

คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖/๒๕๕๕

วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ หรือไม่

ศาลฎีกาส่งคำโต้แย้งของโจทก์ (นายประเสริฐ นาสกุล) ในคดีหมายเลขแดง ที่ ปค. ๑๔๒/๒๕๕๑
ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการ
เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องได้ความว่า ผู้ร้องซึ่งเป็นโจทก์ในคดีนี้ เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน
โฉนดเลขที่ ๑๔๕๕๐๔ ตำบลอโศกใหญ่ (ท่าแร่) อำเภอบางเขน กรุงเทพมหานคร เนื้อที่ ๓ ไร่
๒๘ ตารางวา ถูกกรมทางหลวงเวนคืนที่ดินของผู้ร้องเนื้อที่ ๓ ไร่ ๑๑.๕ ตารางวา เพื่อสร้างทางหลวง
พิเศษ ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงพิเศษหมายเลข ๓๗
สายถนนวงแหวนรอบนอก กรุงเทพมหานคร ตอนแยกทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๔ (บางพลี) -
บรรจบทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑ (วังน้อย) พ.ศ. ๒๕๓๖ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น
กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ร้องตารางละ ๔,๕๐๐ บาท เป็นเงิน ๕,๕๓๔,๕๕๐ บาท เงินค่า
ทดแทนค่ารั้วถนนสิ่งปลูกสร้างและค่าเสียหาย ๘๕,๒๓๒ บาท และเงินค่าทดแทนพืชผล ๒๔๐ บาท
รวมเป็นเงิน ๕,๖๒๔,๐๒๒ บาท ผู้ร้องไม่พอใจค่าทดแทนดังกล่าวจึงได้อุทธรณ์เรียกค่าทดแทนเพิ่มเติม
ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีได้วินิจฉัยอุทธรณ์เพิ่มค่าทดแทนให้ผู้ร้องเป็นตารางละ
๑๐,๐๐๐ บาท ตามความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทน แต่ผู้ร้องไม่พอใจค่า
ทดแทนดังกล่าว จึงฟ้องอธิบดีกรมทางหลวงเป็นจำเลยที่ ๑ กรมทางหลวงเป็นจำเลยที่ ๒ ต่อศาลแพ่ง
เรียกค่าทดแทนเพิ่มขึ้นโดยอ้างว่า สภาพที่ดินอยู่ติดทางสาธารณะ ใกล้สถานที่ราชการ และที่ดินมีการ
พัฒนาแล้ว จึงขอเรียกค่าทดแทนตารางละ ๒๒,๕๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๒๗,๖๓๐,๐๐๐ บาท
เมื่อหักกับส่วนที่ผู้ร้องได้รับไปแล้ว จำเลยทั้งสองต้องจ่ายเพิ่มให้ผู้ร้องอีก ๑๕,๓๕๐,๐๐๐ บาท โดยขอให้
ศาลบังคับจำเลยทั้งสองให้ร่วมกันหรือแทนกันชำระค่าทดแทนที่ดินแก่ผู้ร้อง เป็นเงิน ๑๗,๐๐๐,๑๒๕ บาท
พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๑๐.๗๕ ต่อปี ของต้นเงิน ๑๕,๐๐๐,๑๒๕ บาท นับถัดจากวันฟ้อง
จนกว่าจะชำระเสร็จแก่โจทก์

ศาลชั้นต้น และศาลอุทธรณ์วินิจฉัยต้องกันว่า ตามที่รัฐมนตรีกำหนดค่าทดแทนให้ผู้ร้องเพิ่มขึ้นเป็นตารางวาละ ๑๐,๐๐๐ บาท เหมาะสมและเป็นธรรมแก่โจทก์และสังคมตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑

ผู้ร้องฎีกาว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ ที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ ซึ่งศาลอุทธรณ์ไม่ส่งข้อโต้แย้งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยก่อนพิจารณาพิพากษาคดีเป็นการไม่ชอบ และฎีกาปัญหาเรื่องค่าทดแทนที่เป็นธรรมว่า

๑) พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ ได้ขยาย “ราคาซื้อขายกันตามปกติ” เป็น “... ในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖” ซึ่งเป็นบทบัญญัติเพิ่มขึ้นโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะโดยข้อเท็จจริงแล้ว จำเลยที่ ๒ ไม่สามารถชำระค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ร้องในวันดังกล่าวได้ และเพิ่งมีหนังสือแจ้งให้ผู้ร้องไปปรับเงินค่าทดแทนที่ดินภายในวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นเวลาห่างกันถึง ๒ ปี ๕ เดือน ๑๕ วัน

๒) ในเรื่องการได้มา ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้คำนึงถึง นั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มิได้บัญญัติหลักเกณฑ์เรื่องนี้ไว้ กลับเพิ่ม (๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งไม่มีการประเมินราคาที่ดินตามกฎหมายกันจริงๆ และเพิ่ม (๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ซึ่งก็มีใช้ราคาที่เป็นธรรม หรือกำหนดขึ้นโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ

๓) ในเรื่องสภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น แม้รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จะบัญญัติไว้อย่างเดียวกัน แต่ผู้ร้องไม่เห็นพ้องด้วยกับการพิจารณาวินิจฉัยของศาลชั้นต้น และ

๔) ในเรื่องความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนนั้น รัฐธรรมนูญทุกฉบับได้บัญญัติถึงความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มิได้บัญญัติหลักเกณฑ์นี้ไว้

ศาลฎีกาพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๕ จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และให้ส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

พิจารณาแล้ว พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ 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

ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่ทำไปในการเวนคืน ได้กระทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่นั้น มีราคาสูงขึ้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน แต่ไม่ให้ถือว่าราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ทวีขึ้นนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทนเพื่อจะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย กลับต้องจ่ายเงินให้อีก

ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลงให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย

การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นตามวรรคสอง หรือราคาลดลงตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขายหรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้นด้วย”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ บัญญัติว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ตามคำฟ้องและคำโต้แย้งของผู้ร้อง สรุปได้ว่าผู้ร้องไม่พอใจค่าทดแทนที่ดินที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมกำหนดให้ โดยอ้างเหตุผลว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในการกำหนดราคาและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ รวมทั้งอ้างเหตุอื่น ๆ ด้วยจึงขอให้ศาลยุติธรรมกำหนดค่าทดแทนให้สูงขึ้นตามที่ผู้ร้องต้องการ ซึ่งคดีของผู้ร้องอยู่ในระหว่างพิจารณาของศาลฎีกาที่จะใช้ดุลยพินิจเพิ่มค่าทดแทนให้แก่ผู้ร้องหรือไม่ โดยจะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามที่มาตรา ๒๑ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ ผู้ร้องหาได้บรรยายคำโต้แย้งให้เห็นว่า มาตรา ๒๑ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน ฯ มีข้อความตอนใดซึ่งหากศาลนำมาใช้บังคับแก่คดีของผู้ร้องแล้ว สิทธิของผู้ร้องที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ บัญญัติรับรองไว้จะถูกถูกรอนหรือต้องสูญเสียไป อันจะนำไปสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่งว่า มาตรา ๒๑ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน ฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ หรือไม่ ตามคำโต้แย้งของผู้ร้องเป็นเพียงการโต้แย้งดุลยพินิจและการกระทำของเจ้าหน้าที่ทุกระดับในการกำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ร้อง และขอให้ศาลเพิ่มค่าทดแทนให้ตามที่ผู้ร้องเห็นว่าเป็นธรรม คือตารางวาละ ๒๒,๕๐๐ บาท โดยในชั้นพิจารณาของศาลชั้นต้น ผู้ร้องก็มีได้โต้แย้งว่ามาตรา ๒๑ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน ฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญฉบับเดิม คงอ้างแต่เพียงว่าเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติว่าจะต้องให้ความเป็นธรรมในการกำหนดราคาเท่านั้น ผู้ร้องเพิ่งจะได้แย้งว่า มาตรา ๒๑ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เมื่อศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้องของผู้ร้อง โดยศาลชั้นต้นเห็นว่าค่าทดแทนที่รัฐกำหนดให้แก่ผู้ร้องนั้นเป็นธรรมและชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว ซึ่งหากศาลชั้นต้นกำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ร้องตารางวาละ ๒๒,๕๐๐ บาท ตามที่ผู้ร้องต้องการ ก็เชื่อแน่ว่าผู้ร้องคงไม่อ้างว่ามาตรา ๒๑ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน ฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ และหากคดีนี้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มาตรา ๒๑ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน ฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ เป็นอันใช้บังคับมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

ตามที่ผู้ร้องประสงค์แล้ว ผลที่ตามมาคือศาลฎีกาไม่อาจอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๑ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน ๗ กำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ร้องตามที่ขอมาได้ คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ก็จะมีผลผูกพันผู้ร้องตลอดไปซึ่งไม่เป็นผลดีแก่ผู้ร้อง และน่าจะมีชี้เจตนารมณ์ของผู้ร้องในการฟ้องเพื่อขอเพิ่มค่าทดแทน จากเหตุผลต่างๆ ดังที่กล่าวมา เห็นว่า คำโต้แย้งของผู้ร้องแม้จะอ้างเหตุผลต่างๆ ก็มีใช้กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับพิจารณาวินิจฉัยได้ เป็นเพียงการโต้แย้งดุลยพินิจและการกระทำในการกำหนดค่าทดแทนของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมว่าไม่เป็นธรรมไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ทั้งเจตนารมณ์ของผู้ร้องก็อยู่ในลักษณะที่ขัดกันเองอย่างเห็นได้ชัด คำโต้แย้งของผู้ร้องจึงไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย

ดังนั้น อาศัยอำนาจตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคสอง จึงเห็นสมควรไม่รับเรื่องของผู้ร้องไว้พิจารณา

นายจุมพล ณ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