

## สิทธิในการได้รับเงินค่าทดแทนจากการเวนคืนตาม “มติคณะรัฐมนตรี”

นายฉัฐพล ลือสียงนาท พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

การดำเนินการเพื่อการสาธารณูปโภค การพัฒนาการเกษตร การอุตสาหกรรม หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น หากรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวสำเร็จลุล่วง จะต้องดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และจ่ายค่าทดแทนตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้กำหนดไว้ ซึ่งตามมาตรา 18 ของกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดบุคคลผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไว้ อาทิเช่น เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งที่ดินที่ต้องเวนคืน เจ้าของโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนได้ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน เป็นต้น

มีประเด็นที่น่าสนใจว่า กรณีการปลูกสร้างอสังหาริมทรัพย์อยู่บนที่สาธารณะประโยชน์และอยู่ในแนวเวนคืนที่ดินซึ่งไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 หากมติคณะรัฐมนตรีได้กำหนดให้กรณีดังกล่าวมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน แต่ในระหว่างที่ยังไม่ได้จ่ายเงินค่าทดแทนและการเวนคืนยังไม่แล้วเสร็จ เจ้าของสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวได้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปก่อน กรณีเช่นนี้รัฐมีข้อผูกพันต้องจ่ายค่าทดแทนการเวนคืนให้แก่เจ้าของสิ่งปลูกสร้าง หรือไม่ ?

**ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยประเด็นดังกล่าวในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 222/2554**

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ เกิดขึ้นจากผู้ฟ้องคดีได้ปลูกสร้างบ้านไม้ชั้นเดียวไม่มีเลขที่บนที่สาธารณะริมคลองเปรมประชากรมาเป็นเวลา 40 ปี และอยู่ในแนวเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน เพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาล สายถนนสร่งประภา พ.ศ. 2541 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 30 ธันวาคม 2541 ถึงวันที่ 29 ธันวาคม 2544 คณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาค่าทดแทนเบื้องต้นจึงได้มีมติกำหนดค่าทดแทนการรื้อถอนขนย้ายอาคารและสิ่งปลูกสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน 96,445 บาท เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2544 แต่การดำเนินการเวนคืนไม่แล้วเสร็จ จึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 30 ธันวาคม 2544 ถึงวันที่ 29 ธันวาคม 2548 และคณะกรรมการฯ ได้มีมติให้กำหนดราคาค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยยื่นราคาตามที่คณะกรรมการตามพระราชกฤษฎีกาฉบับแรกได้กำหนดไว้เดิม

ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นคำขอรับเงินค่าทดแทนดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) อ้างว่า สิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดีได้ปลูกสร้างอยู่บนที่สาธารณะโดยไม่มีสิทธิตามกฎหมายและถือเป็นการบุกรุก จึงมิใช่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ประกอบกับผู้ฟ้องคดีได้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปตั้งแต่วันที่ 20 เมษายน 2544 โดยได้รับเงินค่าชดเชยจำนวน 20,000 บาท ตามระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนการพัฒนาชุมชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 จึงไม่อาจจ่ายเงินค่าทดแทนได้ อีกทั้ง มิได้มีการตกลงทำสัญญาซื้อขายกันตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ผู้ถูกฟ้องคดีจึงยังไม่มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินค่าทดแทน

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ปรากฏข้อเท็จจริงในคดีนี้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้จ่ายเงินค่าทดแทนให้กับเจ้าของสิ่งปลูกสร้างรายอื่นที่อยู่ในบริเวณเดียวกับผู้ฟ้องคดี เนื่องจากในขณะทำการเวนคืนยังคงมีสิ่งปลูกสร้างอยู่ และเป็นการช่วยเหลือเจ้าของสิ่งปลูกสร้างที่ปลูกอยู่บนที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ให้ได้รับเงินค่าทดแทน ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2541 ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0205/5068 ลงวันที่ 4 พฤษภาคม 2541

