



บทความทางวิชาการ
เรื่อง

การคัดค้านราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดิน
ตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติประเมินราคาทรัพย์สิน
เพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๒

โดย
นางสาววิลาวัลย์ วีระกุล
ที่ปรึกษาด้านพัฒนาอสังหาริมทรัพย์
บริษัทปรีชากรู๊ปจำกัด (มหาชน)

เอกสารฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรมหลักสูตร
นักบริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (บสป.) รุ่นที่ ๔
ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๘ – ๒๕๖๙
ลิขสิทธิ์ของมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง
(บทความทางวิชาการฉบับนี้ เป็นวรรณกรรมของผู้เข้ารับการอบรมโดยเฉพาะ)

ได้พิจารณาบทความทางวิชาการฉบับนี้แล้ว เห็นควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรม
หลักสูตรนักบริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (บสป.) รุ่นที่ ๔ ประจำปี
พ.ศ. ๒๕๖๘ - ๒๕๖๙ ของมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

นางสาว จุฬโพธิ์

ที่ปรึกษาการจัดทำบทความ

(นางศิริวรรณ จุฬโพธิ์)

วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙

การคัดค้านราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดิน
ตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติการประเมินราคาทรัพย์สิน
เพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ.๒๕๖๒

นางสาววิลาวัลย์ วีระกุล
ที่ปรึกษาด้านพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ บริษัทปรีชากรุ๊ปจำกัด(มหาชน)
ผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรม (บสป.) รุ่นที่ ๔

บทคัดย่อ

ศาลปกครองระยอง ได้มีคำพิพากษา ให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการประจำจังหวัด และให้ไปดำเนินการกำหนดราคาประเมินที่ดินให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องต่อไป ประเด็นที่น่าสนใจและนำมาวิเคราะห์ในกรณีศึกษาในครั้งนี้ เป็นข้อเกี่ยวข้องกับบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งทางปกครอง การเพิกถอนมติของคณะกรรมการประจำจังหวัดและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ศึกษากรณี คดีปกครองหมายเลขดำที่ ๒๓๘/๒๕๖๔ คดีหมายเลขแดงที่ ๓๘๘/๒๕๖๗ ศาลปกครองระยอง เรื่องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ระหว่างเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินทั้ง ๔ ราย ผู้ฟ้องคดี และคณะกรรมการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐประจำจังหวัดระยอง ผู้ถูกฟ้องคดี คดีนี้เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดิน ๒ แปลงในจังหวัดระยอง ได้คัดค้านการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินที่ปรับเพิ่มขึ้นจากเดิม โดยที่มติของคณะอนุกรรมการประจำจังหวัดระยองถือเป็น "คำสั่งทางปกครอง" เพราะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ต่อบุคคล (กำหนดมูลค่าที่ดิน) ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้เสียภาษี คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๖๔ เนื่องจากมติคณะอนุกรรมการฯ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยอาศัยอำนาจมหาชน ทฤษฎีความชอบด้วยกฎหมาย (Principle of Legality) ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด คดีนี้มีประเด็นเรื่อง "ความชอบด้วยรูปแบบและขั้นตอน" และ "ความชอบด้วยเนื้อหา" ของคำสั่ง ความไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีประเด็นข้อพิพาทว่าคำสั่งดังกล่าวออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งในแง่ของเนื้อหา (Substance) และกระบวนการ (Procedure) สรุปเหตุผลที่ศาลรับฟ้องและพิพากษาเพิกถอน เพราะมตินี้เป็นคำสั่งทางปกครองที่ "ไม่ชอบด้วยกฎหมายในเชิงเนื้อหาและขั้นตอน" (เนื่องจากใช้เกณฑ์ผิดลำดับชั้นของกฎหมาย) เมื่อคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมายและกระทบสิทธิประชาชน ศาลปกครองจึงมีอำนาจที่จะใช้อำนาจตามมาตรา ๗๒ (๑) เพื่อสั่งเพิกถอนคำสั่งนั้นเสีย เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐที่ไม่ถูกต้อง

คำสำคัญ : คำสั่งทางปกครอง กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หลักลำดับชั้นของกฎหมาย วิธีเปรียบเทียบราคาตลาด (Market Comparison Approach) วิธีรายได้ (Income Approach)

