

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖/๒๕๕๕

วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕

เรื่อง ศาลฎีกาส่งคำโต้แย้งของโจทก์ (นายประเสริฐ นาสกุล) ในคดีหมายเลขแดงที่ ปค. ๑๔๒/๒๕๕๑ ของศาลแพ่ง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ หรือไม่)

ศาลฎีกาส่งสำนวนคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ปค. ๑๐๐/๒๕๕๐ หมายเลขแดงที่ ปค. ๑๔๒/๒๕๕๑ ของศาลแพ่ง ระหว่าง นายประเสริฐ นาสกุล โจทก์ อธิบดีกรมทางหลวง ที่ ๑ กรมทางหลวง ที่ ๒ จำเลย ตามหนังสือที่ ศย. ๐๐๕.๐๐๑/๕๒๒๔ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๓ โดยมีฎีกาของนายประเสริฐ นาสกุล โจทก์ ซึ่งเป็นผู้ร้องในคดีดังกล่าว ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๒ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๕ สรุปความได้ว่า

ผู้ร้องเป็นเจ้าของที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๔๕๔๐๔ ตำบลออเงินใหญ่ (ท่าแร่) อำเภอบางเขน กรุงเทพมหานคร เนื้อที่ ๓ ไร่ ๒๘ ตารางวา ถูกกรมทางหลวงเวนคืนที่ดินจำนวน ๓ ไร่ ๑๑.๕ ตารางวา ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงพิเศษหมายเลข ๓๗ สายถนนวงแหวนรอบนอก กรุงเทพมหานคร ตอนแยกทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๔ (บางพลี) - บรรจบทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑ (วังน้อย) พ.ศ. ๒๕๓๖ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้โจทก์ตารางวาละ ๔,๕๐๐ บาท รวมกับค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้าง พืชผล และที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนเนื้อที่ ๑๘ ตารางวา รวมเป็นเงิน ๕,๖๒๔,๐๒๒ บาท ผู้ร้อง อุทธรณ์เรียกค่าทดแทนเพิ่มเติมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมวินิจฉัยเพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดิน ให้ผู้ร้องเป็นตารางวาละ ๑๐,๐๐๐ บาท แต่ผู้ร้องเห็นว่ายังไม่เหมาะสมเนื่องจากที่ดินของผู้ร้องตั้งอยู่ ติดกับทางสาธารณประโยชน์ อยู่ในย่านที่มีความเจริญ การคมนาคมสะดวก มีราคาซื้อขายตาม ฤทธิ ในท้องตลาดไม่ต่ำกว่าตารางวาละ ๓๐,๐๐๐ บาท ผู้ร้องจึงขอคิดเพียงตารางวาละ ๒๒,๕๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๒๒๕,๐๐๐ บาท ดังนี้ผู้ร้องจึงฟ้องอธิบดีกรมทางหลวง จำพวก เป็นจำเลย

ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ปก. ๑๐๐/๒๕๕๐ หมายเลขแดงที่ ปก. ๑๕๒/๒๕๕๑ และขอให้จำเลยทั้งสองต้องชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มให้ผู้ร้องอีก ๑๕,๓๕๐,๐๐๐ บาท พร้อมด้วยดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๐.๗๕ ต่อปีนับแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๓๕ ถึงวันฟ้องเป็นเงิน ๑,๖๕๐,๑๒๕ บาท รวมเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น ๑๗,๐๐๐,๑๒๕ บาท พร้อมด้วยดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๐.๗๕ ต่อปีของเงินต้น ๑๕,๓๕๐,๐๐๐ บาท นับจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จแก่โจทก์

ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๑ พิพากษายกฟ้อง ผู้ร้องอุทธรณ์คดีและโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ๙ มาตรา ๒๑ ที่ศาลชั้นต้นใช้บังคับแก่คดีขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๕ ต่อมาศาลอุทธรณ์พิพากษายืน เมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๒ โดยวินิจฉัยอุทธรณ์ข้อนี้ว่าผู้ร้องมิได้กล่าวในคำฟ้องและผู้ร้องไม่ได้ขอให้ส่งความเห็นเช่นนี้ตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ ดังนั้นศาลอุทธรณ์จึงไม่รับวินิจฉัย

ผู้ร้องฎีกาและโต้แย้งคำวินิจฉัยของศาลอุทธรณ์ในกรณีที่ไม่ส่งความเห็นไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเป็นการไม่ชอบ เนื่องจากในขณะที่ผู้ร้องยื่นฟ้องคดีนี้ (วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๐) ยังไม่มีศาลรัฐธรรมนูญ อีกทั้งผู้ร้องได้กล่าวอ้างว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ๙ มาตรา ๒๑ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญไว้ในคำฟ้องตั้งแต่ต้น มิได้เพิกยกขึ้นมากล่าวอ้างในชั้นอุทธรณ์ ถือได้ว่าการพิจารณาคดีของศาลอุทธรณ์มิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายในข้อที่มุ่งหมายจะยังให้การเป็นไปด้วยความยุติธรรม ดังนั้นผู้ร้องจึงไม่เห็นพ้องด้วยกับคำวินิจฉัยของศาลอุทธรณ์ดังกล่าว จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕

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

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผืนดิน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

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 ได้กระทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทนแต่ไม่ให้ถือว่าราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ทวีนั้นนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทนเพื่อจะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายกลับต้องจ่ายเงินให้อีก

ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลงให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย

การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นตามวรรคสอง หรือราคาลดลงตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขาย หรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้นด้วย”

การที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๓) มีการเพิ่มเติมข้อความฉบับใหม่การทำให้ชัดเจนหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า การเพิ่มคำว่า

“ในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน” นั้น ย่อมไม่แตกต่างจากที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ว่า “ตามปกติ” เพราะการเพิ่มข้อความใน (๑) ดังกล่าวเป็นการเน้นให้เห็นว่าเป็นการซื้อขายกันโดยทั่วไปในบริเวณหรือพื้นที่นั้น ดังนั้นราคาจึงไม่ต่างกันระหว่างข้อความตามรัฐธรรมนูญกับมาตรา ๒๑ (๑)

ส่วนข้อความในมาตรา ๒๑ (๒) และ (๓) นั้น เป็นราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่กำหนดขึ้นโดยการเปรียบเทียบกับราคาที่ต้องเสียเป็นภาษีบำรุงท้องที่และค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ซึ่งเป็นราคาที่มาจากการจ่ายค่าภาษีบำรุงท้องที่และค่าธรรมเนียมดังกล่าวของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ถือได้ว่าเป็นอัตราที่ให้ความเป็นธรรมกับทั้งฝ่ายเจ้าของอสังหาริมทรัพย์กับเงินค่าภาษีและค่าธรรมเนียมที่รัฐได้รับ จึงถือได้ว่าเป็นธรรมกับทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ ถ้าเสียภาษีสูงก็จะได้รับเงินตอบแทนค่าเวนคืนสูงด้วยหรือในทางกลับกัน ดังนั้นจึงเห็นว่าข้อความใน (๒) และ (๓) ก่อให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้นต่อทั้งสองฝ่ายแล้ว และเป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้กับประชาชนผู้ถูกเวนคืนเช่นเดียวกันทุกคน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ ส่วนประเด็นอื่นที่ผู้ร้องยกขึ้นมาได้แย้งนั้นเห็นว่าไม่เป็นประเด็นที่จะต้องพิจารณา

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ (๑) (๒) และ (๓) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