

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์  
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๑ - ๒๘/๒๕๖๓

เรื่องพิจารณาที่ ๒๓/๒๕๖๒  
เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๒  
เรื่องพิจารณาที่ ๒๕/๒๕๖๒  
เรื่องพิจารณาที่ ๒๘/๒๕๖๒  
เรื่องพิจารณาที่ ๒๙/๒๕๖๒  
เรื่องพิจารณาที่ ๓๐/๒๕๖๒  
เรื่องพิจารณาที่ ๓๔/๒๕๖๒  
เรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๖๒

วันที่ ๑๘ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง { ศาลปกครองกลาง ที่ ๑ ผู้ร้อง  
ศาลปกครองสูงสุด ที่ ๒  
- ผู้ถูกร้อง

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  
และมาตรา ๗๗ หรือไม่



- ๒ -

ศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีรวม ๘ คำร้อง (นางสำลี จันทรอำรุง ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๘๑/๒๕๕๙ นางสำราญ สาคร ในคดีหมายเลขดำที่ ๔๙๑/๒๕๖๐ นายเป็เลียน จันทรอำรุง ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๘๐/๒๕๕๙ นายไมตรี ศิริพุทธ ในคดีหมายเลขดำที่ ๔๙๓/๒๕๖๐ นางรุ่งอรุณ เอี่ยมอ่อน ในคดีหมายเลขดำที่ ๔๙๔/๒๕๖๐ นายอัครินทร์ จันทรอำรุง และนายสมชาย จันทรอำรุง ในคดีหมายเลขดำที่ อ. ๑๕๒๕/๒๕๕๙ นางทับทิม บำรุงศิลป์ ในคดีหมายเลขดำที่ อ. ๑๕๕๘/๒๕๕๙ และนางขวัญไพร นกสกุล ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๗๙/๒๕๕๙) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งแปดคำร้องและเอกสารประกอบสรุปได้ดังนี้

#### คำร้องที่หนึ่ง (เรื่องพิจารณาที่ ๒๓/๒๕๖๒)

นางสำลี จันทรอำรุง ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ว่าการการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองกลาง สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดี เป็นเจ้าของที่ดินจำนวน ๓ แปลง ตั้งอยู่ในเขตที่ดินที่จะเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่เขตลาดพร้าว เขตบึงกุ่ม เขตบางกะปิ เขตห้วยขวาง เขตคลองเตย และเขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๓ เพื่อสร้างทางพิเศษสายรามอินทรา - อารณรังค์ ผู้ฟ้องคดีตกลงทำสัญญาซื้อขายที่ดินจำนวน ๒ แปลงกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อมาเมื่อมีพระราชบัญญัติเวนคืน อสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางพิเศษสายรามอินทรา - อารณรังค์ ในท้องที่เขตลาดพร้าว เขตบึงกุ่ม เขตบางกะปิ เขตห้วยขวาง เขตสวนหลวง เขตคลองเตย และเขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๑ เวนคืนที่ดินแปลงที่เหลือของผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อสร้างทางพิเศษและทางหลวงระดับพื้นดิน คู่ขนานถนนประดิษฐ์มนูธรรมและถนนประเสริฐมนูกิจเสร็จ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้ที่ดินเพียงบางส่วนและนำที่ดินส่วนที่เหลือไปให้เอกชนเช่าประกอบกิจการร้านอาหารและลานจอดรถยนต์ เป็นการแสวงหาผลประโยชน์จากที่ดินที่ถูกเวนคืนซึ่งขัดต่อวัตถุประสงค์ของการเวนคืน และมีได้ใช้ประโยชน์ภายในระยะเวลาบังคับตามกฎหมายดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งมิได้มีโครงการที่จะนำที่ดิน ที่เวนคืนไปก่อสร้างโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ ๓ สายเหนือ เนื่องจากโครงการดังกล่าวถูกยกเลิก ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้ใช้ที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ถูกเวนคืนตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน



ภายในระยะเวลาที่กำหนดจึงไม่มีอำนาจใช้สอยหรือครอบครองที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ถูกเวนคืนอีกต่อไป ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองคืนที่ดินพิพาทแก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้ดำเนินการ

