

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อมร รัชชานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖/๒๕๕๕

วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕

เรื่อง ศาลฎีกาส่งคำโต้แย้งของโจทก์ ในคดีหมายเลขแดงที่ ปค. ๑๔๒/๒๕๕๑ ของศาลแพ่ง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕)

ข้อเท็จจริง

๑. นายประเสริฐ นาสกุล โจทก์ ในคดีหมายเลขแดงที่ ปค. ๑๔๒/๒๕๕๑ ของศาลแพ่ง ได้ยื่นฟ้องอธิบดีกรมทางหลวง เป็นจำเลยที่ ๑ กรมทางหลวงเป็นจำเลยที่ ๒ ขอให้เพิ่มเงินค่าทดแทน ที่ดินที่จะต้องเวนคืนจากที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ กำหนดให้ตารางวาละ ๑๐,๐๐๐ บาท เป็นตารางวาละ ๒๒,๕๐๐ บาท เมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๒ โดยมีความเป็นมา ดังนี้

โจทก์เป็นเจ้าของที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๔๕๔๐๔ ตำบลอโศกใหญ่ (ท่าแร่) อำเภอบางเขน กรุงเทพมหานคร เนื้อที่ ๓ ไร่ ๒๘ ตารางวา ถูกเวนคืน ๓ ไร่ ๑๑.๕ ตารางวา ตามพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงพิเศษหมายเลข ๓๗ สายถนนวงแหวนรอบนอก กรุงเทพมหานคร ตอนแยกทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๔ (บางพลี) - บรรจบทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข ๑ (วังน้อย) พ.ศ. ๒๕๓๖ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดิน ให้โจทก์ตารางวาละ ๔,๕๐๐ บาท รวมกับค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างค่าทดแทนพืชผลและค่าเสียหาย รวมเป็นเงิน ๕,๖๒๔,๐๒๒ บาท

เมื่อวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๓๕ โจทก์อุทธรณ์เรียกค่าทดแทนเพิ่มเติม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมโดยคำแนะนำของคณะกรรมการอุทธรณ์ได้วินิจฉัยให้เพิ่มเงินค่าทดแทน ที่ดินแก่โจทก์เป็นตารางวาละ ๑๐,๐๐๐ บาท แต่โจทก์เห็นว่ายังไม่เหมาะสมเนื่องจาก ๑) สภาพและที่ตั้งที่ดินของโจทก์อยู่ในย่านที่มีความเจริญการคมนาคมสะดวก ๒) ราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาด ไม่ต่ำกว่าตารางวาละ ๓๐,๐๐๐ บาท แต่โจทก์ขอคิดเพียงตารางวาละ ๒๒,๕๐๐ บาท โดยรวมเป็นเงิน ๒๗,๖๓๐,๐๐๐ บาท

เมื่อโจทก์ได้รับเงินในอัตราที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดไปแล้วเป็นจำนวน ๕,๕๒๖,๐๐๐ บาท เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๓๕ ดังนั้นจำเลยทั้งสองต้องชำระเงินค่าทดแทนให้โจทก์อีก ๑๕,๓๕๐,๐๐๐ บาท พร้อมด้วยดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๐.๗๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๓๕ ถึงวันฟ้องเป็นเงิน ๑,๖๕๐,๑๒๕ บาท จึงขอให้บังคับจำเลยทั้งสองร่วมกันชำระเงินจำนวน ๑๗,๐๐๐,๑๒๕ บาท

จำเลยทั้งสองให้การว่า ได้กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้โจทก์ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ ครบถ้วนแล้ว และได้นำราคาประเมินที่ดินของสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน กรมที่ดิน ประจำปี ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นราคาที่เหมาะสมและเป็นราคาซื้อขายในท้องตลาดในวันที่ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกามาเป็นข้อมูลในการประเมินราคาที่ดินด้วย จึงเหมาะสมและเป็นธรรมแล้ว

ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๑ พิพากษายกฟ้องโจทก์

๒. โจทก์อุทธรณ์โต้แย้งข้อหนึ่งว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔๕

ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน เมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๒ โดยวินิจฉัยอุทธรณ์ข้อนี้ของโจทก์ว่าโจทก์มิได้กล่าวในคำฟ้อง และโจทก์ไม่ได้ขอให้ส่งความเห็นเช่นนี้ตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลอุทธรณ์ไม่รับวินิจฉัย

