

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖/๒๕๕๕

วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕

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

ศาลฎีกา ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า นายประเสริฐ นาสกุล โจทก์ ในคดีหมายเลขแดงที่ ปค. ๑๕๒/๒๕๕๑ ของศาลแพ่งได้ยื่นฟ้องอธิบดีกรมทางหลวงเป็นจำเลยที่ ๑ กรมทางหลวงเป็นจำเลยที่ ๒ ขอให้ศาลแพ่งเพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินที่จะต้องเวนคืนจากที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ กำหนดให้ ตารางวาละ ๑๐,๐๐๐ บาท เป็นตารางวาละ ๒๒,๕๐๐ บาท โดยโจทก์บรรยายฟ้องว่า โจทก์เป็นเจ้าของที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๕๕๕๐๕ ตำบลอเงินใหญ่ (ท่าแร่) อำเภอบางเขน กรุงเทพมหานคร เนื้อที่ ๓ ไร่ ๒๘ ตารางวา ถูกเวนคืน ๓ ไร่ ๑๑.๕ ตารางวา ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงพิเศษหมายเลข ๓๗ สายถนนวงแหวนรอบนอก กรุงเทพมหานคร ตอนแยกทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๔ (บางพลี) - บรรจบทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑ (วังน้อย) พ.ศ. ๒๕๓๖ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้โจทก์ตารางวาละ ๕,๕๐๐ บาท รวมกับค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้าง พืชผลและที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนเนื้อที่ ๑๘ ตารางวา รวมเป็นเงิน ๕,๖๒๔,๐๒๒ บาท โจทก์อุทธรณ์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมวินิจฉัยเพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินให้โจทก์เป็นตารางวาละ ๑๐,๐๐๐ บาท ซึ่งยังไม่เหมาะสมเนื่องจากที่ดินของโจทก์ตั้งอยู่ติดกับทางสาธารณประโยชน์อยู่ในย่านที่มีความเจริญการคมนาคมสะดวกมีราคาซื้อขายตามปกติ ในท้องตลาดไม่ต่ำกว่าตารางวาละ ๓๐,๐๐๐ บาท แต่โจทก์ขอคิดเพียงตารางวาละ ๒๒,๕๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๒๗,๖๓๐,๐๐๐ บาท โจทก์ได้รับไปแล้วเป็นเงิน ๕,๕๒๖,๐๐๐ บาท แต่ต้องคืนให้จำเลย ๘,๕๕๐ บาท เพราะจ่ายเกินมา จำเลยทั้งสองจึงต้องชำระเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มให้โจทก์อีก ๑๕,๓๕๐,๐๐๐ บาท พร้อมด้วยดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๐.๗๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๓๕ ถึงวันฟ้องเป็นเงิน ๑,๖๕๐,๑๒๕ บาท ขอให้บังคับจำเลยทั้งสองร่วมกันชำระเงินจำนวน ๑๗,๐๐๐,๑๒๕ บาท พร้อมด้วยดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๐.๗๕ ต่อปี ของต้นเงิน ๑๕,๓๕๐,๐๐๐ นับจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จแก่โจทก์

จำเลยในคดีดังกล่าวให้การว่า จำเลยทั้งสองกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้โจทก์ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ ครบถ้วนแล้ว และได้นำราคาประเมินที่ดินของสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน กรมที่ดิน ประจำปี ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นราคาที่เหมาะสมและเป็นราคาซื้อขายในท้องตลาดในวันที่ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกามาเป็นข้อมูลในการประเมินราคาที่ดินด้วย ที่ดินของโจทก์ไม่ได้อยู่ในย่านธุรกิจการค้า แต่อยู่ในย่านที่อยู่อาศัยยังไม่มี การพัฒนา การกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้โจทก์ในราคาตารางวาละ ๑๐,๐๐๐ บาท จึงเหมาะสม และเป็นธรรมแล้ว ขอให้ศาลยกฟ้อง

ศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง

โจทก์อุทธรณ์และโต้แย้งข้อหนึ่งว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ ที่ศาลชั้นต้นใช้บังคับแก่คดีขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕

ศาลอุทธรณ์พิพากษายืนและวินิจฉัยอุทธรณ์ของโจทก์ข้อที่อ้างว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ ว่า โจทก์มิได้กล่าวไว้ในคำฟ้อง และโจทก์ไม่ได้ขอให้ส่งความเห็นเช่นนี้ตามทางการเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลอุทธรณ์จึงไม่ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