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองกลาง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ประกาศใช้บังคับ โดยหมวด ๒ มาตรา ๕๑ กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้จากการเวนคืน หมวด ๓ มาตรา ๕๓ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่เจ้าของเดิมหรือทายาทจะใช้สิทธิขอคืนที่ดิน และบทเฉพาะกาล มาตรา ๖๗ กำหนดให้นำความในหมวด ๒ และหมวด ๓ มาใช้บังคับแก่ที่ดินที่ถูกเวนคืนนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๑ ใช้บังคับจนถึงวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ และมาตรา ๖๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคห้าและวรรคหก และมาตรา ๗๗ วรรคสอง เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่เจ้าของเดิมหรือทายาทจะใช้สิทธิขอที่ดินคืนตามมาตรา ๕๓ จะต้องอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๕๑ ที่กำหนดว่าหน่วยงานใดซึ่งทำการเวนคืนที่ดินไว้แล้วและได้ทำการเริ่มโครงการในส่วนหนึ่งส่วนใดให้ถือว่าเริ่มดำเนินการแล้วตามเงื่อนไขของมาตรา ๕๑ วรรคสอง ส่งผลให้เจ้าของเดิมหรือทายาทไม่มีสิทธิขอที่ดินนั้นคืน อีกทั้งบทเฉพาะกาล มาตรา ๖๗ ก็เป็นการตรากฎหมายให้มีผลใช้บังคับย้อนหลัง บทบัญญัติดังกล่าวจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพในทรัพย์สินของบุคคล ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ อีกทั้งกระบวนการตราพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นไปด้วยความเร่งรีบของฝ่ายบริหารเพื่อส่งเรื่องให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาก่อนที่จะหมดวาระ ไม่ได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อน

ศาลปกครองกลางเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ และมาตรา ๖๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคห้าและวรรคหก และมาตรา ๗๗ ซึ่งศาลปกครองกลางจะใช้บทบัญญัติ



- ๔ -

แห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินั้น ให้ส่งคำโต้แย้งต่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

### คำร้องที่สอง (เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๒)

นางสำราญ สาคร ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ว่าการการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองกลาง สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินจำนวน ๕ แปลง ตั้งอยู่ในเขตที่ดินที่จะเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่เขตลาดพร้าว เขตบึงกุ่ม เขตบางกะปิ เขตห้วยขวาง เขตคลองเตย และเขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๓ เพื่อสร้างทางพิเศษสายรามอินทรา - อารณรังค์ ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาซื้อขายที่ดินจำนวน ๔ แปลง กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อมา มีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางพิเศษสายรามอินทรา - อารณรังค์ ในท้องที่เขตลาดพร้าว เขตบึงกุ่ม เขตบางกะปิ เขตห้วยขวาง เขตสวนหลวง เขตคลองเตย และเขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๑ เวนคืนที่ดินแปลงที่เหลือของผู้ฟ้องคดีรวมถึงทางสาธารณประโยชน์ตั้งแต่ปากซอยประเสริฐมุนิกิจ ๒๔ หรือซอยซีเสื่อใหญ่สามัคคีถึงถนนคลองลำเจียกเพื่อดำเนินโครงการดังกล่าว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อสร้างทางพิเศษและทางหลวงระดับพื้นดินคู่ขนานถนนประดิษฐ์มนูธรรมและถนนประเสริฐมุนิกิจเสร็จ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้ที่ดินเพียงบางส่วนโดยนำที่ดินส่วนที่เหลือไปให้เอกชนเช่าเพื่อประกอบกิจการร้านอาหารและตลาดนัด เป็นการแสวงหาผลประโยชน์จากที่ดินที่ถูกเวนคืน ซึ่งขัดต่อวัตถุประสงค์ของการเวนคืน และมีได้ใช้ประโยชน์ภายในระยะเวลาบังคับตามกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้ใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ถูกเวนคืนตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ภายในระยะเวลาที่กำหนดจึงไม่มีอำนาจใช้สอยหรือครอบครองที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ถูกเวนคืนอีกต่อไป ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองคืนที่ดินพิพาทที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนโดยจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินแก่ผู้ฟ้องคดีและส่งมอบที่ดินทางสาธารณประโยชน์ ซอยประเสริฐมุนิกิจ ๒๔ ให้กลับเป็นทางสาธารณประโยชน์ตามเดิม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้ดำเนินการ

