

เรื่อง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๖๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ และ มาตรา ๗๗ หรือไม่

#### ๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีรวม ๘ คำร้อง (เรื่องพิจารณาที่ ๒๓/๒๕๖๒ เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๒ เรื่องพิจารณาที่ ๒๕/๒๕๖๒ เรื่องพิจารณาที่ ๒๘/๒๕๖๒ เรื่องพิจารณาที่ ๒๙/๒๕๖๒ เรื่องพิจารณาที่ ๓๐/๒๕๖๒ เรื่องพิจารณาที่ ๓๔/๒๕๖๒ เรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๖๒) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าประเด็นที่ต้องพิจารณาเป็นประเด็นเดียวกันจึงให้รวมการพิจารณาเข้าด้วยกัน สรุปได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งแปดคำร้อง ยื่นฟ้องการทางพิเศษแห่งประเทศไทย และพวก ต่อศาลปกครองกลาง โดยผู้ฟ้องคดีทั้งแปดคำร้องเป็นเจ้าของที่ดินตั้งอยู่ในเขตที่ดินที่จะเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่เขตลาดพร้าว เขตบึงกุ่ม เขตบางกะปิ เขตห้วยขวาง เขตคลองเตย และเขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๓ เพื่อสร้างทางพิเศษสายรามอินทรา - อารณรังค์ และต่อมา มีประกาศใช้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางพิเศษสายรามอินทรา - อารณรังค์ ในท้องที่เขตลาดพร้าว เขตบึงกุ่ม เขตบางกะปิ เขตห้วยขวาง เขตสวนหลวง เขตคลองเตย และเขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๑ เวนคืนที่ดินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดคำร้องโต้แย้งว่าผู้ถูกฟ้องคดีใช้ที่ดินเพียงบางส่วนและนำไปให้เอกชนเช่า เป็นการแสวงหาผลประโยชน์จากที่ดินที่ถูกเวนคืนซึ่งขัดต่อวัตถุประสงค์ของการเวนคืน และได้ใช้ประโยชน์ภายในระยะเวลาตามกฎหมาย จึงขอให้ศาลปกครองกลางสั่งคืนที่ดินพิพาทแก่ผู้ฟ้องคดีหรือยกเลิกสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ตามแต่กรณี เรื่องพิจารณาที่ ๓๐/๒๕๖๒ และเรื่องพิจารณาที่ ๓๔/๒๕๖๒ ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินในส่วนที่มีได้ใช้ประโยชน์คืนแก่ผู้ฟ้องคดีและส่งมอบที่ดินให้กลับเป็นทางสาธารณประโยชน์ตามเดิม ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุด พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ประกาศใช้บังคับ ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดคำร้องโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ และมาตรา ๖๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่เจ้าของเดิมหรือทายาทจะใช้สิทธิขอที่ดินคืนตามมาตรา ๕๓ จะต้องอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๕๑ ที่กำหนดว่าหน่วยงานใดซึ่งทำการเวนคืนที่ดินไว้และได้ทำการเริ่มโครงการในส่วนหนึ่งส่วนใดแล้วให้ถือว่าเริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้วตามเงื่อนไขของมาตรา ๕๑ วรรคสอง ส่งผลให้เจ้าของเดิมหรือทายาทไม่มีสิทธิขอที่ดินนั้นคืน บทเฉพาะกาล

มาตรา ๖๗ เป็นการตรากฎหมายให้มีผลใช้บังคับย้อนหลัง นอกจากนี้คำร้องเรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๖๒ ได้แย้งเพิ่มเติมว่า มาตรา ๒๙ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ศาลปกครองควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกำหนดค่าทดแทน มาตรา ๕๔ บัญญัติให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ขอคืนที่ดินต้องจ่ายดอกเบี้ย ทั้งที่มีผู้ผิदनินต์หรือกระทำละเมิดตามกฎหมายแพ่ง ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดโต้แย้งว่าบทบัญญัติดังกล่าวจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพในทรัพย์สินของบุคคล ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ กระบวนการตรากฎหมายดังกล่าวไม่ได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อน ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗

## **๒. ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น**

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งทั้งแปดนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า สำหรับบทบัญญัติ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุดจะใช้บังคับแก่คดีเมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งแปดคำร้องโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย กรณีที่ผู้ฟ้องคดีในคำร้องเรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๖๒ ได้แย้งว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๙ วรรคสอง เนื่องจากมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลปกครองกลางจะใช้บังคับแก่คดีดังกล่าว กรณีไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณาวินิจฉัยในส่วนนี้

## **๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย**

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๖๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ และมาตรา ๗๗ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำโต้แย้งของทั้งแปดคำร้องไม่ได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่าบทบัญญัติมาตราแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่กล่าวอ้างมานั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสาม อย่างไรก็ตามกรณีไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ส่วนที่โต้แย้งว่ากระบวนการตราไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ บัญญัติกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ซึ่งมาตรา ๒๑๒ มิได้ให้สิทธิโต้แย้งว่ากระบวนการตรากฎหมายไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้

คงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๖๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๗ หรือไม่ เห็นว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ มีเจตนารมณ์สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ว่าด้วยการเวนคืนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลควบคู่ไปกับประโยชน์ของรัฐอย่างพอสมควรแก่เหตุแล้ว โดยกำหนดระยะเวลาที่หน่วยงานของรัฐจะเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนในรอบเวลาที่พอสมควรที่จะเริ่มเตรียมและดำเนินโครงการได้โดยไม่ชักช้าซึ่งต้องดำเนินการภายในระยะเวลาไม่ช้ากว่าห้าปีนับแต่วันพ้นกำหนดระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนที่จะตราขึ้น ซึ่งระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็ต้องกำหนดไว้เท่าที่จำเป็นแต่ไม่เกินห้าปี หรือภายในระยะเวลาที่กำหนดในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่จะตราขึ้นแล้วแต่กรณี สำหรับความในวรรคสองเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ว่าหน่วยงานของรัฐดำเนินโครงการแค่ไหนเพียงไรจึงจะถือว่าเป็นการเริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว ซึ่งในกรณีที่เป็นการสร้างทางหลวง ทางรถไฟ คลอง หรือกิจการสาธารณประโยชน์ที่ต้องใช้ที่ดินเป็นระยะทางยาวเกินสิบกิโลเมตรนั้น หากมีการเริ่มดำเนินการโครงการในส่วนหนึ่งส่วนใดแล้ว ให้ถือว่าได้เริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนตลอดเส้นทางแล้ว เนื่องจากการดำเนินการดังกล่าวมีลักษณะเฉพาะพิเศษที่หากไม่สามารถดำเนินการโครงการได้จนเสร็จสิ้นก็จะส่งผลกระทบต่อการทำงานทั้งโครงการจนอาจทำให้ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะได้ จึงต้องกำหนดข้อยกเว้นที่ให้ถือเป็นการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินแล้ว ประกอบกับให้ศาลมีอำนาจตรวจสอบการใช้ดุลพินิจว่าหน่วยงานของรัฐได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยการเริ่มดำเนินการโครงการในส่วนหนึ่งส่วนใดตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายแล้วหรือไม่ ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่อาจแตกต่างกันไปตามลักษณะและประเภทของโครงการนั้น ๆ สำหรับการกำหนดหลักเกณฑ์และระยะเวลาเกี่ยวกับการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทซึ่งใช้สิทธิร้องขอคืนที่ดินตามมาตรา ๕๓ ภายในกำหนดระยะเวลาสามปีนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๕๑ นั้นถือเป็นระยะเวลาพอเหมาะพอควรแล้ว นอกจากนี้การกำหนดหลักเกณฑ์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทที่ใช้สิทธิร้องขอคืนที่ดินจะต้องคืนค่าทดแทนที่ได้รับมาพร้อมดอกเบี้ยในอัตราดอกเบี้ยร้อยละหนึ่งต่อปีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๔ ก็สอดคล้องตามหลักกฎหมายทั่วไปและเป็นอัตราที่พอสมควรแก่เหตุเพื่อชดเชยมูลค่าของเงินในทางความเป็นจริงแล้ว ทั้งยังเปิดโอกาสให้เจ้าของเดิมหรือทายาทพิสูจน์เพื่อคืนเงินเท่าที่ไม่เกินราคาในท้องตลาดของที่ดิน ณ วันที่ยื่นคำร้องขอคืนด้วย ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม มิได้เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค

ส่วนบทเฉพาะกาล มาตรา ๖๗ ที่กำหนดให้นำเรื่องการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้จากการเวนคืนและการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทใช้บังคับกับที่ดินที่ถูกเวนคืนนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๒ ใช้บังคับจนถึงวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับด้วยโดยอนุโลมนั้นก็เป็นไปเพื่อคุ้มครองและรับรองสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนซึ่งเคยมีสิทธิเดิมอยู่แล้วก่อนที่

รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ มีความมุ่งหมายให้มีการรับรองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล มิใช่เป็นการรอนสิทธิหรือให้กฎหมายมีผลย้อนหลังเป็นโทษต่อบุคคล จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นบทบัญญัติที่มุ่งหมายที่จะใช้บังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งอันเป็นการเฉพาะเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค

#### ๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๖๗ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๗

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายปัญญา อุดชาชน นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม นายวิรุฬห์ แสงเทียน นายจรินทร์ หวานนนท์ นายณดล เทพพิทักษ์ และนายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๗ ตอนที่ ๑๐๓ ก วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๖๓

---

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน  
นายก้า สมุทวณิช  
นางสาวพรพินี ปลุกเจริญ ผอ.กค. ๔  
นายบท นามบุตร ผอ.สค. ๒  
นางสาวณิชากา ภูมินายก ผอ.สค. ๒  
นายสมฤทธิ์ ไชยวงศ์ ผู้ทรงคุณวุฒิ ฯ

ย่อโดย นายก้า สมุทวณิช  
นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญชำนาญการ