

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖/๒๕๕๕

วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕

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

ศาลฎีกาส่งความเห็นของคู่ความในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ปค. ๑๐๐/๒๕๕๐ หมายเลขแดงที่ ปค. ๑๔๒/๒๕๕๑ ของศาลแพ่ง ซึ่งโต้แย้งว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๑ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาয়ั้งศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔^(๑)

ข้อเท็จจริงในคดีนี้มีว่า ผู้ร้อง (นายประเสริฐ นาสกุล) เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๔๕๕๐๔ ตำบลออเงินใหญ่ (ท่าแร่) อำเภอบางเขน กรุงเทพมหานคร เนื้อที่ ๓ ไร่ ๒๘ ตารางวา ที่ดินดังกล่าวถูกรวมทางหลวงเวนคืน จำนวน ๓ ไร่ ๑๑.๕ ตารางวา เพื่อสร้างทางหลวงพิเศษตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงพิเศษหมายเลข ๓๓ สายถนนวงแหวนรอบนอก กรุงเทพมหานคร ตอนแยกทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑ (วงน้อย) พ.ศ. ๒๕๓๖ ในการนี้ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้ผู้ร้อง ตารางวาละ ๔,๕๐๐ บาท เป็นเงินทั้งสิ้น ๕,๕๓๔,๕๕๐ บาท เงินค่าทดแทนค่ารั้วถนนสิ่งปลูกสร้างและค่าเสียหาย เป็นจำนวนเงิน ๘๕,๒๓๒ บาท และเงินค่าทดแทนพืชผล จำนวนเงิน ๒๔๐ บาท รวมทุกรายการเป็นเงิน ๕,๖๒๔,๐๒๒ บาท ผู้ร้องไม่พอใจค่าทดแทนดังกล่าว จึงได้อุทธรณ์เรียกค่าทดแทนเพิ่มเติมต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมพิจารณาแล้ววินิจฉัยให้เพิ่มค่าทดแทนให้ผู้ร้องเป็นค่าทดแทนตารางวาละ ๑๐,๐๐๐ บาท ตามความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทน แต่ผู้ร้องยังไม่พอใจค่าทดแทนดังกล่าว จึงฟ้องอธิบดีกรมทางหลวงเป็นจำเลยที่ ๑ กรมทางหลวงเป็นจำเลยที่ ๒ ต่อศาลแพ่งเรียกค่าทดแทนเพิ่มขึ้นเนื่องจากสภาพที่ดินอยู่ติดทางสาธารณะใกล้สถานที่ราชการและที่ดินมีการพัฒนาแล้ว โดยเรียก

(๑) ส่งเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญ โดยสำนักงานศาลยุติธรรมตามหนังสือที่ ศย ๐๐๕.๐๐๑/๕๒๒๔ ลงวันที่

ค่าทดแทนตารางวาละ ๒๒,๕๐๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๒๗,๖๓๐,๐๐๐ บาท แต่เนื่องจาก จำเลยทั้งสองและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้กำหนดค่าทดแทนให้โจทก์ไว้แล้ว จำนวน ๑๒,๒๘๐,๐๐๐ บาท ซึ่งโจทก์ได้รับเงินบางส่วนไปแล้ว จำนวน ๕,๕๒๖,๐๐๐ บาท และต้องคืน จำเลย ๘,๕๕๐ บาท ในส่วนที่จ่ายเกิน ดังนั้น จำเลยทั้งสองจึงมีหน้าที่ร่วมกันชดเชยค่าทดแทนให้โจทก์ เพิ่มขึ้นอีก ๑๕,๓๕๐,๐๐๐ บาท นอกจากนี้ จำเลยทั้งสองจะต้องร่วมกันชำระดอกเบี้ยในอัตราสูงสุด ของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทประจำของธนาคารออมสินอัตราร้อยละ ๑๐.๗๕ ต่อปีของต้นเงิน ๑๕,๓๕๐,๐๐๐ บาท นับจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจำเลยทั้งสองจะร่วมกันหรือแทนกันชำระเงิน ให้แก่โจทก์เสร็จสิ้น