๓. โจทก์ฎีกาว่า การที่ศาลอุทธรณ์ไม่ส่งความเห็นไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยไม่ชอบ ศาลฎีกาพิเคราะห์แล้วเห็นว่าเมื่อโจทก์โต้แย้งว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔๕ กรณีจึงต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และไม่ปรากฏว่ามีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติดังกล่าว ศาลฎีกาจึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราวและให้ส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่จะต้องพิจารณา

ในการฟ้องคดีต่อศาลแพ่งหมายเลขแดงที่ ปค. ๑๔๒/๒๕๔๑ นายประเสริฐ นาสกุล โจทก์ ได้ฟ้องเพื่อเรียกร้องค่าเวนคืนเพิ่มขึ้นจากที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดให้ตารางวาละ ๔,๕๐๐ บาท และคณะกรรมการอุทธรณ์โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมให้เพิ่มค่าทดแทนเป็นตารางวาละ ๑๐,๐๐๐ บาท แต่โจทก์เห็นว่าราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาดไม่ต่ำกว่าตารางวาละ ๓๐,๐๐๐ บาท จึงร้องขอเพิ่มเป็น ๒๒,๕๐๐ บาท ศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง โจทก์อุทธรณ์ โดยโต้แย้งข้อหนึ่งว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑

ที่ศาลใช้บังคับแก้คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๕ ต่อศาลอุทธรณ์ซึ่งไม่รับวินิจฉัย แต่ต่อมาศาลฎีกาเห็นว่ายังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าวตามมาตรา ๒๖๕ แห่งรัฐธรรมนูญ จึงส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

เห็นได้ว่าคดีนี้แยกเป็น ๒ ส่วนคือ ส่วนแรกเป็นการฟ้องเพื่อเรียกค่าทดแทนเพิ่มขึ้นตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แต่ศาลฎีกาไม่ได้นำมาร้องศาลรัฐธรรมนูญ จึงเห็นว่าไม่ต้องพิจารณาในประเด็นนี้ คงจะต้องพิจารณาเฉพาะส่วนที่ศาลฎีกานำมาร้อง คือ มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ หรือไม่

บทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณา

ก. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๔๕

“การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดแจ้ง ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ข. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

๑) มาตรา ๒๑

“เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง

(๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

(๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่

(๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(๕) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม

ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่ทำไปในการเวนคืน ได้กระทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน แต่ไม่ให้ถือว่าราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ทวีขึ้นนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทนเพื่อจะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายกลับต้องจ่ายเงินให้อีก

ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลงให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย

การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นตามวรรคสอง หรือราคาลดลงตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขายหรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้นด้วย”

๒) มาตรา ๒๒

“ในกรณีที่เจ้าของได้ที่ดินโดยมาได้ใช้อยู่อาศัย หรือใช้ประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นอย่างแท้จริง ถ้าหากมีการเวนคืนที่ดินนั้นภายในห้าปีนับแต่วันที่เจ้าของได้ที่ดินนั้นมาจะกำหนดเงินค่าทดแทนให้ต่ำกว่าเงินค่าทดแทนที่กำหนดตามมาตรา ๒๑ ก็ได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่าราคาที่ดินในขณะที่ได้ที่ดินนั้นมา”

๓) มาตรา ๒๖

“ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ หรือในกรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง ให้มี

สิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว แล้วแต่กรณี

การที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นอุทธรณ์ต่อ รัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง หรือฟ้องคดีต่อศาลตามวรรคหนึ่งนั้น ไม่เป็นเหตุให้การครอบครอง หรือใช้อสังหาริมทรัพย์ การรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง การขนย้ายทรัพย์สิน หรือการดำเนินการใดๆ ของเจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับกิจการที่จะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นต้อง สะดุดหยุดลง

ในกรณีที่รัฐมนตรีหรือศาลวินิจฉัยให้ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นให้ผู้มีสิทธิได้รับเงิน ค่าทดแทนได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินใน จำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ นับแต่วันที่ต้องมีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนนั้น”

