

## คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖/๒๕๕๕

วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕

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

## ความเป็นมา

ศาลฎีกาส่งคำโต้แย้งของโจทก์ในคดีหมายเลขแดงที่ ปก. ๑๔๒/๒๕๕๑ ของศาลแพ่งเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า โจทก์เป็นเจ้าของที่ดินในตำบลเงินใหญ่ อำเภอเบญจมาศ เนื้อที่ ๓ ไร่เศษ ส่วนใหญ่ถูกเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงพิเศษ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้โจทก์ตารางวาละ ๔,๕๐๐ บาท โจทก์ยังไม่พอใจจึงอุทธรณ์เรียกค่าทดแทนเพิ่มเติมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมวินิจฉัยตามข้อเสนอของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ให้เพิ่มค่าทดแทนให้โจทก์เป็นตารางวาละ ๑๐,๐๐๐ บาท แต่โจทก์เห็นว่ายังไม่เหมาะสม จึงยื่นฟ้องต่อศาลแพ่งขอให้เพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินที่จะต้องเวนคืนเป็นตารางวาละ ๒๒,๕๐๐ บาท ศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง โจทก์อุทธรณ์โดยมีข้อโต้แย้งประการหนึ่งว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ ที่ศาลชั้นต้นใช้บังคับแก่คดีขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๕ แต่ศาลอุทธรณ์พิพากษายืนและไม่รับวินิจฉัยคำโต้แย้งของโจทก์ดังกล่าว โจทก์ฎีกาว่า การที่ศาลอุทธรณ์ไม่ส่งข้อโต้แย้งนี้ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย เป็นการไม่ชอบ

ศาลฎีกาพิจารณาแล้วเห็นว่า คำโต้แย้งของโจทก์เป็นกรณีที่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ จึงให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และให้ส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ

## การรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดด้วยบทบัญญัติ

มาตรา ๖ และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๓๖ และลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๖ ดังนั้น นับแต่วันที่ ๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๖ เป็นต้นมา กระบวนการเวนคืนที่ดินของผู้ร้องตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ก็ได้เริ่มขึ้นแล้ว แต่ทั้งนี้ย่อมต้องอยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่กำลังใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ดังนั้น การที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวขัดต่อมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (ฉบับปัจจุบัน) นั้น เป็นข้อโต้แย้งที่ไม่ถูกต้องตามหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำใดต้องขึ้นอยู่กับกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้น อีกทั้งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ได้กำหนดให้มาตรา ๔๕ มีผลบังคับย้อนหลังไปถึงการเวนคืนซึ่งได้กระทำขึ้นก่อนหน้าวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ รัฐธรรมนูญฉบับที่จะใช้เป็นเกณฑ์ตัดสินความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้แก่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่ใช้บังคับอยู่ ณ วันที่ที่เริ่มกระบวนการเวนคืนที่ดินของผู้ร้อง มิใช่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จริงอยู่ กระบวนการเวนคืนที่ดินของผู้ร้องที่ได้เริ่มขึ้นเมื่อประมาณ ๕ ปีก่อนนี้ ยังไม่ยุติหรือถึงที่สุด เพราะผู้ร้องยังดำเนินการฟ้องร้องอยู่จนถึงระดับศาลฎีกาแล้ว และในช่วงเวลานี้ก็ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่ทั้งนี้ไม่เป็นเหตุที่จะต้องนำรัฐธรรมนูญฉบับนี้มาตัดสินความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินของผู้ร้องซึ่งได้เริ่มขึ้นเมื่อประมาณ ๕ ปีก่อนนี้ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญฉบับก่อน กรณีย่อมจะแตกต่างกันถ้าการเวนคืนเกิดขึ้นภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งผู้ถูกเวนคืนย่อมจะมีสิทธิอ้างถึงมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญนี้ได้ เพราะเป็นการเวนคืนภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

ด้วยเหตุดังกล่าว จึงเห็นว่า คำโต้แย้งของผู้ร้องไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยให้ได้ จึงเห็นควรยกคำร้องเสีย

อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยเสียงข้างมากเห็นว่า คำร้องของผู้ร้องเป็นไปตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงควรรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย ดังนั้น ข้าพเจ้าจึงจำต้องวินิจฉัยในสาระต่อไปว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ หรือไม่

## คำวินิจฉัย

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา ๔๕ บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งและวรรคสอง ดังนี้ “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับ ความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

“การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน”

ส่วนพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ บัญญัติว่า

“เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง

“(๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

(๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่

(๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(๕) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

“ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม”

เหตุผลที่ผู้ร้องยกขึ้นอ้างเพื่อสนับสนุนข้อโต้แย้งของตนว่า มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ นั้น อาจสรุปได้ดังนี้

๑. ผู้ร้องอ้างว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑

(๒) และ (๓) ซึ่งกล่าวถึงราคาประเมินเพื่อเสียภาษีบำรุงท้องที่และเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม นั้น เป็นการเพิ่มข้อความซึ่งมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และว่า ถึงแม้จะได้มีประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ ให้ยกเลิกความในวรรคสี่ของมาตรา ๕ ซึ่งยังผลให้การกำหนดค่าทดแทนไม่จำเป็นต้องอยู่ในบังคับของมาตรา ๒๑ (๒) หรือ (๓) อีกต่อไป แต่คณะกรรมการพิจารณากำหนดค่าทดแทนก็ยังคงใช้เกณฑ์เท่าที่เคยใช้มาเช่นเดียวกับสมัยที่ยังไม่มีประกาศเช่นนั้นออกมาใช้

๒. มาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้ค้ำึงถึง “ราคาซื้อขายกันตามปกติ” แต่มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน ๑ พ.ศ. ๒๕๓๐ ขยายความให้เป็นราคาซื้อขายกันตามปกติ ในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนด เขตที่ดินที่จะต้องเวนคืน

๓. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ บัญญัติให้ค้ำึงถึง “การได้มา” ของอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืน แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน ๑ พ.ศ. ๒๕๓๐ มิได้บัญญัติหลักเกณฑ์ข้อนี้ไว้

๔. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ บัญญัติให้ค้ำึงถึง “ความเสียหาย” ของผู้ถูกเวนคืน แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน ๑ พ.ศ. ๒๕๓๐ มิได้บัญญัติหลักเกณฑ์นี้ไว้ ในประเด็นนี้ผู้ร้องอ้างว่าผู้ร้อง ต้องสูญเสียที่ดินไปทั้งหมดโดยมิได้รับประโยชน์จากการเวนคืนเลย ส่วนเจ้าของที่ดินข้างเคียงที่ไม่ถูกเวนคืนกลับได้รับประโยชน์ไปอย่างมาก

พิจารณาเหตุผลของผู้ร้องตามที่สรุปมาข้างต้นนี้แล้วเห็นว่า

๑. ข้อเท็จจริงที่สำคัญเกี่ยวกับการเวนคืนทั้งหลายก็คือ การเวนคืนกระทำไปเพื่อสาธารณประโยชน์ (อย่างน้อยก็ในหลักการ) แต่ก็จะเป็นผลทำให้เกิดความสูญเสียแก่ปัจเจกบุคคลซึ่งถูกเวนคืนที่ดินได้ ดังนั้น การจ่ายค่าทดแทนจึงเป็นความพยายามที่จะให้มีการประนีประนอมกันระหว่างประโยชน์ของสาธารณะ และประโยชน์ของปัจเจกบุคคล ดังนั้น คำว่า “ค่าทดแทนที่เป็นธรรม” จะต้องหมายความถึงความ เป็นธรรมที่พึงให้แก่ทั้งสองฝ่าย คือ ทั้งสาธารณชนและปัจเจกบุคคลด้วย