ศาลแพ่งพิพากษาว่า ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมกำหนดค่าทดแทนให้ผู้ร้อง เพิ่มขึ้นเป็นตารางวา ๑๐,๐๐๐ บาท เหมาะสมและเป็นธรรมแก่โจทก์และสังคม ตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ ทุกอนุมาตรา จึงพิพากษายกฟ้อง

โจทก์อุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน

ผู้ร้องฎีกาว่า การเวนคืนที่ดินของจำเลยทั้งสองมีลักษณะเป็นการดำเนินธุรกิจอยู่ด้วยเพราะ มีการเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทาง การที่จำเลยทั้งสองกำหนดค่าทดแทนที่ดินให้โจทก์ที่ถูกเวนคืนเพียง ตารางวาละ ๑๐,๐๐๐ บาท นั้น ถือว่าเป็นราคาที่ไม่เป็นธรรมกับโจทก์ที่ถูกเวนคืนทั้งหมดแต่จำเลย ทั้งสองเป็นฝ่ายได้ประโยชน์จากการเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางตลอดไป จึงขอให้ศาลฎีกา กำหนด ค่าทดแทนที่ดินให้โจทก์ที่ถูกเวนคืนที่ดินไปทั้งหมดจากตารางวาละ ๑๐,๐๐๐ บาท เป็นตารางวาละ ๒๒,๕๐๐ บาท

นอกจากนี้ ผู้ร้องยังฎีกาว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ ที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ ซึ่งผู้ร้องได้กล่าวอ้างไว้แล้ว ในอุทธรณ์ของผู้ร้อง แต่ศาลอุทธรณ์ไม่ส่งข้อโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยก่อนพิพากษาคดี ผู้ร้องจึงฎีกาในประเด็นดังกล่าว ดังนี้

(๑) พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ ได้ขยาย “ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติ” เป็น “...ในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖” ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นโดยไม่ชอบด้วย รัฐธรรมนูญ เพราะโดยข้อเท็จจริงแล้ว จำเลยที่ ๒ ไม่สามารถชำระค่าที่ดินให้แก่โจทก์ในวันดังกล่าวได้ และเพิ่งมีหนังสือแจ้งให้ผู้ร้องไปปรับเงินค่าทดแทนในวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นเวลาห่างกันถึง ๒ ปี ๕ เดือน ๑๕ วัน

(๒) ในเรื่องการได้มาซึ่งเป็นที่รัฐกรรมอนุญาตให้ค้ำนึ่งถึงนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มิได้บัญญัติหลักเกณฑ์เรื่องนี้ไว้ กลับเพิ่ม (๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์ในการเสียภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งไม่มีการประเมินราคาที่ดินตามกฎหมายกันจริงๆ และเพิ่ม (๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมซึ่งมิใช่ราคาที่เป็นธรรม หรือกำหนดโดยถูกต้องตามรัฐกรรมอนุญาต

(๓) ในเรื่องสภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น แม้รัฐกรรมอนุญาตและพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จะบัญญัติไว้อย่างเดียวกัน แต่ผู้ร้องก็ไม่เห็นด้วยกับการพิจารณาวินิจฉัยของศาลชั้นต้น และ

(๔) ในเรื่องความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนนั้น รัฐกรรมอนุญาตทุกฉบับบัญญัติให้ค้ำนึ่งถึงความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มิได้บัญญัติหลักเกณฑ์นี้ไว้

ศาลฎีกาพิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐกรรมอนุญาตแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ บัญญัติว่า รัฐกรรมอนุญาตเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐกรรมอนุญาตนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ และมาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐกรรมอนุญาตในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐกรรมอนุญาตจะได้พิจารณาวินิจฉัย เมื่อโจทก์ (ผู้ร้อง) โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐกรรมอนุญาตแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๕ กรณีจึงต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และไม่ปรากฏว่ามีคำวินิจฉัยของศาลรัฐกรรมอนุญาตในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงเห็นควรดำเนินการตามรัฐกรรมอนุญาตแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ ให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งเรื่องไปยังศาลรัฐกรรมอนุญาตเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มาตรา ๒๑ ขัดต่อรัฐกรรมอนุญาตแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๕ หรือไม่