๔) มาตรา ๒๓

“ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรี ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ เห็นว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์ ที่จะต้องเวนคืนหรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา ๑๘ ซึ่งคณะกรรมการตามมาตรา ๕ หรือคณะกรรมการตามมาตรา ๒๓ แล้วแต่กรณี ได้กำหนดไว้นั้นสูงเกินไปโดยมิได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ตามมาตรา ๕ หรือมาตรา ๒๑ ให้รัฐมนตรีดังกล่าวมีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) สั่งให้คณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาทบทวนการกำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์ หรือจำนวนเงินค่าทดแทนเช่นนั้นใหม่ หรือ

(๒) แต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๒๓ ให้ปฏิบัติหน้าที่ แทนคณะกรรมการชุดเดิม”

ค. ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๕๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ หลายมาตรา เฉพาะที่เกี่ยวกับกรณีนี้มีดังนี้

๑) มาตรา ๑๐ ทวิ

“ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ เห็นว่า เมื่อคณะกรรมการได้ประกาศราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่จะเวนคืนทั้งหมดหรือบางส่วนแล้ว ถ้าปรากฏว่า ราคาของที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ และราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าหน้าที่ได้จ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ตามมาตรา ๑๐ หรือราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่คณะกรรมการได้กำหนดและประกาศไปแล้ว

ตามมาตรา ๕ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่บุคคลตามมาตรา ๑๘ รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการตามมาตรา ๕ หรือคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕ แก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินเสียใหม่ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ คณะรัฐมนตรีอนุมัติได้ และให้ถือว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่แก้ไขแล้วเป็นราคาซื้อขายที่ตกลงกันใหม่ แทนราคาเดิม และราคาเบื้องต้นที่แก้ไขแล้วเป็นราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๕ แล้วแต่กรณี

ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือภายในหนึ่งร้อยสี่สิบวัน นับแต่วันที่ประกาศแก้ไขแจ้งให้ผู้มีสิทธิมารับเงินซึ่งเป็นราคาของอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เพิ่มขึ้น และให้นำมาตรา ๒๘ วรรคสอง และมาตรา ๓๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ถ้าการสั่งให้แก้ไขตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นคุณแก่บุคคลตามมาตรา ๑๘ บุคคลใดมา ครั้งหนึ่งแล้ว จะสั่งให้แก้ไขใหม่เพื่อบุคคลนั้นอีกไม่ได้”

๒) มาตรา ๒๕

“ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ ผู้ใดไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์ หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๕ มาตรา ๑๐ ทวิ มาตรา ๒๓ หรือ มาตรา ๒๘ วรรคสาม มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้น ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว

ในการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการชั้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์มีจำนวน ทั้งหมดไม่น้อยกว่าห้าคน เป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์”

ข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายเวนคืน มีขั้นตอนดำเนินการ ดังนี้

๑. ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนจะระบุรายการข้างล่างนี้ไว้ด้วย คือ

- (๑) ความประสงค์ของการเวนคืน
- (๒) เจ้าหน้าที่เวนคืน
- (๓) กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเท่าที่จำเป็น

๒. เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกาเวนคืนใช้บังคับแล้วให้เจ้าหน้าที่

(๑) ดำเนินการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน
แน่นอนให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

(๒) เมื่อได้ดำเนินการสำรวจที่จะต้องเวนคืนเสร็จเป็นบางส่วนหรือแล้วเสร็จทั้งหมด
ให้เจ้าหน้าที่เสนอต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งภายใน
สามสิบวันนับแต่วันที่สำรวจแล้วเสร็จ เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้อง
เวนคืน การกำหนดราคาเบื้องต้นต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับ
แต่งตั้ง ในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดให้รัฐมนตรีผู้รักษาการ
ตามพระราชกฤษฎีกายายเวลาออกไปอีกก็ได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

๓. ให้เจ้าหน้าที่ตกลงซื้อขาย และกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน
จากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่จะให้ราคาหรือค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว
เกินกว่าราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนดไม่ได้ และในกรณีไม่อาจตกลงกันได้ในเรื่องจำนวนเงินค่า
ทดแทนหากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายจะขอรับเงินค่าทดแทนตามราคาเบื้องต้น
ตามที่คณะกรรมการกำหนดไว้ไปก่อน โดยสงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีก็ได้