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองกลาง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ประกาศใช้บังคับ ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมแสดงเหตุผลและขอให้



- ๕ -

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับคำร้องที่หนึ่ง

ศาลปกครองกลางมีความเห็นเช่นเดียวกับคำร้องที่หนึ่ง ให้ส่งคำโต้แย้งต่อศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

### คำร้องที่สาม (เรื่องพิจารณาที่ ๒๕/๒๕๖๒)

นายเป็เลียน จันทรอำรุง ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ว่าการการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองกลาง สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินจำนวน ๓ แปลง และเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมในที่ดินอีกหนึ่งแปลง ตั้งอยู่ในเขตที่ดินที่จะเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่เขต ลาดพร้าว เขตบึงกุ่ม เขตบางกะปิ เขตห้วยขวาง เขตคลองเตย และเขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๓ เพื่อสร้างทางพิเศษสายรามอินทรา - อางณรงค์ ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาซื้อขายที่ดินดังกล่าว กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อสร้างทางพิเศษและทางหลวงระดับพื้นดินคู่ขนาน ถนนประดิษฐ์มนูธรรมและถนนประเสริฐมนูกิจเสร็จ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้ที่ดิน เพียงบางส่วนโดยนำที่ดินส่วนที่เหลือไปให้เอกชนเช่าเพื่อประกอบกิจการร้านอาหารและลานจอดรถยนต์ เป็นการแสวงหาผลประโยชน์จากที่ดินที่ถูกเวนคืนซึ่งขัดต่อวัตถุประสงค์ของการเวนคืน และมีได้ ใช้ประโยชน์ภายในระยะเวลาบังคับของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวและพระราชบัญญัติเวนคืน อสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางพิเศษสายรามอินทรา - อางณรงค์ ในท้องที่เขตลาดพร้าว เขตบึงกุ่ม เขตบางกะปิ เขตห้วยขวาง เขตสวนหลวง เขตคลองเตย และเขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๑ รวมทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้มีโครงการที่จะนำที่ดินที่เวนคืนมาตามกฎหมายดังกล่าว ไปก่อสร้างโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ ๓ สายเหนือ เนื่องจากโครงการดังกล่าวถูกยกเลิก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่มีอำนาจใช้สอยหรือครอบครองที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ถูกเวนคืนอีกต่อไป ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอให้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองคืนที่ดินพิพาทที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนแก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้ดำเนินการ

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองกลาง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มา ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ประกาศใช้บังคับ ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมแสดงเหตุผลและขอให้



- ๖ -

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับคำร้องที่หนึ่ง

ศาลปกครองกลางมีความเห็นเช่นเดียวกับคำร้องที่หนึ่ง ให้ส่งคำโต้แย้งต่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

### คำร้องที่สี่ (เรื่องพิจารณาที่ ๒๘/๒๕๖๒)

นายไมตรี ศิริพุทธ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ว่าการการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองกลาง สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดิน ตั้งอยู่ในเขตที่ดินที่จะเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่เขตลาดพร้าว เขตบึงกุ่ม เขตบางกะปิ เขตห้วยขวาง เขตคลองเตย และเขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๓ เพื่อสร้างทางพิเศษสายรามอินทรา - อางณรงค์ ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาซื้อขายที่ดินแปลงดังกล่าวกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อสร้างทางพิเศษและทางหลวงระดับพื้นดินคู่ขนานถนนประดิษฐ์มนูธรรมและถนนประเสริฐมนูกิจเสร็จ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้ที่ดินเพียงบางส่วนโดยนำที่ดินส่วนที่เหลือไปให้เอกชนเช่าเพื่อประกอบกิจการร้านอาหารและตลาดนัดเป็นการแสวงหาผลประโยชน์จากที่ดินที่ถูกเวนคืนซึ่งขัดต่อวัตถุประสงค์ของการเวนคืน และมีได้ใช้ประโยชน์ภายในระยะเวลาบังคับตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวและพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างทางพิเศษสายรามอินทรา - อางณรงค์ ในท้องที่เขตลาดพร้าว เขตบึงกุ่ม เขตบางกะปิ เขตห้วยขวาง เขตสวนหลวง เขตคลองเตย และเขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่มีอำนาจใช้สอยหรือครอบครองที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ถูกเวนคืนอีกต่อไป ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองคืนที่ดินพิพาทที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้ดำเนินการ