ในเบื้องต้น จะพิจารณาว่า เรื่องดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลรัฐกรรมอนุญาตหรือไม่

รัฐกรรมอนุญาต มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติ

มาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอกการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

มาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖ จะเห็นได้ว่า การเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

(๑) เป็นกรณีที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดบังคับแก่คดีที่กำลังพิจารณาอยู่

(๒) ศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดด้วยมาตรา ๖ คือ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และ

(๓) ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า การส่งความเห็นของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้น เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ เป็นกรณีที่ศาลจะใช้บทบัญญัติมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ บังคับแก่คดี และโจทก์โต้แย้งว่า บทบัญญัตินี้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ อีกทั้งยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ดังนั้น เรื่องตามคำร้องดังกล่าวจึงอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

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

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง บัญญัติไว้ ดังนี้

“เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง

(๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

(๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่

(๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(๕) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง บัญญัติไว้ ดังนี้

“การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า มาตรา ๒๑ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญ มีสาระสำคัญในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เหมือนกันดังจะกล่าวต่อไป

๑. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ บัญญัติว่า การกำหนดค่าทดแทนนั้น ต้องคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ ส่วนมาตรา ๒๑ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ก็มีข้อความอย่างเดียวกันนี้ แต่ได้ขยายความให้แน่ชัดยิ่งขึ้นว่าเป็น “ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด”

๒. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ ต่างบัญญัติว่า การกำหนดเงินค่าทดแทนต้องคำนึงถึงสภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น

อย่างไรก็ดี บทบัญญัติทั้งสองก็มีข้อความที่แตกต่างกัน ดังนี้ คือ มาตรา ๒๑ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า การกำหนดเงินค่าทดแทนฯ ต้องคำนึงถึงราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน แต่มาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญ มิได้มีข้อความเช่นนั้น

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ บัญญัติว่า การกำหนดเงินค่าทดแทนต้องคำนึงถึงความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน แต่มาตรา ๒๑ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มิได้มีข้อความอย่างเดียวกันนี้

ปัญหาที่มีว่า ความแตกต่างระหว่างบทบัญญัติมาตรา ๒๑ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และบทบัญญัติมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น จะถือได้หรือไม่ว่า มาตรา ๒๑ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕

พิจารณาแล้ว เห็นว่าข้อแตกต่างของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ดังกล่าวข้างต้น เป็นข้อแตกต่างของสิ่งที่ต้องคำนึงถึงในการกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ที่ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ อย่างไรก็ตามสิ่งที่ต้องคำนึงถึงในการกำหนดเงินค่าทดแทน ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ กำหนดไว้ ก็เป็นเพียงสิ่งที่ต้องคิดทบทวนในการกำหนดเงินค่าทดแทนให้เกิดความเป็นธรรม เพราะคำว่า “คำนึง” นั้น พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมายว่า “คิดทบทวน นึกตรอง คะนึ่ง กี่ว่า”^(๒)

ดังนั้น การที่มาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๒๑ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ บัญญัติให้คำนึงถึงสิ่งต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นนั้นจึงมีความหมายเพียงว่า ผู้ใช้อำนาจในการเวนคืนหรือควบคุมการเวนคืนต้องคิดทบทวนถึงสิ่งเหล่านั้นในการกำหนดเงินค่าทดแทน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน

ฉะนั้น การที่มาตรา ๒๑ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ กำหนดข้อที่ต้องคำนึงถึงไม่ตรงกับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ บ้าง จึงไม่ถือว่าเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพราะสาระสำคัญของบทบัญญัติทั้งสองนั้นตรงกันคือ การกำหนดค่าทดแทนที่เป็นธรรม^(๓)

(๒) พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ หน้า ๑๘๕

(๓) พึงสังเกตว่า ความไม่เป็นธรรมในการกำหนดค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อาจเกิดขึ้นได้จากการบังคับใช้บทบัญญัติมาตรา ๒๑ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งในกรณีเช่นว่านี้ ผู้เสียหายอาจฟ้องศาลปกครองเพื่อให้เยียวยาความเสียหายให้ได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๒๑ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕

ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิตินันท์ประกาศ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ปฏิบัติหน้าที่
ประธานที่ประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