๒. โดยธรรมชาติแล้ว รัฐธรรมนูญส่วนมากจะบัญญัติแต่เพียงหลักการใหญ่ๆ ไว้อย่างกว้างๆ และเป็นการทำไปโดยมอบรายละเอียดหรือหลักการย่อยให้เป็นเรื่องที่กฎหมายจะบัญญัติต่อไป มาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ก็มีลักษณะเช่นว่านี้โดยมีเป้าหมายหลักที่จะให้ความ เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนที่ดิน ดังจะเห็นได้จากความในวรรคสองว่า “การกำหนดค่าทดแทน... ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรม โดยค้ำึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของ อสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน” ทั้งนี้ หมายความว่า เป้าหมายสูงสุดก็คือ การก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการกำหนดค่าทดแทน ส่วนหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ค้ำึงถึง เป็นเพียงข้อมูลหรือปัจจัยที่จะต้องนำมาประกอบการพิจารณากำหนดค่าทดแทนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม เป็นรายกรณีไปเท่านั้น ทั้งนี้ ตามรายละเอียดที่กฎหมายบัญญัติ

๓. การเทียบเคียงบทบัญญัติแห่งกฎหมายกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เพื่อตรวจสอบว่า มีการขัดแย้งกันหรือไม่นั้น มิได้หมายความว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายจำเป็นต้องมีข้อความหรือใช้ถ้อยคำ ที่ตรงกันกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญทุกประการจึงจะถือได้ว่าไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะ

อย่างยิ่ง ในกรณีหรือเรื่องใดที่รัฐธรรมนูญเองกำหนดให้เป็นไป “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ดังนั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายจึงอาจเพิ่มเติมข้อความหรือรายละเอียดเพื่อความชัดเจนในการใช้บังคับกฎหมาย เป็นรายกรณีได้โดยมีเงื่อนไขสำคัญว่า ข้อความหรือรายละเอียดที่เพิ่มเติมเข้ามานั้นจะต้องไม่เป็นแนวความคิด ที่ขัดหรือแย้งต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเอง

๔. ถึงแม้ว่าราคาประเมินเพื่อเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา ๒๑ (๒) และเพื่อเรียกเก็บ ค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามมาตรา ๒๑ (๓) นั้น จะเป็นข้อความหรือหลักเกณฑ์ ที่ไม่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ ก็ตาม แต่ถ้ามองในภาพรวมของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้ว จะเห็นได้ว่ามาตรา ๒๑ (๒) และ (๓) เป็นปัจจัยตัวอย่าง เพียง ๒ ประการที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดให้เพียงแต่ “คำนึงถึง” โดยไม่มีข้อความใดบังคับให้ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น หรือเจ้าหน้าที่เวนคืนต้องใช้เกณฑ์นี้เพียงลำพังข้อเดียวหรือ เป็นการตายตัวในการคำนวณค่าทดแทนที่จะต้องจ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ดังนั้น มาตรา ๒๑ จึงเป็นการให้ดุลยพินิจแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องในการคำนวณค่าทดแทนว่าจะใช้เกณฑ์ตาม (๒) หรือ (๓) ร่วมกับ เกณฑ์อื่นๆ ด้วยหรือไม่ ตามพฤติการณ์และความเหมาะสมเป็นรายกรณีไป ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็น ธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน และถ้าผู้ถูกเวนคืนยังไม่พอใจในค่าทดแทนที่เสนอให้ ก็ยังสามารถอุทธรณ์ตาม ลำดับชั้นตอนจนถึงศาลยุติธรรมได้อีก ดังนั้น มาตรา ๒๑ (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จึงไม่มีข้อความใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕

๕. ในทำนองเดียวกัน การที่มาตรา ๒๑ (๑) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เพิ่มเติมข้อความ ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ ที่กล่าวถึงแต่เพียง “ราคาซื้อขายกันตามปกติ” ให้เป็น “ราคาซื้อขายกัน ตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา ที่ออกตามมาตรา ๖” (ซึ่งได้แก่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน) นั้น ก็เป็นการขยายความ เพียงเพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้นกว่าที่ปรากฏอยู่ในมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญเท่านั้นหาได้เป็นการ สวนทางกับหลักการหรือเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าวไม่ ทั้งนี้ เพราะประการแรกถ้อยคำเพียงว่า “ราคาซื้อขายกันตามปกติ” นั้น มีความหมายที่ยังไม่เจาะจงเพียงพอ จึงต้องมีข้อความเสริมให้ชัดเจน ยิ่งขึ้นว่าเป็นราคาอะไรและที่ไหน ประการที่สอง การกำหนดค่าทดแทนโดยอาศัยราคา “ตามที่เป็นอยู่ ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖” นั้น ก็น่าจะถูกต้องและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ ในเรื่องความเป็นธรรมแล้ว เพราะอาจถือได้ว่าวันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว มีผลใช้บังคับก็คือ วันที่มีการเวนคืน และวันที่เวนคืนก็เป็นวันที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ต้องสูญเสียที่ดิน ของตนไป ซึ่งการสูญเสียดังกล่าวจะคำนวณเป็นเงินค่าทดแทนให้เป็นธรรมได้ก็ต้องเป็นไปตามราคา

ที่เป็นอยู่ในวันที่เกิดการสูญเสีย นั้นเอง ประการที่สาม จะต้องตระหนักไว้เสมอว่าการเวนคืนเป็นเรื่องที่กระทำขึ้นเพื่อสาธารณประโยชน์และเป็นการสมควรแล้วที่จะให้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนทุกราย แต่ทั้งนี้ การเวนคืนจะต้องไม่เป็นเหตุที่ผู้ถูกเวนคืนรายใดจะหยิบยกขึ้นอ้างเพื่อฉกฉวยประโยชน์อันไม่ชอบธรรมจากรัฐได้ราวกับว่าเป็นลาภลอย ดังนั้น การเรียกร้องค่าทดแทนตามราคาของที่ดินที่ได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นอย่างมากภายหลังการเวนคืนและการพัฒนาที่ดินที่ตามมานั้นจึงอาจถือได้ว่าเป็นกรณีเรียกร้องค่าทดแทนในอัตราสูงโดยไม่ชอบธรรม และเกินกว่าความเป็นธรรมที่ผู้ถูกเวนคืนพึงจะได้รับตามมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญ โดยสรุปก็คือ ลำพังเพียงการเพิ่มเติมข้อความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ (๑) อันเป็นข้อความที่ไม่มีอยู่ในมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญ นั้น ย่อมมีอาจถือได้ว่าทำให้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างบทบัญญัติทั้งสองนี้

๖. การที่ผู้ร้องอ้างว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ “การได้มา” ไว้ดังเช่นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ นั้น เป็นข้ออ้างที่คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง กล่าวคือ ประการแรก แม้ว่าเกณฑ์ “การได้มา” มิได้มีกล่าวถึงในมาตรา ๒๑ ก็ตาม แต่เกณฑ์นี้ก็ปรากฏอยู่อย่างชัดเจนแล้วในมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าของได้ที่ดินใดมาโดยมิได้ซื้อขายหรือใช้ประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ หรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นอย่างแท้จริง ถ้าหากมีการเวนคืนที่ดินนั้นภายในห้าปีนับแต่วันที่เจ้าของได้ที่ดินนั้นมา จะกำหนดเงินค่าทดแทนให้ต่ำกว่าเงินค่าทดแทนที่กำหนดตามมาตรา ๒๑ ก็ได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่าราคาที่ดินในขณะที่เจ้าของได้ที่ดินนั้นมา” ดังนั้น การที่เกณฑ์นี้มีบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๒ ที่กล่าวแทนแล้ว จึงทำให้ข้อโต้แย้งของผู้ร้องในประเด็นนี้ฟังไม่ขึ้น

