป็นค่าเสียหายจากการเสียสิทธิในการใช้ทางวางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกัน ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 37 บัญญัติรับรองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลที่ถูกรัฐเวนคืนต้องได้รับชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับ ความเสียหายจากการเวนคืนที่ยินยอมให้รัฐหรือฝ่ายปกครองจำกัดหรือลดทอนสิทธิและเสรีภาพในอสังหาริมทรัพย์ของตนอีกด้วย และเมื่อพิจารณาถึงผู้มีสิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 49 วรรคหนึ่ง และผู้มีสิทธิฟ้องคดีเวนคืนต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 50 แล้ว มีเจตนารมณ์เพื่อให้โอกาสผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ได้ยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองโดยชอบด้วยกฎหมายมาแล้วนั้นมิได้มีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อโต้แย้งจำนวนเงินค่าทดแทน ทั้งนี้ เพื่อให้มีการพิจารณาทบทวนอีกครั้งหนึ่งว่าค่าทดแทนที่ฝ่ายปกครองกำหนดให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และเหมาะสมและเป็นธรรมหรือไม่ เพียงใด อีกชั้นหนึ่ง แต่บทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่ง

อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 50 วรรคหนึ่ง นั้น กลับไม่ได้หมายความว่ารวมถึง บุคคลผู้เสียสิทธิตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 40 (5) ด้วย ดังนั้นบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 50 วรรคหนึ่ง จึงเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิในการฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีต่อศาลปกครอง และไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 49 และมาตรา 50

จากการศึกษาค้นคว้าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะในปัญหาต่าง ๆ ข้างต้น คือ

1. ปัญหาเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมเพียงบางรายยื่นอุทธรณ์เงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะว่า ควรปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์การพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน โดยควรบัญญัติให้การยื่นอุทธรณ์ของเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมรายใดรายหนึ่งเป็นการอุทธรณ์ของเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมรายอื่นด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับหลักกรรมสิทธิ์ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติรับรองเสรีภาพพื้นฐานของประชาชน และประกันสิทธิของบุคคลผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ว่าเมื่อเอกชนต้องยอมรับความเสียหายเป็นพิเศษเนื่องจากกิจกรรมที่เข้าไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมรัฐจะต้องดำเนินการให้เอกชนผู้เสียหายนั้นได้รับค่าทดแทนอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม ผู้ศึกษาเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 49 โดยเพิ่ม วรรคห้า ดังนี้ “ในการยื่นอุทธรณ์ของผู้มีสิทธิ์ตามวรรคหนึ่ง หากผู้นั้นเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์รวม ให้ถือว่าอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นอุทธรณ์ที่ยื่นโดยเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมทุกราย และหากรัฐมนตรีวินิจฉัยเช่นใดให้ผลเป็นคุณต่อเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมรายอื่นด้วย”

2. ปัญหารัฐมนตรีไม่ได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมประเด็นรัฐมนตรีไม่ได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยควรบัญญัติให้ชัดเจนว่าการฟ้องคดีไม่เป็นการตัดอำนาจรัฐมนตรีที่จะวินิจฉัยอุทธรณ์เพื่อให้สอดคล้องกับทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจและตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญที่มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 50 วรรคหนึ่ง ดังนี้ “ในกรณีที่เจ้าของไม่พอใจคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตามมาตรา 49 หรือเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา 49 วรรคสอง แล้ว เจ้าของยังไม่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาตามมาตรา 49 วรรคสอง แล้วแต่กรณี การฟ้องคดีไม่เป็นการตัดอำนาจรัฐมนตรีที่จะวินิจฉัยอุทธรณ์”

3. ปัญหาผู้มีสิทธิฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีต่อศาลปกครอง ผู้ศึกษา มีข้อเสนอแนะว่า ควรปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์การดำเนินคดีเวนคืนในศาลปกครอง กรณีผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยควรบัญญัติให้ บุคคลผู้เสียสิทธิในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือ สิ่งอื่นซึ่งคล้ายกันผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นตามมาตรา 1349 หรือมาตรา 1352 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และได้รับความเสียหายจากการเวนคืน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 40 (5) ซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บัญญัติรับรองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลที่ถูกรัฐเวนคืน และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ที่มีเจตนารมณ์เพื่อให้โอกาสผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ได้ยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองโดยชอบด้วยกฎหมายมาแล้วนั้น มีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อโต้แย้งจำนวนเงินค่าทดแทน และเพื่อจะให้มีการพิจารณาทบทวนอีกครั้งหนึ่งว่าค่าทดแทนที่ฝ่ายปกครองกำหนดให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และเหมาะสมและเป็นธรรมหรือไม่ เพียงใด ผู้ศึกษาจึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 50 วรรคหนึ่ง โดยยกเลิกคำว่า “เจ้าของ” และใช้คำว่า “ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน” ดังนี้ “ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่พอใจคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตามมาตรา 49 หรือเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา 49 วรรคสอง แล้ว ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี ให้ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาตามมาตรา 49 วรรคสอง แล้วแต่กรณี”

เอกสารอ้างอิง

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538.

ประยูร กาญจนกุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร :

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533.

สมยศ เชื้อไทย. คำอธิบายกฎหมายแพ่ง หลักทั่วไป เล่ม 1. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร :

สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2540.