๔. ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาเห็นว่าเมื่อคณะกรรมการได้ประกาศราคา
เบื้องต้นสำหรับที่ดินที่จะเวนคืนทั้งหมดหรือบางส่วนแล้ว ถ้าปรากฏว่าราคาของที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ
และราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าหน้าที่ได้ขายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน
รัฐมนตรีโดยการอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการแก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์
หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินเสียใหม่

๕. หากผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทน
ที่คณะกรรมการกำหนด มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาหรือรัฐมนตรีผู้รักษาการ
ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ภายในหกสิบวันนับแต่วันได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้
รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทน โดยให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง
ทำหน้าที่พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี ทั้งนี้ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวัน
ที่ได้รับคำอุทธรณ์

๖. ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีหรือในกรณีที่
รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนด ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่
ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว

๗. ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจะได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้นตามที่รัฐมนตรี หรือศาลวินิจฉัย ตามกฎหมายเวนคืน มาตรา ๒๖ วรรคสาม ฉะนั้นจึงไม่เสียเปรียบกรณีได้รับเงินล่าช้า

บทวิเคราะห์

๑. แม้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ เขียนว่า “ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติ” ไม่ตรงกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ (๑) ที่ว่า “ราคา ... ตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖” (ในกรณีนี้คือวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๖) เป็นการขัดหรือแย้งในลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน แต่มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง ก็ระบุว่ากำหนดเงินค่าทดแทน “ให้กำหนดโดยคำนึงถึง” ความในข้อ (๑) จึงเป็นเพียงองค์ประกอบอย่างหนึ่งเท่านั้น ยังต้องคำนึงถึงองค์ประกอบใน (๒) และ (๓) ด้วย อนึ่งในข้อเท็จจริงราคาที่ซื้อขายกันตามปกติอาจจะตรงกับราคาตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา หรือราคาหลังจากนั้นหลายปีก็ได้ หรือจะขึ้นจะลงกว่าราคาในวันประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาก็ได้ (ในกรณีนี้โจทก์ได้รับเงินในอัตราเบื้องต้นก่อนการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๓๕ อันเป็นเวลาห่างออกไปเกือบ ๒ ปีครึ่ง และยังไม่ได้รับเงินเพิ่มขึ้นในอัตราหลังอุทธรณ์)

จะเห็นได้ว่ากฎหมายเวนคืนแม้จะตราออกมาก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญก็ต้องการคุ้มครองทั้งแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคมกว้างกว่าที่กำหนดในรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว คือไม่ต้องการให้ผู้ถูกเวนคืนเอาเปรียบสังคมและไม่ต้องการให้รัฐบาลเอาเปรียบผู้ถูกเวนคืนด้วยการจ่ายเงินค่าทดแทนตามราคาในวันประกาศพระราชกฤษฎีกา แต่ไปจ่ายเงินในภายหลังหลายเดือนหลายปี เพราะราคาที่ดินอาจเปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับผู้ถูกเวนคืนส่วนมากก็ต้องนำเงินไปซื้อหาที่ดินแห่งใหม่ ซึ่งอาจมีราคาสูงขึ้นกว่าวันบังคับใช้พระราชกฤษฎีกา จึงให้คำนึงถึงราคาจากหลายแง่มุมและให้มีช่องทางอุทธรณ์ได้หลายชั้น

อนึ่ง ถ้ารัฐธรรมนูญประสงค์จะให้จ่ายค่าทดแทนตามราคาปกติ ณ วันออกพระราชกฤษฎีกา หรือวันรับเงิน ก็คงจะระบุไว้แล้วเพราะผู้ร่างรัฐธรรมนูญก็ทราบบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ อยู่แล้ว และได้อภิปรายถ้อยคำในเรื่องนี้กันโดยละเอียดก่อนที่จะมีมติให้ใช้คำว่า “ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติ” เพื่อให้มีการพิจารณาในรายละเอียดกันไปในชั้นกระทรวงและชั้นศาล

นอกจากนี้ตามที่กฎหมายเวนคืน มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) ระบุราคา ณ วันตราพระราชกฤษฎีกาก็น่าจะเป็นเพราะเป็นขั้นตอนแรกที่เจ้าหน้าที่และคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นจะใช้เป็นฐานอ้างอิงได้ เพราะจะต้องมีการดำเนินการอีกหลายขั้นตอนและต้องคำนึงถึงราคาและองค์ประกอบอื่นๆ อีกหลายอย่าง