บทนำ

การกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการประจำจังหวัด การกำหนดราคาประเมิน การจัดทำบัญชีราคาประเมิน และแผนที่ประกอบการประเมินราคาที่ดิน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง บัญชีราคาประเมินที่ดินและบัญชีราคาประเมินสิ่งปลูกสร้าง ให้เริ่มใช้ ณ วันที่ ๑ มกราคม ของปีที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อมีการประกาศใช้บัญชีราคาประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างแล้ว และปรากฏเหตุแห่งการคัดค้าน เจ้าของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดใด อาจคัดค้านราคาประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างเฉพาะของตนเองในบัญชีราคาประเมินที่ดินหรือ สิ่งปลูกสร้างของจังหวัดนั้นได้ การคัดค้านราคาเจ้าของที่ดินต้องยื่นคำคัดค้านต่อคณะกรรมการประจำจังหวัด โดยต้องยื่นคำคัดค้านตามแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ในการพิจารณาคำคัดค้านของคณะกรรมการประจำจังหวัด กฎหมายกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน หากพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าเห็นด้วยกับคำคัดค้าน ในกรณีที่เห็นว่าคำคัดค้านฟังไม่ขึ้น ให้มีคำสั่งยกคำคัดค้าน และแจ้งผลการพิจารณาเป็นหนังสือให้ผู้คัดค้านทราบโดยเร็ว คำสั่งของคณะกรรมการประจำจังหวัดให้เป็นที่สุด ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำคัดค้าน ให้แก้ไขราคาประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างในบัญชีราคาประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างให้ถูกต้องโดยเร็ว โดยให้ราคาประเมิน มีผลนับแต่วันที่เจ้าของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างยื่นคำคัดค้าน ปัญหาของการคัดค้านราคาประเมินที่ดิน เมื่อคณะกรรมการประจำจังหวัดได้มีมติเห็นชอบให้แก้ไขราคาประเมินที่ดินตามที่เจ้าของที่ดินยื่นคำคัดค้าน และราคาประเมินที่ดินที่คณะกรรมการมีมติให้แก้ไข ได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ตามกฎหมายแล้ว แต่ไม่เป็นที่พอใจของผู้ยื่นคำคัดค้าน จึงนำไปสู่การร้องต่อศาลปกครอง เพื่อให้เพิกถอนมติคณะกรรมการประจำจังหวัด ซึ่งในกรณีของการคัดค้านราคาประเมินที่ดิน กฎหมายได้กำหนดให้คำสั่งของคณะกรรมการประจำจังหวัดให้เป็นที่สุด ในระบอบนิติรัฐ การกระทำของฝ่ายปกครองต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย (Principle of Legality) โดยเฉพาะการกระทำที่กระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน เช่น การกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดิน ซึ่งเป็นฐานในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ เดิมทีการประเมินราคาอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ต่อมาได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๒ เพื่อปฏิรูประบบการประเมินให้มีมาตรฐานสากล อย่างไรก็ตาม ในช่วงรอยต่อของการบังคับใช้กฎหมายใหม่ มักเกิดปัญหาการตีความและการเลือกใช้หลักเกณฑ์ คดีนี้จึงเป็นบรรทัดฐานสำคัญในการพิจารณาว่า เมื่อกฎหมายระดับ "กฎกระทรวง" กำหนดวิธีการประเมินไว้อย่างชัดเจนแล้ว ฝ่ายปกครองยังจะสามารถใช้ "คู่มือปฏิบัติงานภายใน" แบบเดิมได้หรือไม่ และศาลปกครองมีขอบเขตในการตรวจสอบเรื่องนี้เพียงใด จากกรณีศึกษาในครั้งนี้ ศาลปกครองระยอง ได้มีคำพิพากษา ให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการประจำจังหวัดและให้ไปดำเนินการกำหนดราคาประเมินที่ดินให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องต่อไป ประเด็นที่น่าสนใจและนำมาวิเคราะห์ในกรณีศึกษาในครั้งนี้ เป็นข้อเกี่ยวข้องกับบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งทางปกครอง การเพิกถอนมติของคณะกรรมการประจำจังหวัดและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

เนื้อหาของเรื่อง

ศึกษากรณี คดีปกครองหมายเลขดำที่ ๒๓๘/๒๕๖๔ คดีหมายเลขแดงที่ ๓๙๘/๒๕๖๗ ศาลปกครองระยอง เรื่องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ระหว่างเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินทั้ง ๔ ราย ผู้ฟ้องคดี และคณะกรรมการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐประจำจังหวัดระยอง ผู้ถูกฟ้องคดี สารสำคัญของคดีสรุปได้ดังนี้

๑) คดีนี้เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดิน ๒ แปลงในจังหวัดระยอง ได้คัดค้านการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินที่ปรับเพิ่มขึ้นจากเดิม

มูลเหตุ: ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เป็นเจ้าของที่ดิน ๒ แปลงใน อำเภอปลวกแดง จังหวัดระยอง ซึ่งมีการประกาศใช้ราคาประเมินที่ดินรายแปลง ในรอบบัญชีปี พ.ศ. ๒๕๖๓ -๒๕๖๕ โดยที่ดินทั้งสองแปลง มีราคาประเมินตารางวาละ ๓๐๐ และ ๓๒๕ บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าราคาประเมินที่ดินดังกล่าว มีราคาต่ำเกินไป จึงนำไปสู่การคัดค้านราคาประเมินดังกล่าว

การคัดค้านครั้งที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีคัดค้านราคาประเมินเมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๖๓ ต่อมา คณะอนุกรรมการฯ มีมติปรับราคาเพิ่มเป็น ๗๘๐ บาทต่อตารางวา

การคัดค้านครั้งที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับราคาใหม่ จึงยื่นหนังสือถึงอธิบดีกรมธนารักษ์ เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๓ (กรมธนารักษ์รับเรื่องวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๓) เพื่อให้ทบทวนราคาอีกครั้ง

มติที่เป็นปัญหา: คณะอนุกรรมการประจำจังหวัดระยอง (ในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๖๓) มีมติปรับราคาที่ดินเพิ่มขึ้นเป็น ๙๔๐ บาทต่อตารางวา โดยอ้างอิงราคาเทียบเคียงจากซอยข้างเคียงและสภาพพื้นที่

การฟ้องคดี: ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าราคา ๙๔๐ บาทต่อตารางวา ยังต่ำกว่าความเป็นจริง (ผู้ฟ้องคดีต้องการราคาประเมิน ๕,๒๕๐ บาทต่อตารางวา) และกระบวนการกำหนดราคาไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

๒) ตารางลำดับเหตุการณ์ (Time line)

วัน/เดือน/ปี	เหตุการณ์สำคัญ
๑ ม.ค. ๖๓	เริ่มใช้ราคาประเมินเดิม (ตารางวาละ ๓๐๐ และ ๓๒๕ บาท)
๘ เม.ย. ๖๓	ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ยื่นหนังสือคัดค้านราคาประเมินครั้งแรก
๒ ก.ย. ๖๓	คณะอนุกรรมการฯ มีมติปรับราคาเพิ่มเป็น ๗๘๐ บาท/ตารางวา
๓๐ ก.ย. ๖๓	ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ยื่นหนังสือถึงอธิบดีกรมธนารักษ์เพื่อขอให้ทบทวนราคาอีกครั้ง (ถือเป็นการคัดค้านครั้งใหม่)
๑ ต.ค. ๖๓	กรมธนารักษ์ได้รับหนังสือคัดค้าน (เป็นวันที่ศาลสั่งให้การเพิกถอนมีผลย้อนหลังไปถึง)
๙ ธ.ค. ๖๓	กฎกระทรวงฉบับใหม่ปี ๒๕๖๓ มีผลบังคับใช้ (กำหนดให้ใช้ราคาตลาดเปรียบเทียบ)
๒๑ ธ.ค. ๖๓	คณะอนุกรรมการฯ มีมติปรับราคาเพิ่มเป็น ๙๔๐ บาท/ตารางวา (มติที่เป็นเหตุแห่งการฟ้อง)
๑๕ ม.ค. ๖๔	ออกประกาศปรับปรุงราคาประเมินฯ และผู้ฟ้องคดีทราบผลในวันเดียวกัน
๑๒ ก.ค. ๖๔	ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติยกคำคัดค้าน โดยอ้างว่าเมื่อวันที่ ๒๑ ธ.ค. ๖๓ เป็นที่สุดแล้ว

วัน/เดือน/ปี	เหตุการณ์สำคัญ
๓๐ ก.ค. ๖๔	ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งผลการยกคำคัดค้านและนำไปสู่การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

๓) คดีนี้เป็นการฟ้องขอให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการประจำจังหวัดระยอง ที่กำหนดราคาประเมินที่ดินของผู้ฟ้องคดีในราคา ๙๔๐ บาท/ตารางวา ซึ่งผู้ฟ้องเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินทั้งสองแปลงของผู้ฟ้องคดีทั้งสองในราคาตารางวาละ ๕,๒๕๐ บาท และให้ผู้ถูกฟ้องคดีเร่งรัดดำเนินการปรับราคาประเมินที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ให้ถูกต้องโดยเร็วเพื่อจะได้นำราคาประเมินที่ดินที่ถูกต้องไปใช้ประโยชน์ในการลงทุนด้านอสังหาริมทรัพย์หรือใช้ในการกำหนดค่าทดแทนกรณีถูกเวนคืนหรือถูกรอนสิทธิจากหน่วยงานของรัฐ และจะทำให้รัฐนำไปใช้เป็นเกณฑ์อ้างอิงหรือฐานในการจัดเก็บภาษีอากรและค่าจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามกฎหมายอย่างถูกต้องเป็นธรรมต่อไป ประเด็นสำคัญอยู่ที่การพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ใช้ **ดุลพินิจ** และ **หลักเกณฑ์** ตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่

๔) ในคดีนี้ศาลปกครองระยอง ได้พิเคราะห์แล้ว เห็นว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่งบัญญัติว่า ในการพิจารณาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ (๑) สั่งให้เพิกถอนคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) เมื่อในกรณีของคดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ฟ้องคดีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อีกทั้ง ในการพิจารณาเพื่อกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินเป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องรวบรวมตรวจสอบและวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดเสียก่อน โดยผลการพิจารณาจะเป็นอย่างไรย่อมถือเป็นดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดี ศาลจึงไม่อาจกำหนดค่าบังคับให้ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้

๕) ศาลปกครองระยองมีคำพิพากษา เพิกถอนมติคณะอนุกรรมการประจำจังหวัดระยองในการประชุมครั้งที่ ๘ / ๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๖๓ เฉพาะในส่วนที่กำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๓๕๘ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๓๖๐ ตำบลปลวกแดง อำเภอปลวกแดง จังหวัดระยอง ในราคาตารางวาละ ๙๔๐ บาท โดยให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๓ ซึ่งเป็นวันที่กรมธนารักษ์ได้รับหนังสือ ของผู้ฟ้องคดี ฉบับลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๓ จนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๕ อันเป็นวันสิ้นสุดการใช้บัญชีกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ของอสังหาริมทรัพย์รอบบัญชี พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๒ ตามประกาศคณะกรรมการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ เรื่องกำหนดวันเริ่มใช้บัญชีราคาประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างตามพระราชบัญญัติการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๒ ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีไปดำเนินการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องต่อไป

บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดี

๑ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

- มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑): ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาคดีพิพาทที่เจ้าหน้าที่รัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- มาตรา ๗๒ (๑) ให้อำนาจศาลในการสั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้าม การกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตาม มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แต่ศาลไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจแทนเจ้าหน้าที่ในการกำหนดราคาประเมินเอง

๒ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

- มาตรา ๕ คำสั่งทางปกครอง (Administrative Order) นิยามตามกฎหมาย มาตรา ๕ ระบุว่า คำสั่งทางปกครอง หมายถึง "การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว..."
- มาตรา ๓๗ คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือ ต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย
 - (๑) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ
 - (๒) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง
 - (๓) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ

๓ พระราชบัญญัติการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๒

- มาตรา ๑๖ และ ๑๘: ให้อำนาจคณะกรรมการประจำจังหวัดและคณะกรรมการในการจัดทำบัญชีราคาประเมินตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด
- มาตรา ๒๒ บัญญัติสิทธิของเจ้าของทรัพย์สินในการยื่นคำคัดค้านต่ออธิบดีกรมธนารักษ์ หากเห็นว่าราคาประเมินเฉพาะของตนไม่ถูกต้อง
- มาตรา ๒๔ กำหนดกรอบเวลาให้เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาคำคัดค้านให้เสร็จภายใน ๙๐ วัน หากไม่เสร็จให้ถือว่าเห็นชอบตามคำคัดค้าน (เป็นบทบัญญัติคุ้มครองประชาชนจากความล่าช้า)
- มาตรา ๒๕ ระบุว่าหากมีการแก้ไขราคาประเมินตามคำคัดค้าน ให้ราคาใหม่นั้นมีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ยื่นคำคัดค้าน

๔ กฎกระทรวงการกำหนดราคาประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ๒๕๖๓

- ข้อ ๑ และ ข้อ ๔: กำหนดให้การประเมินที่ดินต้องใช้วิธี "เปรียบเทียบราคาตลาด" (Market Comparison Approach) เป็นหลัก โดยต้องนำราคาซื้อขายจริงในพื้นที่ใกล้เคียงมาวิเคราะห์ปัจจัยต่างๆ เช่น ทำเล สภาพกายภาพ และความกว้างติดถนน
- วิธีรายได้ (Income Approach): จะใช้ได้ต่อเมื่อข้อมูลราคาตลาดไม่เพียงพอ โดยต้องคำนวณจากรายได้สุทธิและอัตราคิดลดตามมาตรฐานสากล

การวิเคราะห์สถานะทางกฎหมาย เหตุใดมติของคณะกรรมการประจำจังหวัด จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง

