

เรื่อง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายจิระศักดิ์ ชัยสันติกุลวัฒน์ ที่ ๑ นางศิริพันธ์ วงศ์เลิศนภาพร ที่ ๒ และนายชนันตพล ชัยสันติกุลวัฒน์ ที่ ๓) ในคดีหมายเลขดำที่ ๖๘๘/๒๕๖๐ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ในฐานะผู้จัดการมรดกของนายวิบูลย์ ชัยสันติกุลวัฒน์ ยื่นฟ้องการประปานครหลวง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ว่าการการประปานครหลวง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองกลางว่า นายวิบูลย์ บิดาของผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินซึ่งถูกเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี และอำเภอกำแพงแสน อำเภอดอนตูม อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อสร้างคลองส่งน้ำดิบ ภายหลังจากนายวิบูลย์เสียชีวิต ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือแจ้งนายวิบูลย์เพื่อตกลงทำสัญญาซื้อขายที่ดินที่ถูกเวนคืนและรับเงินค่าทดแทนจำนวน ๒,๑๕๖,๔๐๐ บาท แต่เนื่องจากยังมีปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงดังกล่าว นางลออ ชัยสันติกุลวัฒน์ มารดาของผู้ฟ้องคดีทั้งสามมีหนังสือแจ้งข้อเท็จจริงดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบไว้ก่อน และขอสงวนสิทธิ์ที่จะคัดค้านและอุทธรณ์การกำหนดเงินค่าทดแทนดังกล่าว ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือแจ้งนางลออเกี่ยวกับการเข้าครอบครองใช้ที่ดินและให้ไปรับเงินค่าทดแทน นางลออมีหนังสืออุทธรณ์การกำหนดเงินค่าทดแทน หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือแจ้งนายวิบูลย์ว่าได้นำเงินค่าทดแทนดังกล่าวไปฝากไว้กับธนาคารออมสิน สาขาบางเลน ในชื่อบัญชีนายวิบูลย์เรียบร้อยแล้วเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๓ หลังจากที่ศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยาตั้งผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นผู้จัดการมรดก เมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามพยายามติดต่อขอรับเงินค่าทดแทนที่ดินกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองหลายครั้ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แจ้งว่าการที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามยื่นคำขอรับเงินค่าทดแทนซึ่งนำไปฝากไว้กับธนาคารออมสินแล้วเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๓ เกินกว่าสิบปีนับแต่วันที่มีการวางเงินเป็นผลให้เงินค่าทดแทนตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ซึ่งบัญญัติว่า การร้องขอรับเงินที่วางไว้ตามมาตรา ๓๑ ให้ร้องขอรับภายในสิบปีนับแต่วันที่มีการวางเงิน ถ้าไม่ร้องขอภายในกำหนดเวลาเช่นนั้น ให้เงินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน ผู้ฟ้องคดีทั้งสามโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ไม่ได้ระบุเหตุผลหรือความจำเป็นในการจำกัดสิทธิไว้ อันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง อีกทั้งการกำหนดให้เงินค่าทดแทนตกเป็นของแผ่นดินมิใช่มาตรการที่มีเหตุผลหรือมีความจำเป็นเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำงานได้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเวนคืนที่ดิน เพราะคลองส่งน้ำดิบสร้างเสร็จไปแล้วก่อนที่บทบัญญัติดังกล่าวจะมีผลบังคับ นอกจากนี้บทบัญญัติดังกล่าวมุ่งหมายใช้บังคับเฉพาะกรณีที่ไม่ร้องขอรับเงินค่าทดแทนภายในสิบปีเท่านั้น จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ยกเลิกโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๓ แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ ยังคงหลักการเดิมของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ เกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาในการขอรับเงินค่าทดแทน ศาลรัฐธรรมนูญจึงหดยกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ที่ถูกยกเลิกแล้วมาวินิจฉัยได้ ซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ศาลปกครองกลางจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสามโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มีเจตนารมณ์สำคัญเพื่อกำหนดมาตรการที่จะทำให้รัฐสามารถได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์และใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะและการจ่ายเงินค่าทดแทนแก่ผู้มีสิทธิ การที่ มาตรา ๓๔ กำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนต้องดำเนินการร้องขอรับเงินค่าทดแทนที่วางไว้ภายในกำหนดระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่มีการวางเงิน หากไม่ดำเนินการภายในกำหนดเวลาดังกล่าวจะมีผลให้เงินนั้นตกเป็นของแผ่นดินเช่นนี้ เป็นบทบัญญัติที่ยึดถือเพียงความสะดวกของรัฐแต่ฝ่ายเดียวโดยไม่คำนึงถึงสิทธิของบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนและยังไม่คำนึงถึงกรณีที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนอาจมีเหตุขัดข้องในการแสดงสิทธิของตนหรือมีกรณีที่อาจทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิของตนได้ตามกำหนดระยะเวลาดังกล่าวได้ ทั้งที่รัฐใช้อำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อันกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ แม้การเวนคืนเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ รับรองไว้ก็ตาม รัฐย่อมมีหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนที่เป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้เพื่อชดเชยเยียวยาความเสียหายที่บุคคลได้รับจากการที่รัฐได้พรากเอากรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลเหล่านั้นไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นการแบกรับภาระหน้าที่ของบุคคลที่มีต่อสาธารณะเกินไปกว่าบุคคลที่อยู่ร่วมสังคมเดียวกันมากพออยู่แล้ว บทบัญญัติมาตรา ๓๔ เป็นการลดทอนสิทธิของบุคคลผู้เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเพิ่มเติมไปอีก มีผลเป็นว่ารัฐใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลซึ่งรัฐธรรมนูญได้รับรองและคุ้มครองไปโดยเจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้นไม่ได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรม ถือเป็นการล่วงล้ำสาระสำคัญของสิทธิของบุคคลผู้เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

และยังกระทบกระเทือนต่อหลักการเรื่องสิทธิของบุคคลที่ต้องได้รับเงินค่าทดแทนจากการถูกเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ จนถึงขั้นทำลายหลักประกันที่ว่าทรัพย์สินของประชาชนจะไม่ถูกเวนคืนไปใช้เป็นประโยชน์สาธารณะโดยปราศจากการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคสาม ไปโดยปริยาย จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เพิ่มภาระเกินความจำเป็นและจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

ส่วนข้อโต้แย้งที่ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ไม่ได้ระบุเหตุผลหรือความจำเป็นในการจำกัดสิทธิไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง เห็นว่าเป็นการโต้แย้งว่ากระบวนการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ บัญญัติกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาไว้เป็นการเฉพาะแล้วการยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ มิได้ให้สิทธิโต้แย้งว่ากระบวนการตรากฎหมายไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ สำหรับประเด็นที่ว่าบทบัญญัติมาตรา ๓๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง หรือไม่ เห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง เนื่องจากเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายปัญญา อุดชาชน นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม นายวิรุฬห์ แสงเทียน นายจิรนิติ หะวานนท์ นายนภดล เทพพิทักษ์ และนายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๘ ตอนที่ ๑๘ ก วันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๖๔

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายสุนาถ คณศโภคิน
นางสาวปิยดา บุญเรืองขาว ผอ.สค.๑
นายสมฤทธิ์ ไชยวงศ์ ผู้ทรงคุณวุฒิฯ
ย่อโดย นายสุนาถ คณศโภคิน
นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญชำนาญการ