

คำวินิจฉัยของ พลโท จุล อติเรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖/๒๕๕๕

วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕

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

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

ข้อเท็จจริงตามคำร้องได้ความว่า ผู้ร้องซึ่งเป็นโจทก์ในคดีนี้ เป็นเจ้าของที่ดิน โฉนดเลขที่ ๑๔๕๕๐๔ เนื้อที่ ๓ ไร่ ๒๘ ตารางวา ถูกกรมทางหลวงเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงพิเศษตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงพิเศษหมายเลข ๓๗ สายถนนวงแหวนรอบนอก กรุงเทพมหานคร ตอนแยกทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๔ (บางพลี) - บรรจบทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑ (วังน้อย) พ.ศ. ๒๕๓๖ คณะกรรมการกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินให้ตารางวาละ ๔,๕๐๐ บาท ผู้ร้องไม่พอใจจึงได้อุทธรณ์เรียกค่าทดแทนเพิ่มเติมต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ซึ่งรัฐมนตรีกระทรวงคมนาคมได้วินิจฉัยให้เพิ่มค่าทดแทนให้ผู้ร้องเป็นตารางวาละ ๑๐,๐๐๐ บาท ตามความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทน ผู้ร้องยังไม่พอใจค่าทดแทนดังกล่าว จึงยื่นฟ้องอธิบดีกรมทางหลวงเป็นจำเลยที่ ๑ กรมทางหลวงเป็นจำเลยที่ ๒ ต่อศาลแพ่ง เรียกค่าทดแทนเพิ่มขึ้น เนื่องจากผู้ร้องเห็นว่า ที่ดินมีการพัฒนาแล้ว ขอค่าทดแทนตารางวาละ ๒๒,๕๐๐ บาท และขอให้ศาลบังคับจำเลยทั้งสองให้ร่วมกันหรือแทนกันชำระค่าทดแทนที่ดินแก่ผู้ร้องพร้อมดอกเบี้ยนับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระแล้วเสร็จแก่โจทก์

ศาลแพ่งพิพากษาให้ยกฟ้องเนื่องจากเห็นว่า รัฐมนตรีได้วินิจฉัยอุทธรณ์กำหนดค่าทดแทนให้ผู้ร้องเพิ่มขึ้นเป็นตารางวาละ ๑๐,๐๐๐ บาท นั้น เหมาะสมและเป็นธรรมตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ ทั้งชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ และฉบับปัจจุบันแล้ว

ผู้ร้องอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลแพ่ง ขอให้จ่ายค่าทดแทนตารางวาละ ๒๒,๕๐๐ บาท และได้แย้งว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้ง

ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ ศาลอุทธรณ์พิพากษายืนในประเด็นค่าทดแทนการเวนคืน แต่ไม่สั่งให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ฯ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ หรือไม่

โจทก์ฎีกาขอให้จ่ายค่าทดแทนตามที่ขอไว้ในศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ และขอให้ศาลฎีกาส่งความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ ด้วย ศาลฎีกาสั่งให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และให้ส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๕ หรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาว่า ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ได้หรือไม่ เรื่องนี้ได้ความว่า ศาลฎีกาส่งคำโต้แย้งของโจทก์ซึ่งเป็นผู้ร้อง โดยโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับเรื่องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

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

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๕ บัญญัติว่า “เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใดๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่มิบทบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนไว้ในกฎหมายอื่นโดยเฉพาะแล้ว ถ้าจะต้องดำเนินการเวนคืนเพื่อกิจการตามกฎหมายดังกล่าว เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะมีมติให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้แทนก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเวนคืนตามวรรคหนึ่ง จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้” มาตรา ๒๑ บัญญัติว่า “เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง

(๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

(๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่

(๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(๕) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม

ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่ทำไปในการเวนคืน ได้กระทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน แต่ไม่ให้ถือว่าราคาอสังหาริมทรัพย์ที่เพิ่มขึ้นนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทนเพื่อจะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายกลับต้องจ่ายเงินให้อีก

ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลงให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย

การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นตามวรรคสอง หรือราคาลดลงตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขายหรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้นด้วย”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๕ บัญญัติว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาที่ซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดแจ้ง ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พิจารณาความตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ แล้ว เห็นว่า มาตรา ๒๑ ได้บัญญัติถึงวิธีการพิจารณาการกำหนดราคาเงินค่าทดแทนไว้หลายกรณีประกอบกัน เช่น ให้คำนึงถึงราคาซื้อขายกันในท้องตลาดขณะที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตเวนคืนใช้บังคับ ราคาเพื่อการเสียภาษีบำรุงท้องที่ ราคาประเมินในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม นอกจากนี้ให้คำนึงถึงสภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ รวมตลอดทั้งเหตุอื่นๆ ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม จะเห็นได้ว่าสาระสำคัญของบทบัญญัติมาตรานี้ก็เพื่อให้การกำหนดเงินค่าทดแทนเป็นไปด้วยความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนซึ่งถูกบังคับให้ต้องยินยอมโดยกฎหมาย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคสอง บัญญัติไว้ทำนองเดียวกันว่าการกำหนดค่าทดแทนต้องเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายตามปกติซึ่งเป็นราคาขณะที่มีการเวนคืน ซึ่งก็เป็นวิธีการเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ (๑) (๒) และ (๓) นอกจากนี้ (๔) ยังได้บัญญัติให้คำนึงถึงสภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์เช่นเดียวกันสำหรับที่รัฐธรรมนูญมาตรานี้ให้คำนึงถึงการได้มาของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ด้วยนั้น จริยอยู่กรณีนี้ไม่ได้บัญญัติในกฎหมายดังกล่าวโดยตรง แต่ก็น่าจะอยู่ในความหมายโดยรวมของมาตรา ๒๑ ได้ เพราะบัญญัติไว้ตรงกันว่าเพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน พิเคราะห์แล้วจึงเห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕

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

พลโท จุล อติเรก

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