๒. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) นับว่าเป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ คือ เป็นวิธีการที่จะสืบสวนหาราคาที่ใกล้เคียงกับราคาปกติ ที่คณะกรรมการจะใช้ประกอบการพิจารณาเท่านั้น จะถือราคาใดราคาหนึ่งเป็นหลักไม่ได้ เพราะจะขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ ซึ่งไม่ได้กำหนดให้ใช้ราคาตาม (๑), หรือ (๒), หรือ/และ (๓) แต่อย่างใด

๓. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มาตรา ๒๑ (๔) ตรงกับบทบัญญัติ ในมาตรา ๔๕ แห่งรัฐธรรมนูญ

๔. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มาตรา ๒๑ (๕) สอดคล้องกับ มาตรา ๔๕ วรรคแรก และจะต้องใช้ประกอบการตราพระราชกฤษฎีกาเป็นคราวๆ ไป

๕. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคสอง ให้กำหนดค่าทดแทนโดยคำนึงถึง “การได้มา” แม้ไม่มี บัญญัติในมาตรา ๒๑ แห่งกฎหมายเวนคืน ก็ไม่อาจถือว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ เพราะได้มี บัญญัติไว้บ้างแล้ว ในมาตรา ๒๒

๖. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคสอง มีข้อกำหนดว่า “การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของ อสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน” ได้นำมากำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ แห่งพระราช บัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ในวรรคสาม และวรรคห้า แม้จะมีลักษณะ แคบกว่าที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ก็ได้กำหนดมาตรการให้ผู้ทรงหนี้ได้หลายชั้นจนกระทั่งขึ้นศาลได้ ตามมาตรา ๑๐ ทวิ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ แล้ว

คำวินิจฉัย

จากการวิเคราะห์ข้างต้นจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ และมาตราอื่นๆ เช่น มาตรา ๒๒ มาตรา ๑๐ ทวิ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๕ เป็นอย่างดี

อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๕ แต่อย่างใด เพราะกฎหมายนี้ ยังมีอีกหลายมาตราที่เอื้อประโยชน์และให้โอกาสแก่ผู้ถูกเวนคืนอยู่มากแล้ว

ในทางตรงกันข้ามการสร้างความเป็นธรรมแก่สังคม ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง ตอนท้ายตามวิธีการที่บัญญัติในมาตรา ๒๑ วรรคสอง (ให้เอาราคาอสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่ที่สูงขึ้น

มาหักออกจากเงินค่าทดแทน โดยไม่หักเงินค่าทดแทนจากผู้ถูกเวนคืนต้องใช้เงินให้รัฐอีก) และมาตรา ๒๗ (กรณีกำหนดเงินค่าทดแทนสูงเกินไป) นั้นปรากฏว่ายังมีได้นำมาใช้ปฏิบัติ และการพิจารณาเรื่อง “การได้มา” ในมาตรา ๒๒ ก็กำหนดประเด็นพิจารณาไว้แคบไป เช่น ไม่ได้รวมถึงการได้มาจากการแก่งำไร หรือดักซื้อล่วงหน้าเมื่อมีการเตรียมโครงการจะใช้ที่ดินของรัฐ อย่างไรก็ตามก็ตีกรณีเช่นนี้รัฐสภาอาจออกกฎหมายมาประเมินราคาที่ดินเป็นพิเศษ หรือหาทางเก็บภาษีอากรจากบุคคลมาชดเชยการลงทุนของรัฐในภายหลัง

การคำนึงถึงความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ปัจจุบันอาจมีลักษณะแคบไปบ้างเมื่อพิจารณาจากคำร้องเรียนต่างๆ ที่รัฐบาลได้รับมาจากผู้ถูกเวนคืนนับแต่ พ.ศ. ๒๕๓๐ รัฐบาลจึงน่าจะพิจารณาขอแก้ไขกฎหมายเวนคืนให้ทันสมัยยิ่งขึ้นด้วย เพื่อมิให้ผู้ถูกเวนคืนต้องอุทธรณ์ หรือร้องต่อศาลให้เป็นคดีความเนิ่นนานออกไป

ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