

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๑ - ๒๘/๒๕๖๓

เรื่องพิจารณาที่ ๒๓/๒๕๖๒  
เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๒  
เรื่องพิจารณาที่ ๒๕/๒๕๖๒  
เรื่องพิจารณาที่ ๒๘/๒๕๖๒  
เรื่องพิจารณาที่ ๒๙/๒๕๖๒  
เรื่องพิจารณาที่ ๓๐/๒๕๖๒  
เรื่องพิจารณาที่ ๓๔/๒๕๖๒  
เรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๖๒

วันที่ ๑๘ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง { ศาลปกครองกลาง ที่ ๑ ผู้ร้อง  
ศาลปกครองสูงสุด ที่ ๒  
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๖๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ และมาตรา ๗๗ หรือไม่

ความเห็น

ตามรัฐธรรมนูญ บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินซึ่งได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ประโยชน์สาธารณะย่อมมีความสำคัญเหนือกว่าประโยชน์ส่วนบุคคล พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ จึงให้อำนาจรัฐเวนคืนทรัพย์สินของบุคคลได้ แม้เป็น บทบัญญัติที่เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคล หากรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ทรัพย์สินนั้นเพื่อประโยชน์

สาธารณะในการพัฒนาและสร้างความเจริญให้ประเทศชาติโดยรวม รัฐย่อมมีอำนาจจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ได้ แต่การเวนคืนทรัพย์สินส่วนบุคคลต้องกระทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น และต้องได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณีกับการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองคุ้มครองไว้

มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้จากการเวนคืน โดยให้รัฐเริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนไม่ช้ากว่าห้าปีนับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา หรือภายในระยะเวลาที่กำหนดในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แล้วแต่กรณี หากเป็นการเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงรถไฟ คลอง หรือกิจการสาธารณประโยชน์อื่นที่ต้องใช้ที่ดินเป็นระยะทางยาวเกินสิบกิโลเมตร เมื่อเริ่มดำเนินการโครงการส่วนหนึ่งส่วนใดแล้ว ให้ถือว่าได้มีการเริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนตลอดเส้นทางแล้ว สำหรับกรณีอื่น เมื่อได้เริ่มดำเนินการและใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นส่วนใหญ่แล้ว ให้ถือว่าได้เริ่มดำเนินการแล้ว บทบัญญัติดังกล่าวเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งหมายให้เป็นการบังคับรัฐมิให้เพิกเฉยหรือละเลยต่อการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินที่ได้จากการเวนคืน โดยกำหนดระยะเวลาให้รัฐต้องปฏิบัติอย่างเหมาะสมเป็นธรรมตามความจำเป็นของการเวนคืน จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระ หรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ส่วนปัญหาว่า อย่างเป็นทางการเริ่มดำเนินการโครงการในส่วนหนึ่งส่วนใดแล้ว สมควรลงมือดำเนินการมากน้อยเพียงใด เนื้อหาสาระของการดำเนินการเป็นอย่างไร ล้วนเป็นข้อเท็จจริงซึ่งแตกต่างกันไปตามลักษณะและประเภทของโครงการ หากมีข้อโต้แย้งขึ้นย่อมเป็นหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลที่มีเขตอำนาจเหนือคดีนั้น ๆ เป็นเรื่อง ๆ ไป

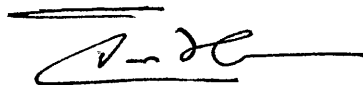
มาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ยังได้บัญญัติหลักเกณฑ์การคืนอสังหาริมทรัพย์แก่เจ้าของที่ดินเดิมหรือทายาท โดยเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนมีสิทธิขอคืนได้ภายในสามปี หากรัฐไม่ดำเนินการใช้ประโยชน์ภายในกำหนดระยะเวลาหรือมีที่ดินเหลือจากการใช้ประโยชน์ มีข้อยกเว้นในวรรคสามว่า หากได้เริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว แต่ยังไม่แล้วเสร็จไม่ว่าด้วยเหตุใดจนพ้นกำหนดระยะเวลาการใช้ประโยชน์ มิให้ถือว่ายังไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ อันเป็นการให้สิทธิกับบุคคลที่ถูกเวนคืนที่จะขอคืนทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนได้หากรัฐไม่นำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ โดยกำหนดระยะเวลาการใช้สิทธิขอคืนที่เหมาะสมเป็นธรรมตามความจำเป็นของการเวนคืนแล้ว ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระ หรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ส่วนปัญหาว่าอย่างไรเป็นการเริ่มดำเนินการอันเป็นข้อยกเว้นการใช้สิทธิขอคืนย่อมเป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่ศาลที่มีเขตอำนาจเหนือคดีต้องพิจารณาวินิจฉัยเช่นกัน

มาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติกรณีที่รัฐจะต้องคืนที่ดินให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท โดยให้เจ้าของเดิมหรือทายาทต้องคืนเงินค่าทดแทนในส่วนที่เกี่ยวกับที่ดินที่เจ้าหน้าที่ได้จ่ายให้แก่ผู้มีสิทธิ โดยให้รวมดอกเบี้ยอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี แต่ต้องไม่สูงกว่าราคาในท้องตลาดในขณะยื่นคำร้องขอคืน นั้น เห็นว่า เมื่อเจ้าของที่ดินได้รับเงินค่าทดแทนการเวนคืน เจ้าของที่ดินย่อมได้ประโยชน์จากเงินค่าทดแทนนั้น ครั้นได้สิทธิขอคืนที่ดิน เจ้าของที่ดินหรือทายาทย่อมมีหน้าที่ต้องชำระเงินค่าทดแทนคืนให้แก่รัฐตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว เงินค่าทดแทนที่ต้องคืนย่อมเป็นหนี้ประเภทหนึ่งที่เจ้าของที่ดินหรือทายาทมีหน้าที่ต้องชำระตามกฎหมาย แม้มิใช่เป็นการผิวนัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๒๒๔ แต่เป็นไปโดยผลของกฎหมายซึ่งย่อมต้องคืนผลประโยชน์จากเงินจำนวนนั้นแก่รัฐด้วยโดยกฎหมายกำหนดจำนวนเงินที่ต้องคืนไม่ให้สูงกว่าราคาในท้องตลาดไว้ด้วย จึงเป็นบทบัญญัติที่ได้สัดส่วนเหมาะสมเป็นธรรมตามความจำเป็นแล้ว ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ

มาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นบทเฉพาะกาลที่กำหนดให้นำหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้จากการเวนคืน และการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาท ใช้บังคับแก่ที่ดินที่ถูกเวนคืนก่อนการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งกฎหมายเดิมไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้จากการเวนคืนและการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทไว้ ย่อมเป็นประโยชน์กับเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนหรือทายาท จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ

สำหรับประเด็นที่อ้างว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ นั้น เป็นกรณีในชั้นการตรากฎหมาย ซึ่งล่วงเลยขั้นตอนการโต้แย้งแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๖๗ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๗



(นายจิรนิติ หะวานนท์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