โจทก์ฎีกาในประเด็นนี้ว่า การที่ศาลอุทธรณ์ไม่ส่งความเห็นของโจทก์ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ศาลฎีกาพิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ บัญญัติว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ และมาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนี้นั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยเมื่อโจทก์โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ กรณีจึงต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และไม่ปรากฏว่ามีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว ศาลฎีกาจึงดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ ให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ หรือไม่

พิเคราะห์แล้ว ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยมีว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา ๔๕ “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๒๖๔ “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้โดยคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๒๑ “เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง

(๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

- (๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่
- (๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม
- (๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ
- (๕) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม

ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่ทำไปในการเวนคืน ได้กระทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลือนั้นมีราคาสูงขึ้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน แต่ไม่ให้ถือว่าราคาอสังหาริมทรัพย์ที่พินั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทนเพื่อจะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายกลับต้องจ่ายเงินให้อีก

ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลงให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย

การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นตามวรรคสอง หรือราคาลดลงตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขาย หรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้นด้วย”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค และการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศเท่านั้น และจะต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันสมควรแก่เจ้าของ และตามวรรคสองการกำหนดค่าทดแทนนั้นต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงราคาที่ซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพแห่งที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ด้วย แสดงให้เห็นว่าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติว่าจะต้องมีการจ่ายค่าทดแทนอย่างเป็นธรรม โดยพิจารณาจากหลักที่ว่าราคาซื้อขายกันตามปกตินั้นมีอยู่อย่างไร ได้มาโดยวิธีใด สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์

สำหรับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ นั้น ได้กำหนดวิธีการที่จะกำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งมีหลักเกณฑ์อยู่ ๕ ประการ คือ

๑. ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด
๒. ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่ตีราคาไว้เพื่อเสียภาษี
๓. ราคาประเมินอสังหาริมทรัพย์ เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม
๔. สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ และ
๕. เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ (๑) (๒) และ (๓) ได้กำหนดวิธีการไว้ว่า ในการกำหนดค่าทดแทนนั้นต้องเป็นไปตามเงื่อนไขอย่างไรบ้าง และเงื่อนไขใดเกิดประโยชน์แก่ผู้ถูกเวนคืนมากที่สุดก็ให้ใช้เงื่อนไขนั้นมาคำนวณราคาของอสังหาริมทรัพย์ ส่วนมาตรา ๒๑ (๔) และ (๕) ค่าทดแทนนี้จะต้องคำนึงถึงสภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และวัตถุประสงค์ในการเวนคืนด้วย ซึ่งเงื่อนไขทั้งหมดนี้ได้คำนึงถึงความเป็นธรรมที่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะได้รับและรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ ก็มีหลักการและเหตุผลเป็นอย่างเดียวกัน คือ คำนึงถึงความเป็นธรรมและการกำหนดค่าทดแทนที่เป็นธรรม พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ จึงเป็นเพียงรายละเอียดว่าเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน มีเงื่อนไขในการกำหนดเงินค่าทดแทนอย่างไร ดังนั้นบทบัญญัติมาตรา ๒๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕

โจทก์ในคดีของศาลฎีกาหรือผู้ร้องในคดีนี้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ โดยผู้ร้องอ้างว่าคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมวินิจฉัยเงินค่าทดแทนที่ดินของผู้ร้องไม่เหมาะสม เพราะที่ดินของผู้ร้องที่ถูกเวนคืนมีราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาดไม่ต่ำกว่าตารางวาละ ๓๐,๐๐๐ บาท ดังนั้นการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมพิจารณาอุทธรณ์และวินิจฉัยให้เพียงตารางวาละ ๑๐,๐๐๐ บาท จึงเป็นราคาที่ไม่เป็นธรรมนั้น เห็นว่าการวินิจฉัยเรื่องค่าทดแทนดังกล่าวเป็นการกระทำหรือการดำเนินการของผู้ปฏิบัติ ซึ่งจะต้องกำหนดค่าทดแทนให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติหากผู้ปฏิบัติไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดก็เป็นความผิดของผู้ปฏิบัติผู้ร้องต้องฟ้องผู้ปฏิบัติว่าไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย มิใช่ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่ากฎหมายบัญญัติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพราะพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ (๑) บัญญัติว่าเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์จะต้องกำหนดโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด ซึ่งเป็นราคาของผู้ร้องเห็นว่าเป็นธรรมแล้ว

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐
มาตรา ๒๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