ในบทนี้จะอธิบายว่าเหตุใดมติของเจ้าหน้าที่จึงเป็นคดีปกครอง โดยพิจารณาตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ นิยามของ "คำสั่งทางปกครอง" (Administrative Order) ในทางกฎหมาย ปกครอง การจะพิจารณาว่าการกระทำใดเป็น "คำสั่งทางปกครอง" หรือไม่ ถือเป็นประเด็นแรก ในการนำคดีขึ้นสู่ศาล นิยามตามกฎหมาย มาตรา ๕ ระบุว่าคำสั่งทางปกครอง หมายถึง "การใช้อำนาจ ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อการ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวร หรือชั่วคราว..." การปรับใช้กับคดีนี้ การใช้อำนาจตามกฎหมาย คณะอนุกรรมการฯ ใช้อำนาจตาม พระราชบัญญัติการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๒

- การสร้างนิติสัมพันธ์และกระทบสิทธิ มติที่กำหนดราคาที่ดินเป็น ๙๔๐ บาทต่อตารางวา ไม่ใช่เพียงการแจ้งข้อมูล แต่เป็นการกำหนด "ราคาที่เป็นฐานในการคำนวณภาษีและ ค่าธรรมเนียม" ซึ่งก่อให้เกิดหน้าที่แก่ผู้ฟ้องคดีที่ต้องชำระเงินตามราคานี้
- สรุป มติการประเมินราคาจึงเป็น คำสั่งทางปกครอง เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ชอบด้วย กฎหมาย จึงมีสิทธิฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนได้

การวิเคราะห์ในคดี ศาลปกครองระยองวางบรรทัดฐานว่า มติของคณะอนุกรรมการประจำจังหวัดระยอง ที่กำหนดราคาประเมินที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นราคา ๙๔๐ บาทต่อตารางวา มีองค์ประกอบครบถ้วน ตามมาตรา ๕ ดังนี้

๑. เป็นการใช้อำนาจมหาชน: เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตาม พระราชบัญญัติการประเมิน ราคาทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นอำนาจที่รัฐมอบให้เพื่อจัดการทรัพย์สินและ ภาษี

๒. ส่งผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล: ราคาประเมินนี้ถูกนำไปใช้เป็นฐานในการคำนวณ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง รวมถึงค่าธรรมเนียมการโอนกรรมสิทธิ์ หากราคาประเมินไม่ถูกต้องย่อม ส่งผลให้เจ้าของที่ดินต้องแบกรับภาระทางการเงินที่เกินกว่าความเป็นจริง

ความแตกต่างระหว่าง "กฎ" และ "คำสั่งทางปกครอง" ในคดีนี้

บัญชีราคาประเมินทั่วไปอาจมีลักษณะเป็น "กฎ" (บังคับใช้ทั่วไป) แต่เมื่อผู้ฟ้องคดียื่น คัดค้านราคาประเมินเฉพาะรายของตน และเจ้าหน้าที่ออกมติเพื่อยืนยันหรือเปลี่ยนแปลงราคาเฉพาะที่ ดินแปลงนั้น มติดังกล่าวจึงกลายเป็น "คำสั่งทางปกครอง" ที่มีผลเฉพาะเจาะจง ซึ่งสามารถฟ้อง เพิกถอนได้โดยตรงต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

การวิเคราะห์สถานะ "คดีปกครอง" และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

เหตุใดคดีนี้จึงต้องขึ้นศาลปกครอง และการดำเนินการของเจ้าหน้าที่จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

- มาตรา ๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วย กฎหมาย

- **ลักษณะของมติคณะอนุกรรมการฯ** มีสถานะเป็น "คำสั่งทางปกครอง" ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์และกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าของทรัพย์สิน
- **เงื่อนไขการฟ้องคดี:** การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคัดค้านต่อกรมธนารักษ์ตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ถือเป็นการ "อุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง" และเมื่อไม่ได้รับผลตามที่ต้องการภายในระยะเวลา จึงเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดี

วิเคราะห์สถานะทางกฎหมายของคดีปกครอง

คดีนี้มีลักษณะครบถ้วนตามองค์ประกอบของคดีปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนี้

๑. คู่กรณี: ผู้ฟ้องคดีเป็นเอกชน และผู้ถูกฟ้องคดี (คณะกรรมการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐประจำจังหวัดระยอง) เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๒. การกระทำทางปกครอง: มติของคณะอนุกรรมการประจำจังหวัดระยองถือเป็น "คำสั่งทางปกครอง" เพราะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ต่อบุคคล (กำหนดมูลค่าที่ดิน) ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้เสียภาษี

๓. การเป็นคดีปกครองตามมาตรา ๙ คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่รัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ เนื่องจากรมติคณะอนุกรรมการฯ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยอาศัยอำนาจมหาชน ทฤษฎีความชอบด้วยกฎหมาย (Principle of Legality) ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด คดีนี้มีประเด็นเรื่อง "ความชอบด้วยรูปแบบและขั้นตอน" และ "ความชอบด้วยเนื้อหา" ของคำสั่ง

๔. ความไม่ชอบด้วยกฎหมาย: มีประเด็นข้อพิพาทว่าคำสั่งดังกล่าวออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งในแง่ของเนื้อหา (Substance) และกระบวนการ (Procedure)

๕. การนำไปสู่การฟ้องเพิกถอนตาม มาตรา ๙ เมื่อมติดังกล่าวมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงเข้าเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตาม มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งกำหนดว่า "ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย... ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด..."

๖. สรุปเหตุผลที่ศาลรับฟ้องและพิพากษาเพิกถอน เพราะมตินี้เป็นคำสั่งทางปกครองที่ "ไม่ชอบด้วยกฎหมายในเชิงเนื้อหาและขั้นตอน" (เนื่องจากใช้เกณฑ์ผิดลำดับชั้นของกฎหมาย) เมื่อคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมายและกระทบสิทธิประชาชน ศาลปกครองจึงมีอำนาจใช้อำนาจตาม มาตรา ๓๒ (๑) เพื่อสั่งเพิกถอนคำสั่งนั้นเสีย เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐที่ไม่ถูกต้อง

การวิเคราะห์เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา ๓๗)

หัวใจสำคัญที่นำไปสู่การเพิกถอนในคดีนี้คือ การที่เจ้าหน้าที่ให้เหตุผลในการใช้ดุลพินิจไม่ชอบด้วยกฎหมายและหลักวิชาการ

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๗ บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองที่เป็นหนังสือต้องประกอบด้วยเหตุผล ๓ ส่วน คือ

