

คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชะชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖/๒๕๕๕

วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ หรือไม่

ศาลฎีกาส่งคำโต้แย้งของโจทก์ (นายประเสริฐ นาสกุล) ในคดีแพ่งหมายเลขแดงที่ ปค. ๑๔๒/๒๕๕๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ ว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ว่า ผู้ร้องซึ่งเป็นโจทก์ในคดีนี้ เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๕๕๔๐๕ ตำบลอโศกใหญ่ (ท่าแร่) อำเภอบางเขน กรุงเทพมหานคร เนื้อที่ ๓ ไร่ ๒๘ ตารางวา ถูกกรมทางหลวงเวนคืนที่ดินของผู้ร้องเนื้อที่ ๓ ไร่ ๑๑.๕ ตารางวา เพื่อสร้างทางหลวงพิเศษ ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงพิเศษหมายเลข ๓๗ สายวงแหวนรอบนอก กรุงเทพมหานคร ตอนแยกทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๔ (บางพลี) - บรรจบทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑ (วังน้อย) พ.ศ. ๒๕๓๖ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้दारางวาละ ๔,๕๐๐ บาท เป็นเงิน ๕,๕๓๔,๕๕๐ บาท เงินทดแทนค่ารั้วดอนสิ่งปลูกสร้างและค่าเสียหาย จำนวน ๘๕,๒๓๒ บาท และเงินค่าทดแทนพืชผล จำนวน ๒๔๐ บาท รวมเป็นเงิน ๕,๖๒๔,๐๒๒ บาท ผู้ร้องไม่พอใจค่าทดแทนดังกล่าว จึงได้อุทธรณ์เรียกค่าทดแทนเพิ่มเติมต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีได้วินิจฉัยอุทธรณ์ค่าทดแทนให้ผู้ร้องเป็นदारางวาละ ๑๐,๐๐๐ บาท ตามความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทน แต่ผู้ร้องไม่เห็นด้วยกับค่าทดแทนดังกล่าว จึงเป็นโจทก์ยื่นฟ้องอธิบดีกรมทางหลวงเป็นจำเลยที่ ๑ กรมทางหลวงเป็นจำเลยที่ ๒ ต่อศาลแพ่ง เรียกค่าทดแทนเพิ่มขึ้น โดยอ้างว่า สภาพที่ดินอยู่ติดทางสาธารณะ ใกล้สถานที่ราชการ และที่ดินมีการพัฒนาแล้ว จึงขอเรียกค่าทดแทนदारางวาละ ๒๒,๕๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๒๗,๖๓๐,๐๐๐ บาท เมื่อหักกับส่วนที่ผู้ร้องได้รับไปแล้ว จำเลยทั้งสองต้องจ่ายเพิ่มให้ผู้ร้องอีก ๑๕,๓๕๐,๐๐๐ บาท โดยขอให้ศาลบังคับจำเลยทั้งสองให้ร่วมกันหรือแทนกันชำระค่าทดแทนที่ดินแก่ผู้ร้อง เป็นเงิน ๑๗,๐๐๐,๑๒๕ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๑๐.๗๕ ต่อปีของต้นเงิน ๑๕,๐๐๐,๑๒๕ บาท นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จแก่โจทก์

ศาลชั้นต้น (ศาลแพ่ง) และศาลอุทธรณ์วินิจฉัยต้องกันว่า ตามที่รัฐมนตรีกำหนดค่าทดแทนให้ผู้ร้องเพิ่มขึ้นเป็นตารางวาละ ๑๐,๐๐๐ บาท เหมาะสมและเป็นธรรมแก่โจทก์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ แล้ว

ส่วนข้ออุทธรณ์ที่ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ พ.ศ. ๒๕๓๔ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และขอให้ศาลอุทธรณ์สั่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนั้น ศาลอุทธรณ์ไม่รับวินิจฉัยและไม่ส่งศาลรัฐธรรมนูญ เป็นการไม่ชอบ

ผู้ร้องจึงฎีกาว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ ที่ศาลจะใช้บังคับกับแก่คดี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ ขอให้ศาลฎีกาสั่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยมาพร้อมกับปัญหาเรื่องค่าทดแทนที่เป็นธรรมด้วย

ศาลฎีกาเห็นควรดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ ให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว คำร้องเป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับเรื่องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ประเด็นตามคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ หรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ บัญญัติว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ บัญญัติว่า “เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตาม มาตรา ๑๘ นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนด โดยคำนึงถึง

(๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

(๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่

(๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(๕) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม

ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่ทำไปในการเวนคืน ได้กระทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่นั้น มีราคาสูงขึ้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน แต่ไม่ให้ถือว่าราคาอสังหาริมทรัพย์ ที่ทวีขึ้นนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทนเพื่อจะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย กลับต้องจ่ายเงินให้อีก

ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนี้เรากาลดลงให้กำหนด เงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย

การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นตามวรรคสอง หรือราคาลดลงตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขาย หรือ การงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับ ความเสียหายนั้นด้วย”

ดังนั้นจึงเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ บัญญัติไว้เป็นหลักเดียวกัน กล่าวคือมาตรา ๔๕ แห่งรัฐธรรมนูญวางหลักว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อ การที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ฯ เพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเป็นไปตามหลักเรื่องการคุ้มครองสิทธิ ในทรัพย์สินของเอกชนและรัฐธรรมนูญได้บัญญัติเรื่องการเคารพสิทธิของบุคคลไว้ และการเวนคืนนั้น

จะต้องชดใช้ค่าทดแทนแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น
อย่างไร เป็นไปในทำนองเดียวกันกับที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐
มาตรา ๒๑ บัญญัติไว้กล่าวคือ การกำหนดค่าทดแทนต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึง
ราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพแห่งที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ฯ และความเสียหายของ
ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ด้วย แม้จะมีความแตกต่างกันไปบ้าง ดังที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง แต่ในหลักการ
และสาระสำคัญแล้ว ไม่แตกต่างกัน นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วย
การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ว่า “เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์
เพื่อกิจการใดๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือ
การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม
หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น
ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่มิมีบทบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนไว้ในกฎหมายอื่นโดยเฉพาะแล้ว ถ้าจะต้องดำเนินการ
เวนคืนเพื่อกิจการตามกฎหมายดังกล่าว เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะมีมติให้ดำเนินการเวนคืน
ตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้แทนก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเวนคืนตามวรรคหนึ่ง จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน
ในบริเวณที่ที่เวนคืนไว้ก่อนก็ได้” เพิ่มความชัดเจนและรับกับบทบัญญัติของมาตรา ๔๕ แห่งรัฐธรรมนูญด้วย

ดังนั้นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ จึงมิได้มี
ข้อความในการเพิ่มเติมข้อความในรัฐธรรมนูญตามที่ผู้ร้องอ้างแต่ประการใด ส่วนที่ผู้ร้องอ้างว่า พระราช
บัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มิได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ความเสียหาย
ของผู้ถูกเวนคืนนั้นก็ฟังไม่ขึ้นดังจะเห็นได้จากมาตรา ๒๑ วรรคห้า ที่บัญญัติว่า “ถ้าเจ้าของหรือ
ผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขาย หรือการงานอันชอบด้วยกฎหมาย
อยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจาก
อสังหาริมทรัพย์นั้น ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้นด้วย” พระราชบัญญัติว่าด้วย
การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕

นายศักดิ์ เตชะชาญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