ประการที่สอง เกณฑ์ “การได้มา” ของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนนั้นเป็นเกณฑ์ที่กฎหมายเวนคืนใช้เพื่อลดมิใช่เพื่อเพิ่มค่าทดแทนที่จะต้องจ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ที่เป็นเช่นว่านี้ก็เพราะการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในบางกรณีปรากฏว่าเจ้าของได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นเฉพาะเพื่อการเก็งกำไรจากการเวนคืนเท่านั้น เนื่องจากในกรณีส่วนใหญ่การเวนคืนและการพัฒนาที่ดินที่เวนคืนย่อมมีผลทำให้ราคาของที่ดินในดินนั้นเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วกว่าปกติและการที่ผู้ถูกเวนคืน “ได้มา” ซึ่งที่ดินที่ต่อมาถูกเวนคืนไปก็เพราะได้ทราบถึงแผนการเวนคืนมาล่วงหน้า ฉะนั้น จึงไม่ควรปล่อยให้ผู้ที่ถูกเวนคืนได้รับประโยชน์จากการเก็งกำไร อย่างไรก็ตามก็ดี เกณฑ์ “การได้มา” ในกรณีพิพาทนี้เป็นเกณฑ์ที่ไม่อาจทำให้ผู้ร้องได้รับหรือเสียประโยชน์ใดๆ เลย

๗. ในทำนองเดียวกัน ข้ออ้างของผู้ร้องที่ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มิได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่อง “ความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน” ดังเช่นที่มีระบุไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๕ นั้น ก็เป็นข้ออ้างที่คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงเช่นกัน เพราะมาตรา ๒๑ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้เอง บัญญัติไว้ว่า “ถ้าเจ้าของ...อยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขายหรือการทำงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหาย เนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้กำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับความเสียหายนั้นด้วย” ดังนั้น มาตรา ๒๑ ที่กล่าวจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ แล้ว การที่ผู้ร้องอ้างถึง “ความเสียหาย” ที่ตนได้รับโดยเทียบเคียงสถานะของตนกับสถานะของเจ้าของที่ดินข้างเคียงที่ไม่ถูกเวนคืนนั้น มิใช่เป็นข้ออ้างที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ ซึ่งวัตถุประสงค์หลักก็คือ การให้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน คือ ให้ค่าทดแทนที่ได้สัดส่วนกับความสูญเสียจริงที่ผู้ถูกเวนคืนนั้นได้รับ มิใช่เป็นการให้ประโยชน์ที่สูงเกินกว่านั้นอันจะกลายเป็นผลประโยชน์ที่ไม่ชอบธรรมหรือลากลอยที่ไม่พึงได้ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

๘. ประเด็นอื่นๆ ที่ผู้ร้องหยิบยกขึ้นอ้างอิง เช่นข้ออ้างที่ว่า ได้มีการใช้หลักเกณฑ์ต่างๆ ในการกำหนดค่าทดแทนโดยไม่คำนึงถึงประกาศของคณะกรรมการความสงบเรียบร้อย ฉบับที่ ๔๔ หรือข้ออ้างที่ว่ารัฐไม่สามารถจ่ายเงินค่าทดแทนได้จริงในวันที่มีการเวนคืนจึงไม่อาจยึดถือราคาของที่ดินที่เป็นอยู่ในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๖ ได้ นั้น เป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับช่วงเวลา หรือการปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐในการจ่ายเงินค่าทดแทน มิใช่เป็นเรื่องที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ หรือไม่ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยให้ได้ตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ

ในที่สุดเห็นสมควรกล่าวย้่าว่า การวินิจฉัยว่ามาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ นั้น มิได้เป็นการวินิจฉัยว่าค่าทดแทนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้กำหนดให้ผู้ร้องในจำนวน ๑๐,๐๐๐ บาท ต่อตารางวา และที่ศาลแพ่งและศาลอุทธรณ์ได้พิพากษาไม่เพิ่มให้ นั้น เป็นค่าทดแทนที่เป็นธรรมแล้วเพราะค่าทดแทนที่เป็นธรรมในแต่ละกรณี เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจดุลยพินิจของศาลอื่นที่จะวินิจฉัย ส่วนศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยให้ได้

อาศัยเหตุและผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ไม่มีข้อความใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ ส่วนข้อความหรือหลักเกณฑ์ที่จำเป็นต้องระบุไว้ในกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ แต่ไม่ปรากฏในมาตรา ๒๑ ดังกล่าว ก็มีบัญญัติไว้แล้วในมาตราอื่นแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ยกคำร้อง

นายสุจินดา ขงสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