๑. ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ: สภาพที่ดิน และข้อมูลตลาด
๒. ข้อกฎหมายที่อ้างอิง: กฎกระทรวง และ พ.ร.บ. ที่เกี่ยวข้อง
๓. ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ: วิธีการคำนวณและการวิเคราะห์

เปรียบเทียบ

การวิเคราะห์ความบกพร่องในคดี ศาลพบว่ามติของคณะกรรมการประจำจังหวัดในการกำหนดราคาประเมินที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ราคา ๙๔๐ บาท/ตารางวา มีความ "บกพร่องในส่วนข้อพิจารณาและข้อสนับสนุน" เนื่องจาก

- เจ้าหน้าที่อ้างเหตุผลเพียงสภาพพื้นที่ในซอยและที่ดินข้างเคียงตาม **คู่มือปี ๒๕๕๒**
- เจ้าหน้าที่ "เพิกเฉย" ต่อหลักการใน **กฎกระทรวง พ.ศ. ๒๕๖๓** ที่บังคับให้ใช้ "วิธีเปรียบเทียบราคาตลาด" เป็นหลัก
- เมื่อเหตุผลในคำสั่งไม่สอดคล้องกับหลักวิชาการที่กฎหมายกำหนด จึงถือว่าเป็นการให้เหตุผลที่มีข้อบกพร่องตามมาตรา ๓๗

การวิเคราะห์หลักลำดับชั้นกฎหมายและการใช้กฎหมายผิดประเภท

หลักลำดับชั้นของกฎหมาย (Hierarchy of Laws) ในทางกฎหมายมหาชน กฎหมายที่มีลำดับชั้นสูงกว่าย่อมชนะกฎหมายที่มีลำดับชั้นต่ำกว่า

๑. รัฐธรรมนูญ
๒. พระราชบัญญัติ (พ.ร.บ. การประเมินราคาทรัพย์สินฯ ๒๕๖๒)
๓. กฎหมายลำดับรอง (กฎกระทรวงการกำหนดราคาประเมินฯ พ.ศ. ๒๕๖๓)

คดีนี้เจ้าหน้าที่ใช้ "**คู่มือปี ๒๕๕๒**" ซึ่งเป็นเพียงระเบียบภายในระดับต่ำสุด มาเป็นเกณฑ์หลักในการตัดสินใจ ทั้งที่มี "**กฎกระทรวงปี ๒๕๖๓**" ออกมาบังคับใช้แล้ว ศาลจึงเห็นว่าเป็นการใช้อำนาจที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายลำดับรอง (กฎกระทรวง) ซึ่งมีผลผูกพันเจ้าหน้าที่รัฐมากกว่าคู่มือปฏิบัติงาน

การใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ (Abuse of Discretion)

เมื่อกฎหมาย (กฎกระทรวง) กำหนด "วิธีการ" ไว้ชัดเจน ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่จึงถูกจำกัดให้ต้องเดินตามวิธีการนั้น เจ้าหน้าที่จะอ้างดุลพินิจเพื่อข้ามขั้นตอนหรือใช้วิธีการอื่น (เช่น เทียบเคียงที่ดินข้างเคียงโดยไม่ดูราคาตลาด) ไม่ได้ ต้องใช้วิธีการที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

- **หลักเกณฑ์ตามกฎกระทรวง พ.ศ. ๒๕๖๓:** กฎหมายระบุชัดว่าต้องใช้ "วิธีเปรียบเทียบราคาตลาด" (Market Approach) โดยต้องนำปัจจัยด้านทำเล ความกว้างติดถนน และการใช้ประโยชน์มาวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ ไม่ใช่แค่ดูจากที่ดินข้างเคียงในซอยบริเวณเดียวกันเท่านั้น
- **การใช้วิธีรายได้ (Income Approach):** ศาลชี้ให้เห็นว่า หากจะใช้วิธีอื่นนอกเหนือจากราคาตลาด ซึ่งได้แก่วิธีรายได้ต้องมีรายละเอียดการคำนวณที่ชัดเจน เช่น อัตราการคิดลดหรือผลตอบแทนสุทธิ ซึ่งในคดีนี้เจ้าหน้าที่ไม่ได้แสดงรายละเอียดดังกล่าว

การใช้ดุลพินิจ (Administrative Discretion) ศาลปกครองระบอวางหลักว่า ดุลพินิจไม่ใช่การกระทำตามอำเภอใจ (Arbitrary power) แต่ต้องเป็นดุลพินิจที่สมเหตุสมผล (Rational) ในคดีนี้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจ "เลือก" ใช้หลักเกณฑ์ตามคู่มือปี ๒๕๕๒ ซึ่งเน้นการเทียบเคียงกับที่ดินแปลง

ข้างเคียงเพื่อให้ราคาเกาะกลุ่มกัน (Uniformity) แต่ไม่ได้นำปัจจัย “ราคาตลาด” (Market Value) มาวิเคราะห์ ตามกฎกระทรวงปี ๒๕๖๓ การใช้ดุลพินิจที่ผิดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายระดับสูงกว่าเช่นนี้ ย่อมทำให้ คำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อเจ้าหน้าที่อ้างว่าราคาตลาดมีไม่เพียงพอ กฎกระทรวงอนุญาตให้ใช้ วิธีรายได้ แต่ต้องมีขั้นตอนที่ชัดเจน

ขั้นตอนการประเมินโดยวิธีรายได้ (Income Approach)

- การประมาณการรายได้สุทธิ (Net Operating Income – NOI): ต้องหัก ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานออก
- การเลือกอัตราคิดลด (Discount Rate): ต้องสะท้อนความเสี่ยงและผลตอบแทน ในตลาดอสังหาริมทรัพย์ปัจจุบัน

ข้อบกพร่องในคดี : เจ้าหน้าที่กำหนดราคาประเมินที่ตารางวละ ๙๔๐ บาท โดยไม่มีตัวเลขเหล่านี้ มาแสดงต่อศาล ทำให้เป็นการใช้ดุลพินิจโดยปราศจากฐานข้อมูลทางวิชาการรองรับ

การวิเคราะห์ทฤษฎีคำสั่งทางปกครองในคดีประเมินราคาทรัพย์สิน

ในทางกฎหมายปกครอง "การกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดิน" มิใช่เพียงการ ทำงานธุรการทั่วไป แต่มีสถานะเป็น **คำสั่งทางปกครอง (Administrative Order)** ตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจาก

๑. เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตาม พระราชบัญญัติการ ประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๒
๒. มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคล มติดังกล่าวเป็นการกำหนดค่าตัวเลข ที่ผูกพันกับตัวทรัพย์สินและตัวบุคคล (ผู้เสียภาษี)

๓. มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ ราคาประเมินที่สูงขึ้นย่อมสร้างภาระทางภาษี ที่เพิ่มขึ้นให้กับประชาชน และส่งผลต่อค่าธรรมเนียมในการทำนิติกรรม คดีนี้สะท้อนให้เห็นถึงความซับซ้อนของการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งศาลปกครองต้องเข้ามาทำหน้าที่ "ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย" เพื่อให้มั่นใจว่าดุลพินิจของฝ่ายปกครองไม่ได้ถูกนำมาใช้อย่าง บิดเบือนหรือปราศจากรากฐานทางกฎหมายรองรับ

การใช้กฎหมายผิดลำดับชั้น และเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หัวใจสำคัญที่ศาลปกครองระยองใช้ในการตัดสินคดีนี้คือ **หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ ทางปกครอง (Principle of Legality of Administrative Acts)** โดยเฉพาะประเด็น การใช้ กฎหมายผิดลำดับชั้น

๑. ลำดับชั้นกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

- กฎกระทรวงการกำหนดราคาประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ๒๕๖๓: ออก โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ มีสถานะเป็นกฎหมายลำดับรองที่ฝ่ายปกครอง ต้องปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด
- คู่มือการประเมินราคาที่ดินรายแปลง พ.ศ. ๒๕๕๒: เป็นเพียง "ระเบียบภายใน" หรือ "แนวทางปฏิบัติ" (Internal Guidelines) ที่หน่วยงานสร้างขึ้นเพื่อให้เจ้าหน้าที่ ถือปฏิบัติให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

๒. การวิเคราะห์ความไม่ชอบ: เหตุที่ศาลปกครองระยองมองว่า มติที่กำหนดราคาประเมิน ตารางวละ ๙๔๐ บาท ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเจ้าหน้าที่เลือกใช้เกณฑ์ใน **"คู่มือปี ๒๕๕๒"**

(ซึ่งเน้นการเทียบเคียงที่ดินข้างเคียงเพื่อให้ราคาอยู่ในกลุ่มเดียวกัน) แทนที่จะใช้เกณฑ์ใน "กฎกระทรวงปี ๒๕๖๓" (ซึ่งบังคับให้ใช้วิธีเปรียบเทียบราคาตลาดเป็นหลัก) ในทางนิติศาสตร์ เมื่อกฎหมายลำดับสูงกว่า (กฎกระทรวง) กำหนดเกณฑ์ไว้ชัดเจนแล้ว เจ้าหน้าที่ย่อมไม่มี "ดุลพินิจ" ที่จะไปเลือกใช้เกณฑ์ในระเบียบภายในที่มีศักดิ์ต่ำกว่าและมีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งกันได้ การกระทำนี้จึงถือเป็นการกระทำที่ "ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย" และเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบในลักษณะของการใช้กฎหมายผิดประเภท (Wrong Criteria)

สาเหตุหลักที่ทำให้คดีนี้ถูกเพิกถอนมติ แบ่งเป็น ๓ ประเด็น:

- **ความบกพร่องของฐานข้อมูล:** เจ้าหน้าที่ไม่ได้รวบรวม "ราคาตลาด" ที่เป็นปัจจุบันตามที่กฎกระทรวงกำหนด
- **ความล่าช้าของขั้นตอนการพิจารณา:** กรมธนารักษ์และคณะกรรมการประจำจังหวัดระยอง ใช้เวลาพิจารณาคัดค้านเกินกว่าที่กฎหมายประเมินราคาฯ กำหนดไว้ในมาตรา ๒๔ (๙๐ วัน)
- **การยึดติดกับระเบียบเก่า (Internal Rule over Law):** เจ้าหน้าที่ใช้ "คู่มือการปฏิบัติงานปี ๒๕๕๒" แทนที่จะใช้ "กฎกระทรวงปี ๒๕๖๓" ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีลำดับชั้นสูงกว่า

ขอบเขตการใช้ดุลพินิจ (Legal Analysis of Discretion) การใช้ดุลพินิจในเชิงวิชาการ

- **ดุลพินิจในการวินิจฉัยข้อเท็จจริง** เจ้าหน้าที่ประเมินผิดพลาดในการระบุลักษณะทางกายภาพของที่ดิน
- **ดุลพินิจในการเลือกกฎหมาย** ศาลวางหลักว่า เมื่อมีกฎกระทรวงออกมาใหม่ เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตามทันที ดุลพินิจที่จะใช้คู่มือเดิมย่อมหมดไป
- **ขอบเขตอำนาจศาล** ศาลยืนยันหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยศาลทำหน้าที่ "ตรวจสอบความชอบ" แต่จะไม่ "กำหนดราคา" เองเพราะเป็นเรื่องทางเทคนิคที่เป็นอำนาจของฝ่ายปกครอง
- **คำพิพากษา:** ศาลให้เพิกถอนมติราคาประเมินตารางวาละ ๙๔๐ บาท เพราะเป็นการใช้เกณฑ์ผิดประเภท (Wrong Criteria) แต่ศาลไม่กำหนดราคาประเมินตารางวาละ ๕,๒๕๐ บาทให้ เนื่องจากศาลไม่อาจก้าวล่วงดุลพินิจเชิงเทคนิคของเจ้าหน้าที่ได้ (หลักการแบ่งแยกอำนาจ) โดยให้ราคาประเมินมีผลย้อนไปตั้งแต่วันที่ ๑ ต.ค. ๒๕๖๓ เพื่อให้ครอบคลุมรอบการเสียภาษีที่เกิดปัญหา

