คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระฏัน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖/๒๕๔๕ วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕

เรื่อง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ศาลฎีกาส่งคำโต้แย้งของนายประเสริฐ นาสกุล โจทก์ ผู้ร้องว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔๙ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ข้อเท็จจริงโดยสรุป

๑. นายประเสริฐ นาสกุล เป็นเจ้าของที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๔๙๔๐๔ ตำบลออเงินใหญ่ (ท่าแร้ง) อำเภอบางเขน กรุงเทพมหานคร เนื้อที่ ๓ ไร่ ๒๘ ตารางวา ถูกเวนคืน ๓ ไร่ ๑๑.๙ ตารางวา ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงพิเศษหมายเลข ๓๗ สายถนนวงแหวนรอบนอก กรุงเทพมหานคร ตอนแยกทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๔ (บางพลี) - บรรจบทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑ (วังน้อย) พ.ศ. ๒๕๓๖ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้ตารางวาละ ๔,๕๐๐ บาท กับค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างพืชผลและค่าเสียหาย รวมเป็นเงิน ๕,๖๒๔,๐๒๒ บาท นายประเสริฐ นาสกุล ไม่พอใจค่าทดแทนดังกล่าว จึงอุทธรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมวินิจฉัยเพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินให้เป็นตารางวาละ ๑๐,๐๐๐ บาท แต่นายประเสริฐ นาสกุล ยังไม่พอใจ เห็นว่าค่าทดแทนยังไม่เหมาะสม เนื่องจากที่ดินตั้งอยู่ติดกับทางสาธารณประโยชน์ตลอดแนว อยู่ในย่านที่มีความเจริญ การคมนาคมสะดวก มีราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาดไม่ต่ำกว่าตารางวาละ ๓๐,๐๐๐ บาท

๒. นายประเสริฐ นาสกุล เป็นโจทก์ในคดีหมายเลขแดงที่ ปค. ๑๔๒/๒๕๔๑ ของศาลแพ่ง ฟ้องอธิบดีกรมทางหลวง จำเลยที่ ๑ กรมทางหลวง จำเลยที่ ๒ เรื่อง เรียกค่าทดแทนที่ดินเพิ่มฟ้องว่าที่ดินควรมีราคาตารางวาละ ๓๐,๐๐๐ บาท แต่ขอเรียกค่าทดแทนเพียงตารางวาละ ๒๒,๕๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๒๗,๖๓๐,๐๐๐ บาท หักกับส่วนที่โจทก์ได้รับไปแล้ว จำเลยทั้งสองต้องชำระเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มให้โจทก์อีก ๑๕,๓๕๐,๐๐๐ บาท พร้อมด้วยดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๐.๗๕ ต่อปี

นับแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๓๙ ถึงวันฟ้องเป็นเงิน ๑,๖๕๐,๑๒๕ บาท ขอให้จำเลยทั้งสองร่วมกันชำระเงินจำนวน ๑๗,๐๐๐,๑๒๕ บาท พร้อมด้วยดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๐.๗๕ ต่อปี ของต้นเงิน ๑๕,๓๕๐,๐๐๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จแก่โจทก์

๓. จำเลยทั้งสองให้การว่า จำเลยทั้งสองกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้โจทก์ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ ครบถ้วนแล้ว และได้นำราคาประเมินที่ดินของสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินกรมที่ดิน ประจำปี ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นราคาที่เหมาะสมและเป็นราคาซื้อขายในท้องตลาดในวันที่ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกามาเป็นข้อมูลในการประเมินราคาที่ดินด้วย ที่ดินของโจทก์ไม่ได้อยู่ในย่านธุรกิจการค้า แต่อยู่ในย่านที่อยู่อาศัยยังไม่มีการพัฒนา การกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้โจทก์ในราคาตารางวาละ ๑๐,๐๐๐ บาท เหมาะสมและเป็นธรรมแล้ว และจำเลยทั้งสองไม่ต้องชำระดอกเบี้ยให้แก่โจทก์ตามที่โจทก์เรียกร้อง ขอให้ยกฟ้อง