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองกลาง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ประกาศใช้บังคับ ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมแสดงเหตุผลและขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับคำร้องที่หนึ่ง



- ๗ -

ศาลปกครองกลางมีความเห็นเช่นเดียวกับคำร้องที่หนึ่ง ให้ส่งคำโต้แย้งต่อศาลรัฐธรรมนูญ  
พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

### คำร้องที่ห้า (เรื่องพิจารณาที่ ๒๙/๒๕๖๒)

นางรุ่งอรุณ เอี่ยมอ่อน ผู้ฟ้องคดี เป็นทายาทและผู้จัดการมรดกของนางประวิง ขำประสิทธิ์  
ยื่นฟ้องการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ว่าการการทางพิเศษแห่งประเทศไทย  
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองกลาง สรุปได้ว่า นางประวิง เป็นเจ้าของที่ดินจำนวน ๔ แปลง  
ตั้งอยู่ในเขตที่ดินที่จะเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่  
เขตลาดพร้าว เขตบึงกุ่ม เขตบางกะปิ เขตห้วยขวาง เขตคลองเตย และเขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร  
พ.ศ. ๒๕๓๓ เพื่อสร้างทางพิเศษสายรามอินทรา - อารมณ์วงศ์ นางประวิงทำสัญญาซื้อขายที่ดินดังกล่าวกับ  
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อสร้างทางพิเศษและทางหลวงระดับพื้นดินคู่ขนานถนนประดิษฐ์  
มนูธรรมเสร็จ ผู้ฟ้องคดีในฐานะทายาทเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้ที่ดินเพียงบางส่วนโดยนำที่ดินส่วนที่  
เหลือไปให้เอกชนเช่าเพื่อประกอบกิจการร้านอาหารและตลาดนัด เป็นการแสวงหาผลประโยชน์  
จากที่ดินที่ถูกเวนคืนซึ่งขัดต่อวัตถุประสงค์ของการเวนคืน และมีได้ใช้ประโยชน์ภายในระยะเวลาบังคับ  
ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวและพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางพิเศษ  
สายรามอินทรา - อารมณ์วงศ์ ในท้องที่เขตลาดพร้าว เขตบึงกุ่ม เขตบางกะปิ เขตห้วยขวาง  
เขตสวนหลวง เขตคลองเตย และเขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑  
จึงไม่มีอำนาจใช้สอยหรือครอบครองที่ดินมรดกของผู้ฟ้องคดีที่ถูกเวนคืนอีกต่อไป ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอให้  
ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองคืนที่ดินพิพาทที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแก่ผู้ฟ้องคดี  
แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้ดำเนินการ

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองกลาง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มา  
ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ประกาศใช้บังคับ ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมแสดงเหตุผลและขอให้  
ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับ  
คำร้องที่หนึ่ง

ศาลปกครองกลางมีความเห็นเช่นเดียวกับคำร้องที่หนึ่ง ให้ส่งคำโต้แย้งต่อศาลรัฐธรรมนูญ  
พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง



- ๘ -

### คำร้องที่หก (เรื่องพิจารณาที่ ๓๐/๒๕๖๒)

นายอักรินทร์ จันทรอำรุง และนายสมชาย จันทรอำรุง ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้เช่าแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย (นายสนอง จันทรอำรุง) ยื่นฟ้องการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง สรุปได้ว่า นายสนอง เป็นเจ้าของที่ดินจำนวน ๔ แปลง ตั้งอยู่ในเขตที่ดินที่จะเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่เขตลาดพร้าว เขตบึงกุ่ม เขตบางกะปิ เขตห้วยขวาง เขตคลองเตย และเขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๓ เพื่อสร้างทางพิเศษสายรามอินทรา - อารณรังค์ นายสนองทำสัญญาซื้อขายที่ดินกับผู้ถูกฟ้องคดี เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างทางพิเศษและทางหลวงระดับพื้นดินคู่ขนานถนนประดิษฐ์มนูธรรม และถนนประเสริฐมนูกิจเสร็จ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เวนคืนไป จึงมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีให้คืนที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีชี้แจงว่าที่ดินได้มาจากการซื้อขายจึงไม่มีกำหนดระยะเวลาการใช้ที่ดินชัดเจน และผู้ถูกฟ้องคดีใช้ประโยชน์ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีเพื่อก่อสร้างทางพิเศษฉลองรัชและถนนคู่ขนานทางพิเศษ ถนนประดิษฐ์มนูธรรม ส่วนที่ดินที่เหลือเตรียมไว้จัดทำส่วนเชื่อมต่อโครงข่ายทางพิเศษกับทางสายอื่นและได้สร้างต่อม่อทางพิเศษไว้แล้วบางส่วนบริเวณเกาะกลางถนนเกษตร - นวมินทร์ เป็นการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ถูกเวนคืนตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนและเป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายแล้ว จึงไม่คืนที่ดินให้ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองกลางพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจดทะเบียนโอนที่ดินในส่วนที่มีได้ใช้ประโยชน์คืนแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ประกาศใช้บังคับ ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ และมาตรา ๖๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๓๗ และมาตรา ๗๗ วรรคสอง โดยแสดงเหตุผลเช่นเดียวกับคำร้องที่หนึ่ง

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ และมาตรา ๖๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี





- ๙ -

และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ส่งคำโต้แย้งต่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

### คำร้องที่เจ็ด (เรื่องพิจารณาที่ ๓๔/๒๕๖๒)

นางทับทิม บำรุงศิลป์ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กับพวก รวม ๔ คน ต่อศาลปกครองกลาง สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินและเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ร่วมในที่ดินจำนวน ๒ แปลง ตั้งอยู่ในเขตที่ดินที่จะเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่เขตลาดพร้าว เขตบึงกุ่ม เขตบางกะปิ เขตห้วยขวาง เขตคลองเตย และเขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๓ เพื่อสร้างทางพิเศษสายรามอินทรา - อ่างนครงค์ ตกลงทำสัญญาซื้อขายที่ดินกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อสร้างทางพิเศษและทางหลวงระดับพื้นดินคู่ขนานคือถนนประดิษฐ์มนูธรรมและถนนประเสริฐมนูกิจเสร็จ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้ที่ดินเพียงบางส่วนเท่านั้น โดยปล่อยให้ที่ดินส่วนที่มีได้ใช้ประโยชน์ให้เป็นปากร้างและเป็นที่ทิ้งขยะแต่นำที่ดินบางส่วนไปให้เอกชนเช่าประกอบธุรกิจจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่ม โดยก่อสร้างเป็นอาคารถาวรและมีระยะเวลาเช่าที่ยาวนาน แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชี้แจงว่าจะใช้ที่ดินนั้นเพื่อสร้างทางด่วนชั้นที่ ๓ สายเหนือ และโครงการก่อสร้างระบบทางด่วนชั้นที่ ๓ (ช่วงที่ ๒) แต่โครงการดังกล่าวถูกยกเลิกและมีได้มีการตรากฎหมายเวนคืนที่ดินเพื่อทำโครงการอื่นใด ศาลปกครองกลางพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินในส่วนที่มีได้ใช้ประโยชน์คืนแก่ผู้ฟ้องคดี และส่งมอบที่ดินทางสาธารณประโยชน์ ซอยซีเสื่อใหญ่สามัคคี (ซอยประเสริฐมนูกิจ ๓๓) ให้กลับเป็นทางสาธารณประโยชน์ตามเดิม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อุทธรณ์

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ประกาศใช้บังคับ ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมแสดงเหตุผลและขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับคำร้องที่หก

ศาลปกครองสูงสุดมีความเห็นเช่นเดียวกับคำร้องที่หก ให้ส่งคำโต้แย้งต่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง



- ๑๐ -

### คำร้องที่แปด (เรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๖๒)

นางขวัญไพร นกสกุล ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ว่าการการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองกลาง สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดิน ตั้งอยู่ในเขตที่ดินที่จะเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่เขตลาดพร้าว เขตบึงกุ่ม เขตบางกะปิ เขตห้วยขวาง เขตคลองเตย และเขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๓ เพื่อสร้างทางพิเศษสายรามอินทรา - อางณรงค์ ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาซื้อขายที่ดินดังกล่าวกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อสร้างทางพิเศษและทางหลวงระดับพื้นดินคู่ขนานคือถนนประดิษฐ์มนูธรรมเสร็จ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน โดยนำที่ดินที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนไปให้เอกชนเช่าเพื่อประกอบธุรกิจ เป็นการแสวงหาผลประโยชน์จากที่ดินที่ถูกเวนคืนซึ่งขัดต่อวัตถุประสงค์ของการเวนคืน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ใช้ที่ดินส่วนของผู้ฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กำหนดตามพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๔ วรรคสาม ไม่มีอำนาจใช้สอยหรือครอบครองที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ถูกเวนคืนอีกต่อไป ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองคืนที่ดินพิพาทแก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้ดำเนินการ

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองกลาง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ประกาศใช้บังคับ ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๙ วรรคสอง มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๖๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคห้าและวรรคหก และมาตรา ๗๗ วรรคสอง โดยแสดงเหตุผลเช่นเดียวกับคำร้องที่หนึ่ง และแสดงเหตุผลเพิ่มเติมอีกว่า มาตรา ๒๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เป็นบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ศาลปกครองเข้ามาควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกำหนดค่าทดแทนของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และมาตรา ๕๔ ที่บัญญัติให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ขอคืนที่ดินจากหน่วยงานของรัฐต้องจ่ายดอกเบี้ยให้แก่หน่วยงานของรัฐ ทั้งที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์หรือทายาทนั้นมีผู้ผิदनัดหรือกระทำละเมิดตามกฎหมายแพ่ง บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗



ศาลปกครองกลางเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๙ วรรคสอง มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๖๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคห้าและวรรคหก และมาตรา ๗๗ วรรคสอง ซึ่งศาลปกครองกลางจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ส่งคำโต้แย้งต่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งทั้งแปดไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่าศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี รวม ๕ คำร้อง (เรื่องพิจารณาที่ ๒๓/๒๕๖๒ เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๒ เรื่องพิจารณาที่ ๒๕/๒๕๖๒ เรื่องพิจารณาที่ ๒๘/๒๕๖๒ และเรื่องพิจารณาที่ ๒๙/๒๕๖๒) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ และมาตรา ๖๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคห้าและวรรคหก และมาตรา ๗๗ ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี รวม ๒ คำร้อง (เรื่องพิจารณาที่ ๓๐/๒๕๖๒ และเรื่องพิจารณาที่ ๓๔/๒๕๖๒) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ และมาตรา ๖๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ และศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (เรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๖๒) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๙ วรรคสอง มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๖๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคห้าและวรรคหก และมาตรา ๗๗ วรรคสอง ซึ่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๖๗ เป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุดจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งแปดคำร้องโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่า



บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย ส่วนที่ได้แย้งว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๙ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ นั้น เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการตราพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินที่จะตราขึ้นก็ต่อเมื่อจะมีการเวนคืนที่ดินหลังจากที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับแล้ว จึงมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลปกครองกลางจะใช้บังคับแก่คดี กรณีไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณาวินิจฉัย

คำร้องทั้งแปดมีประเด็นที่ต้องพิจารณาเป็นประเด็นเดียวกัน ศาลรัฐธรรมนูญให้รวมการพิจารณาเข้าด้วยกัน โดยให้เรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๖๒ เป็นสำนวนคดีหลัก

เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๗ วรรคสาม ศาลรัฐธรรมนูญมีหนังสือเรียกเอกสารหลักฐานจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับหลักการ เหตุผล และเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๖๗