ผลต่อเนื่องจากคำพิพากษาศาลปกครองระยอง

ในคดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองระยองแต่อย่างใด และยอมรับตามคำพิพากษา โดยได้ดำเนินการกำหนดราคาประเมินที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสิ้นคน ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ การกำหนดราคาประเมินที่ดินใหม่ของโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๓๕๘ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๓๖๐ ตำบลปลวกแดง อำเภอปลวกแดง จังหวัดระยอง ในการประชุมคณะกรรมการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐประจำจังหวัดระยองครั้งที่ ๒/๒๕๖๘ เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๘ โดยที่ประชุมมีมติ กำหนดมูลค่าถนนบ้านวังแขยงซอย ๗ (ซอยที่ตั้งของแปลงที่ดินของผู้ฟ้องคดี) ที่ความลึกมาตรฐาน ๔๐ เมตร ตารางวาละ ๒,๐๐๐ บาท และกำหนดราคาประเมินที่ดิน

โฉนดที่ดินเลขที่ ๒๓๕๘ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๓๖๐ ตำบลปลวกแดง อำเภอปลวกแดง จังหวัดระยอง รอบบัญชี พ.ศ.๒๕๕๙ – ๒๕๖๒ ตามคำพิพากษาศาลปกครองระยอง คดีหมายเลขแดงที่ ๓๙๘/๒๕๖๗ ในราคาตารางวาละ ๑,๒๕๐ บาท โดยให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๓ จนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๓ ทั้งนี้ได้ประกาศใช้และแจ้งผู้ฟ้องคดีทราบผลดังกล่าวแล้ว

บทสรุป

ศาลปกครองระยองได้วางบรรทัดฐานที่น่าสนใจในคดีนี้ ๓ ประเด็นหลัก

๑. ขอบเขตการตรวจสอบดุลพินิจ: ศาลชี้ให้เห็นว่า การประเมินราคาที่ดินเป็น "ดุลพินิจเชิงเทคนิค" ของผู้ที่มีความเชี่ยวชาญ (เจ้าหน้าที่ธนารักษ์) ศาลจึงทำหน้าที่เพียงตรวจสอบว่า "กระบวนการ (Process)" และ "เกณฑ์ที่ใช้ (Criteria)" ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ แต่ศาลจะไม่เข้าแทรกแซงโดยการ "กำหนดตัวเลขราคา" เอง (เช่นที่ผู้ฟ้องขอ ๕,๒๕๐ บาท) เพราะศาลปกครองไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน และเป็นการเคารพหลักการแบ่งแยกอำนาจ

๒. ความผิดพลาดเชิงข้อเท็จจริงและวิธีการ: ศาลวิเคราะห์ว่าการกำหนดราคาประเมินตารางวาละ ๙๔๐ บาท ของคณะอนุกรรมการฯ ขาดความเชื่อมโยงกับ "ราคาตลาด" ที่แท้จริง และไม่มีรายละเอียดการคำนวณตาม "วิธีรายได้" ที่สมบูรณ์ตามที่กฎกระทรวงกำหนด การอ้างสภาพพื้นที่ในซอยบริเวณข้างเคียงโดยไม่นำปัจจัยราคาซื้อขายจริงมาคำนวณเปรียบเทียบ จึงทำให้ผิวดินขาดความสมเหตุสมผล (Irrationality)

๓. ผลของการเพิกถอนย้อนหลัง: ศาลสั่งให้การเพิกถอนมีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๓ ซึ่งเป็นวันที่กรมธนารักษ์ได้รับคำคัดค้าน เพื่อให้สิทธิของผู้ฟ้องคดีได้รับการคุ้มครองตั้งแต่วันที่เขาได้แสดงเจตนาคัดค้านความไม่ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย

ในการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของมติคณะอนุกรรมการประจำจังหวัดระยอง ศาลได้นำหลักเกณฑ์ตาม พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๗ มาเป็นบรรทัดฐานในการตรวจสอบ โดยมาตราดังกล่าวบัญญัติให้คำสั่งทางปกครองต้องประกอบด้วยเหตุผลที่ชัดเจน ทั้งในส่วนของการข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และข้อพิจารณาในการใช้ดุลพินิจ

"จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงในคดีนี้ พบว่ามติที่กำหนดราคาประเมิน ๙๔๐ บาทต่อตารางวา มีการให้เหตุผลที่บกพร่อง เนื่องจากไม่ได้นำหลักวิชาการตาม กฎกระทรวงการกำหนดราคาประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ๒๕๖๓ มาใช้ประกอบการให้เหตุผลอย่างแท้จริง การอ้างเพียงสภาพพื้นที่โดยปราศจากการวิเคราะห์ราคาตลาดเปรียบเทียบ ถือเป็นการให้เหตุผลที่ไม่เพียงพอและไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย อันส่งผลให้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายในส่วนของรูปแบบและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้..."

คดีปกครองหมายเลขแดงที่ ๓๙๘/๒๕๖๗ นี้ เป็นเครื่องเตือนใจที่สำคัญต่อเจ้าหน้าที่รัฐในยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายอย่างรวดเร็ว ความซื่อสัตย์ต่อหลักการลำดับชั้นของกฎหมาย (Hierarchy of Laws) เป็นพื้นฐานสำคัญที่จะทำให้การใช้อำนาจปกครองได้รับความยอมรับจากประชาชน การที่ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนมติในครั้งนี้ ไม่ใช่เพียงเพื่อคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น แต่เป็นการรักษาไว้ซึ่ง "หลักความชอบด้วยกฎหมาย" เพื่อให้มั่นใจว่าการจัดเก็บรายได้ของรัฐจะเป็นไปอย่างเป็นธรรมและมีมาตรฐานทางวิชาการรองรับอย่างแท้จริง

คดีนี้เป็นอุทาหรณ์แก่เจ้าหน้าที่รัฐว่า "ความเคยชินในการทำงานตามคู่มือเดิม ไม่สามารถนำมาใช้เป็นข้ออ้างเหนือบทบัญญัติของกฎหมายที่ตราขึ้นใหม่ได้" หลักความชอบด้วย

กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องปรับปรุงกระบวนการทำงานให้สอดคล้องกับมาตรฐานที่กฎหมายระดับสูงกำหนดไว้ เพื่อรักษาไว้ซึ่งความเป็นธรรมและคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนอย่างสูงสุด คดีนี้เป็นบทเรียนสำคัญของฝ่ายปกครองในการปรับตัวให้ทันต่อกฎหมายที่มีการปฏิรูปการยึดถือแนวปฏิบัติภายในมากกว่ากฎหมายลายลักษณ์อักษรนำมาซึ่งความเสียหายต่อระบบราชการและสิทธิของประชาชน คำพิพากษานี้จึงทำหน้าที่เป็นคั่นซึ่งความยุติธรรมที่เรียกคืนมาฐานการทำงานของรัฐให้กลับมาอยู่ในร่องในรอยของหลักการ "การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย" อย่างแท้จริง

การบริหารราชการแผ่นดินในยุคปัจจุบัน เจ้าหน้าที่รัฐจะอาศัยเพียงความชำนาญเฉพาะทางหรือระเบียบภายในไม่ได้ แต่ต้องมีความรู้แจ้งใน "ลำดับขั้นของกฎหมาย" และ "หลักวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง" คดีนี้เป็นบรรทัดฐานสำคัญที่ย้ำเตือนว่าสิทธิของประชาชนในทรัพย์สินนั้นได้รับการคุ้มครองโดยศาลปกครอง และทุกการใช้อำนาจของรัฐต้องมีพยานหลักฐานทางวิชาการรองรับอย่างชัดเจนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย (Policy Recommendations)

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการปฏิรูป (Policy Recommendations) เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความล่าช้าและข้อพิพาทเช่นนี้ในอนาคต ฝ่ายปกครองควรนำหลักการจากคำพิพากษานี้มาปรับปรุงนโยบายดังนี้:

๑. ด้านโครงสร้างกฎหมาย

การบูรณาการกฎหมาย (Legal Harmonization): หน่วยงานต้องเร่งยกเลิกคู่มือปฏิบัติงานเก่าที่ขัดกับกฎหมายใหม่ทันที เพื่อป้องกันเจ้าหน้าที่ใช้เกณฑ์ผิดประเภท **การสังคายนาระเบียบและคู่มือปฏิบัติงาน (Legal Audit)** กรมธนารักษ์ต้องสำรวจระเบียบและคู่มือการทำงานทุกฉบับที่ออกก่อนปี ๒๕๖๒ และปรับปรุงให้สอดคล้องกับกฎกระทรวงใหม่ปี ๒๕๖๓ ทันที เพื่อไม่ให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกิดความสับสน

๒. ด้านเทคโนโลยี (Appraisal Tech) ควรนำระบบภูมิสารสนเทศ (GIS) และ Big Data ของราคาซื้อขายที่ดินจริงจากกรมที่ดินมาใช้ประมวลผลอัตโนมัติ เพื่อลดการใช้ดุลพินิจส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่ **การสร้างฐานข้อมูลราคาตลาดกลาง** กรมธนารักษ์ควรเชื่อมโยงข้อมูลกับสถาบันการเงินและกรมที่ดิน เพื่อให้ได้ราคาซื้อขายจริงที่เป็นปัจจุบัน (Big Data) ลดการใช้ดุลพินิจส่วนตัว **การพัฒนาระบบประเมินราคาอัตโนมัติ (Automated Valuation Model - AVN):** ควรนำ AI และ Big Data มาใช้ในการประมวลผลราคาตลาดจากหลายแหล่ง (กรมที่ดิน, ธนาคาร, เว็บไซต์ซื้อขายอสังหาฯ) เพื่อให้ได้ราคาตลาดที่เป็นกลาง ลดการใช้ดุลพินิจส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่ พัฒนาระบบ AIS (Appraisal Information System) ที่เชื่อมโยงราคาซื้อขายจริงจากกรมที่ดินแบบ Real-time เพื่อลดการใช้ดุลพินิจส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่ **การปรับปรุงฐานข้อมูล (Big Data)** กรมธนารักษ์ควรเชื่อมโยงข้อมูลกับกรมที่ดินและแอปพลิเคชันซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ภาคเอกชน เพื่อให้ได้ราคาตลาดที่เป็นปัจจุบัน

๓. ด้านธรรมาภิบาล (Good Governance)

พัฒนาระบบติดตามสถานะคำคัดค้าน (Track & Trace) เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๒๔ (๙๐ วัน) ป้องกันความล่าช้าที่เป็นภาระแก่ประชาชน **กระบวนการอุทธรณ์ที่โปร่งใส:** เมื่อมีการพิจารณาคำคัดค้าน เจ้าหน้าที่ควรเปิดเผยรายละเอียดการคำนวณ (Calculation Sheet) ให้ประชาชนทราบ เพื่อลดข้อพิพาทก่อนมาถึงศาล **มาตรการทางเวลา (Strict Timeframes):** ควรกำหนดขั้นตอนของการ

อุทธรณ์ราคาประเมินให้รวดเร็วขึ้น หากพิจารณาไม่เสร็จภายในเวลาที่กำหนด ควรมีมาตรการเยียวยาเบื้องต้นแก่ประชาชนโดยการใช้ราคาเดิมไปก่อนจนกว่าการพิจารณาจะแล้วเสร็จ เพื่อไม่ให้ภาระไปตกอยู่กับประชาชน การกำหนดมาตรฐานการทำงาน ต้องมีระบบแจ้งเตือน (Alert) เมื่อคำคัดค้านใกล้ครบกำหนด ๙๐ วัน เพื่อป้องกันผลทางกฎหมายที่ให้อื้อว่ายอมรับราคาของผู้ฟ้องคดี

๔. ด้านการพัฒนาบุคลากร

อบรมเจ้าหน้าที่ระดับจังหวัดให้เข้าใจลำดับชั้นกฎหมาย และความแตกต่างระหว่าง "คู่มือปฏิบัติงาน" กับ "กฎกระทรวง" การเพิ่มความเชี่ยวชาญ เจ้าหน้าที่ประเมินควรได้รับการฝึกอบรมเรื่อง "กฎหมายปกครอง" ควบคู่กับ "วิชาชีพการประเมินราคา" เพื่อให้คำสั่งทางปกครองมีความสมบูรณ์ทั้งศาสตร์และศิลป์

บรรณานุกรม

- ๑ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
- ๒ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
- ๓ พระราชบัญญัติการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๒
- ๔ กฎกระทรวงการกำหนดราคาประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ๒๕๖๓
- ๕ คำพิพากษาศาลปกครองระยอง คดีหมายเลขดำที่ ๒๓๘/๒๕๖๔ คดีหมายเลขแดงที่ ๓๙๘/๒๕๖๗