๔. ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๑ วินิจฉัยว่า ค่าทดแทนที่รัฐมนตรีกำหนดตารางวาละ ๑๐,๐๐๐ บาท เหมาะสมและเป็นธรรมแล้ว พิพากษายกฟ้อง โจทก์อุทธรณ์ให้เพิ่มค่าทดแทนที่ดินที่เป็นธรรมในราคาตารางวาละ ๒๒,๕๐๐ บาท และได้อุทธรณ์ในข้อกฎหมายว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ ที่ศาลชั้นต้นใช้บังคับแก่คดีขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔๕ เพราะมาตรา ๒๑ (๑) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มีการเพิ่มข้อความส่วน (๒) และ (๓) นั้นกำหนดขึ้นโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญทุกกรณี ดังนั้น จะใช้ราคาประเมินเพื่อเสียภาษีบำรุงท้องที่หรือเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมใด ๆ ย่อมเป็นการไม่ถูกต้อง

เมื่อเปรียบเทียบกันแล้วจะเห็นได้ชัดว่า ในเรื่องค่าทดแทนที่เป็นธรรมนั้นรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้อย่างหนึ่ง แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ กลับบัญญัติเพิ่มเติมไว้อีกอย่างหนึ่ง กล่าวคือ

๑. รัฐธรรมนูญทุกฉบับ บัญญัติว่า “ให้คำนึงถึงราคาที่ซื้อขายกันตามปกติ” แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ขยายเป็น “ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖” คือ ราคาซื้อขายในวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๖ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะโดยข้อเท็จจริงแล้วจำเลยที่ ๒ ก็ไม่สามารถชำระค่าทดแทนที่ดินให้แก่โจทก์ในวันดังกล่าวได้ นอกจากนี้ เมื่อรัฐมนตรีสั่งเพิ่มค่าทดแทนให้โจทก์แล้ว และมีหนังสือแจ้งให้โจทก์และจำเลยที่ ๒ ทราบแล้ว จำเลยที่ ๒ ก็ยังไม่ได้แจ้งให้โจทก์ทราบเวลาการจ่ายเงิน

๒. รัฐธรรมนูญทุกฉบับ บัญญัติว่า ให้คำนึงถึงการได้มา แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มิได้บัญญัติหลักเกณฑ์ข้อนี้ กลับเพิ่ม (๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ และเพิ่ม (๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมซึ่งในความเป็นจริงราคาที่ดินขึ้นไปมากกว่าหลายเท่า และการใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมก็มิใช่ราคาที่เป็นธรรม หรือกำหนดขึ้นโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ

๓. รัฐธรรมนูญทุกฉบับบัญญัติถึงความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มิได้บัญญัติหลักเกณฑ์นี้ไว้ จึงแตกต่างและขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙

๔. ศาลอุทธรณ์มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๒ พิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลชั้นต้น ส่วนที่โจทก์อุทธรณ์ว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ ได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ พ.ศ. ๒๕๓๔ จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ นั้น โจทก์มิได้กล่าวอ้างไว้ในคำฟ้อง และเพิ่งจะยกขึ้นกล่าวอ้างในอุทธรณ์ จึงเป็นข้อที่มิได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลชั้นต้น ไม่ชอบด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๒๕ วรรคแรก ทั้งโจทก์มิได้มีคำขอให้ส่งความเห็นเช่นว่านี้ตามทางการเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ ศาลอุทธรณ์จึงไม่รับวินิจฉัยให้

๕. โจทก์ฎีกาให้พิพากษาตามคำขอท้ายฟ้องโจทก์ และฎีกาว่า การที่ศาลอุทธรณ์ไม่ส่งความเห็นไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเป็นการไม่ชอบ ศาลฎีกา เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖ บัญญัติว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ และมาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย เมื่อโจทก์โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔๙ กรณีจึงต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และไม่ปรากฏว่ามีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว

ศาลฎีกาจึงดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔๕ หรือไม่

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๖ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

มาตรา ๔๕ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาที่ซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดแจ้ง ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๖๔ ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ฯลฯ

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๒๑ เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง

(๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

(๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่

(๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(๕) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม

ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่ทำไปในการเวนคืน ได้กระทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน แต่ไม่ให้ถือว่าราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ทวีขึ้นนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทนเพื่อจะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายกลับต้องใช้เงินให้อีก

ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลงให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย

การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นตามวรรคสอง หรือราคาลดลงตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขายหรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้นด้วย

พิเคราะห์แล้ว ประเด็นวินิจฉัยมีว่า มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔๙ หรือไม่ เห็นว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยรัฐเพื่อใช้ในการก่อสร้างสาธารณูปโภคหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นให้แก่ประชาชน เช่น ถนนหนทาง ซึ่งรัฐธรรมนูญปัจจุบัน มาตรา ๔๙ ได้บัญญัติหลักการทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน คือ มาตรา ๓๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ และมาตรา ๓๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค ฯลฯ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันสมควรแก่เจ้าของ ฯลฯ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ และมาตรา ๔๙ วรรคสอง บัญญัติว่า การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาที่ซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน ดังนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ว่าจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจบทบัญญัติของกฎหมายที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์สาธารณะ และรัฐธรรมนูญได้กำหนดว่าการเวนคืนนั้นจะต้องใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันสมควรแก่เจ้าของ และการกำหนดค่าทดแทนต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาที่ซื้อขายกันตามปกตินั้นมีอยู่เท่าใด ได้ที่ดินมาโดยวิธีใด สภาพและที่ตั้งของที่เป็นอย่างไร มีความเจริญเพียงใด ในอนาคตจะมีความเจริญมากน้อยเพียงใด และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนมีมากน้อยเพียงใดด้วย ส่วนกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการเวนคืน คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ ได้บัญญัติถึงวิธีที่จะกำหนดค่าทดแทนที่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์รวม ๕ ประการ คือ

๑. ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดในวันออกพระราชกฤษฎีกาเวนคืน

๒. ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อเสียภาษีบำรุงท้องที่

๓. ราคาประเมินทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

๔. สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น

๕. เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ดังนั้นการกำหนดค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคสอง และมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ในหลักการมีความสอดคล้องต้องกัน ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คำนึงถึงราคาที่ซื้อขายกันตามปกติ และมาตรา ๒๑ (๑) ให้คำนึงถึงราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดในวันที่ถูกเวนคืน (วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖) เป็นการขยายข้อความในรัฐธรรมนูญให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น และมาตรา ๒๑ (๒) กับมาตรา ๒๑ (๓) ที่ให้คำนึงถึงราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ และราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ซึ่งมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๓) ไม่ได้บัญญัติไว้จึงแตกต่างจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ เพราะมาตรา ๒๑ (๒) และมาตรา ๒๑ (๓) ได้บัญญัติขึ้นโดยมีเหตุผลอย่างเดียวกัน คือหลักการเพื่อความเป็นธรรม และ

การกำหนดค่าทดแทนที่เป็นธรรมมีรายละเอียดว่าต้องทำอย่างไรบ้าง ส่วนประเด็นที่ผู้ร้องอ้างว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคสอง บัญญัติให้คำนึงถึงการได้มา แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มิได้บัญญัติหลักเกณฑ์ข้อนี้ไว้นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๒ บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าของได้ที่ดินมาโดยมิได้ใช้อยู่อาศัย หรือใช้ประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นอย่างแท้จริง ถ้าหากมีการเวนคืนที่ดินนั้นภายในห้าปีนับแต่วันที่เจ้าของได้ที่ดินนั้นมาจะกำหนดเงินค่าทดแทนให้ต่ำกว่าเงินค่าทดแทนที่กำหนดตามมาตรา ๒๑ ก็ได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่าราคาที่ดินในขณะที่เจ้าของได้ที่ดินนั้นมา” จึงถือว่ามาตรา ๒๒ บัญญัติถึงการได้มาของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนไว้แล้ว สำหรับประเด็นสุดท้ายว่ารัฐธรรมนูญบัญญัติให้คำนึงถึงความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนด้วยนั้น เห็นว่า มาตรา ๒๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ บัญญัติว่า “ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลงให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย” และมาตรา ๒๑ วรรคห้า บัญญัติว่า “ถ้าเจ้าของ ฯลฯ ได้รับความเสียหายเนื่องจากการต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้นด้วย” สรุปแล้ว มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙

นายมงคล สระฏัน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