ซึ่งกระทรวงคมนาคมได้ให้เหตุผลในชั้นการขออนุมัติหลักการเกี่ยวกับการจ่ายเงินช่วยเหลือค่ารื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ค่าทดแทนต้นไม้ยืนต้นและพืชล้มลุกให้แก่ราษฎรว่า เนื่องจากการก่อสร้างทางหลวงต่างๆ นอกจากจะเข้าไปก่อสร้างในที่ดินที่เจ้าของมีเอกสารสิทธิในที่ดินตามกฎหมายแล้ว การก่อสร้างบางช่วงยังได้เข้าไปก่อสร้างในพื้นที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งมีราษฎรเข้ายึดถือ ครอบครองปลูกสร้างบ้านเรือนเป็นเวลานานแล้ว ดังนั้น เพื่อขจัดปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานพร้อมทั้งลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างส่วนราชการกับราษฎร และเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎรที่ถูกเขตทางหลวง กับทั้งเป็นเหตุจูงใจให้ราษฎรเหล่านั้นสนับสนุนและให้ความร่วมมือในการดำเนินงานโครงการต่างๆ จึงเสนอขออนุมัติหลักการเกี่ยวกับการจ่ายเงินช่วยเหลือแก่บ้านเรือน สิ่งปลูกสร้าง ต้นไม้ยืนต้น ซึ่งปลูกในที่สาธารณประโยชน์ ก่อนที่กรมทางหลวงเข้าทำการก่อสร้างทางหลวง

**คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** เมื่อเป็นการปลูกสร้างอยู่บนที่สาธารณประโยชน์ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แต่อย่างไรก็ตาม **ผู้ถูกฟ้องคดีได้ยอมรับว่า คณะกรรมการกำหนดราคา** ค่าทดแทนได้มีมติให้จ่ายเงินค่าทดแทนแก่บุคคลรายอื่นที่ปลูกสร้างบุกรุกที่สาธารณะ เพื่อเป็นการช่วยเหลือเยียวยาตามมติคณะรัฐมนตรี ประกอบกับเมื่อพิจารณาเหตุผลที่กระทรวงคมนาคมได้ขออนุมัติหลักการดังกล่าวแล้ว จึงให้จ่ายเงินช่วยเหลือแก่สิ่งปลูกสร้างซึ่งอยู่ในที่สาธารณประโยชน์ ก่อนที่กรมทางหลวงเข้าทำการก่อสร้างทางหลวง

เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ปลูกสร้างบ้านก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (กรุงเทพมหานคร) จะเข้าทำการก่อสร้างทางหลวง และคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาค่าทดแทนได้มีมติกำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยยี่นราคาตามที่คณะกรรมการตามพระราชกฤษฎีกาฉบับแรกกำหนด ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้อำนาจสิ่งปลูกสร้างออกไป แต่ก็เป็นการรื้อถอนในระหว่างที่พระราชกฤษฎีกาฉบับแรกมีผลใช้บังคับ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ประกอบกับเมื่อเป็นกรณีต้องจ่ายเงินค่าทดแทนตามมติคณะรัฐมนตรี มิใช่เป็นการจ่ายเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กรณีจึงไม่จำเป็นต้องทำความเข้าใจกันตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

**ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องจ่ายเงินค่าทดแทนตามที่กำหนดให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด**

คดีนี้นับเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการพิจารณาจ่ายค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเมื่อคณะรัฐมนตรีได้ออก **“มติคณะรัฐมนตรี”** เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินหรือเจ้าของสิ่งปลูกสร้าง และเพื่อลดปัญหาความขัดแย้งในการปฏิบัติงานระหว่างส่วนราชการกับราษฎรแล้ว ย่อมถือว่ามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมีผลในทางกฎหมายและมีผลผูกพันฝ่ายปกครองในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติและต่อประชาชนในฐานะผู้ครอบครองที่ดินหรือเจ้าของสิ่งปลูกสร้างที่อาจได้รับผลกระทบ

ซึ่งการไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หรือพิจารณาเฉพาะแต่กฎหมายหรือหลักเกณฑ์เพียงฉบับหนึ่งฉบับใดอันเป็นการตัดสิทธิหรือลดทอนสิทธิของผู้อยู่ใต้บังคับกฎหมายหรือหลักเกณฑ์นั้น ย่อมถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ขัดต่อ “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” ซึ่งได้กำหนดเป็นหลักการพื้นฐานให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น นอกจากนี้ เมื่อได้นำกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ฉบับใดมาใช้บังคับกับบุคคลซึ่งอยู่ในสถานะและข้อเท็จจริงแบบเดียวกันแล้ว ก็ต้องใช้กฎหมายหรือหลักเกณฑ์ฉบับนั้นกับบุคคลทุกคนซึ่งอยู่ในสถานะและข้อเท็จจริงเช่นเดียวกันนั้น มิฉะนั้น อาจถือว่าการใช้อำนาจดังกล่าวเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

---