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดส่งเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับหลักการ เหตุผล และเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ สรุปได้ว่า เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญจึงจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยกำหนดหลักการใช้ประโยชน์และการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาท รวมถึงหลักการอื่น ๆ ซึ่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มิได้บัญญัติไว้ โดยมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดหลักการว่าการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เป็นการใช้อำนาจรัฐซึ่งกระทบกระเทือนสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลอย่างยิ่ง ดังนั้นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการดังกล่าวต้องจำกัด รัศมตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยเคร่งครัด อาทิเช่นวัตถุประสงค์ของการเวนคืนนั้นจะต้องเป็นไปตามขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น เมื่อกำหนดวัตถุประสงค์ในการเวนคืนครั้งใดไว้แล้วไม่สามารถเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ดังกล่าวในภายหลัง หรือนำที่ดินเหลือจากการใช้ประโยชน์ตาม



วัตถุประสงค์ไปใช้เพื่อการอื่นนอกเหนือจากที่ได้ประกาศไว้เมื่อตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ที่ดินจากการเวนคืนมาโดยชอบแล้ว ย่อมมีอำนาจในการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนนั้นเป็นหลัก และเมื่อหน่วยงานของรัฐได้ใช้ประโยชน์แล้วจริง แต่เกิดเหตุขัดทำให้ไม่สามารถดำเนินโครงการต่อไปจนลุล่วงแล้วเสร็จได้ ก็ย่อมต้องถือว่าหน่วยงานของรัฐนั้นมีอำนาจเหนือที่ดินซึ่งถูกเวนคืนอยู่ การเข้าไปใช้ประโยชน์เพียงบางส่วนถือว่าได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนตลอดโครงการแล้ว สำหรับมาตรา ๕๓ ร่างขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคห้า โดยกำหนดระยะเวลาที่รัฐสามารถดำเนินการหรือใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนให้แล้วเสร็จได้ แต่หากล่วงเลยกำหนดระยะเวลาดังกล่าว เจ้าของเดิมหรือทายาทสามารถดำเนินการขอที่ดินคืนภายในกำหนดระยะเวลาสามปี ซึ่งเป็นเวลาที่พอสมควร ส่วนมาตรา ๖๗ ที่กำหนดให้นำเรื่องการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้จากการเวนคืน และการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทในพระราชบัญญัตินี้ ย้อนหลังใช้บังคับกับที่ดินที่ถูกเวนคืนนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช ๒๕๒๑ ใช้บังคับ จนถึงวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม เพื่อคุ้มครองและรับรองสิทธิของเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนไปก่อนหน้านี้ซึ่งเคยมีสิทธิอยู่แล้วแต่ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรับรองและกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการใช้สิทธิไว้ให้สามารถใช้สิทธิขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนไปโดยไม่ใช้ประโยชน์ตามกฎหมายเวนคืนฉบับใหม่นี้ได้ด้วยเช่นกัน

ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง และกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๖๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ และมาตรา ๗๗ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ในส่วนที่โต้แย้งว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๖๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่ เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริง



ตามคำโต้แย้งแล้ว ไม่ได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่าบทบัญญัติมาตราดังกล่าวแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสาม อย่างไร กรณีไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ที่คู่ความต้องโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยมาตรา ๕ ประกอบกับมาตรา ๕ เป็นบทบัญญัติที่วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ หาได้มีข้อความใดที่วางหลักการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ จึงไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้

ส่วนที่โต้แย้งว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๖๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ หรือไม่ เห็นว่า เป็นการโต้แย้งว่ากระบวนการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ตราบขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ บัญญัติกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ในส่วนการยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ มิได้ให้สิทธิโต้แย้งว่ากระบวนการตรากฎหมายไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไร จึงไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้

คงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๖๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๗ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้



บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ  
ของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุ  
เหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง  
ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง  
เป็นการเจาะจง” มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและ  
เสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า  
“บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก” วรรคสอง บัญญัติว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิ  
เช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” วรรคสาม บัญญัติว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะ  
กระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็น  
สาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์  
สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิ  
บรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน  
รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น” วรรคสี่ บัญญัติว่า “การเวนคืน  
อสังหาริมทรัพย์ ให้กระทำเพียงเท่าที่จำเป็นต้องใช้เพื่อการที่บัญญัติไว้ในวรรคสาม เว้นแต่เป็นการเวนคืน  
เพื่อนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน  
ตามที่กฎหมายบัญญัติ” วรรคห้า บัญญัติว่า “กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์  
แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้ประโยชน์เพื่อการนั้น  
ภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือเมื่ออสังหาริมทรัพย์เหลือจากการใช้ประโยชน์ และเจ้าของเดิมหรือทายาท  
ประสงค์จะได้คืน ให้คืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาท” วรรคหก บัญญัติว่า “ระยะเวลาการขอคืน  
และการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มีได้ใช้ประโยชน์ หรือที่เหลือจากการใช้ประโยชน์  
ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”  
และวรรคเจ็ด บัญญัติว่า “การตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยระบุเจาะจงอสังหาริมทรัพย์  
หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามความจำเป็น มิให้ถือว่าเป็นการขัดต่อมาตรา ๒๖ วรรคสอง”

เห็นว่า สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการยอมรับตามปฏิญญาสากล  
ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติ ข้อ ๑๗ ที่ว่า “มนุษย์ทุกคนชอบที่จะมีสิทธิในทรัพย์สิน



- ๑๖ -

เป็นของตัวเองหรือที่เป็นเจ้าของร่วมกับผู้อื่น และต้องไม่ถูกริบละเมิดสิทธินั้นไปจากตน” สำหรับประเทศไทย สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลได้รับการรับรองไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ และยังคงได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ อย่างไรก็ตาม สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลนี้ไม่เป็น สิทธิอันสมบูรณ์ที่ติดตัวมาแต่กำเนิดหากแต่เป็นสิทธิเชิงสังคมและเศรษฐกิจที่รัฐจะเป็นผู้กำหนดการ รับรองและคุ้มครองไว้ โดยกำหนดการใช้อำนาจของรัฐในการจัดสรรได้เท่าที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ สาธารณะอันเป็นประโยชน์ของประเทศ โดยมีข้อยกเว้นตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อมิให้ รัฐใช้อำนาจเกินขอบเขตอันจะกระทบกระเทือนต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล

การเวนคืน คือการที่รัฐใช้อำนาจบังคับเรียกคืนทรัพย์สินโดยเฉพาะอสังหาริมทรัพย์ของบุคคล มาเป็นของรัฐโดยไม่สมัครใจ เมื่อการเวนคืนดังกล่าวเกิดจากการที่รัฐใช้อำนาจบังคับเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ที่เอกชนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์มาโดยไม่สมัครใจ การกระทำดังกล่าวย่อมต้องเกิดขึ้นได้เฉพาะกรณีที่รัฐ มีความจำเป็นที่จะต้องใช้อสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาเพื่อประโยชน์สาธารณะภายใต้เงื่อนไขที่ว่ารัฐต้องเยียวยา ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เจ้าของทรัพย์สินนั้นด้วยการชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรม หลักการดังกล่าวนี้ ปรากฏขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ มาตรา ๓๔ วรรคสาม และวรรคสี่ ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๓๓ วรรคห้า เพิ่มเติมหลักการที่สำคัญว่าอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาจากการเวนคืนต้องระบุด้วยว่าเพื่อการใด และหาก มิได้มีการใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมายต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท หลักการดังกล่าวนี้ได้รับการสืบทอดและพัฒนาต่อมาจนถึงรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ดังปรากฏในมาตรา ๓๗ วรรคสามถึงวรรคหก เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล อย่างไรก็ตามประโยชน์ของรัฐย่อมมีความสำคัญเหนือกว่าประโยชน์ส่วนบุคคล รัฐธรรมนูญยอมให้รัฐ จำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย และยอมให้รัฐมีอำนาจเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ได้ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด หากรัฐมีความจำเป็นที่จะต้อง ใช้ ทรัพย์สินนั้นเพื่อการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรม โดยการเวนคืนต้องกระทำเท่าที่จำเป็น ได้สัดส่วนพอเหมาะ พอควรแก่กรณีกับการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้





พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนของการที่รัฐจะทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดิน รวมถึงหลักเกณฑ์การคืนที่ดินดังกล่าวให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทที่มีความประสงค์จะได้คืนในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนภายในกำหนดระยะเวลาหรือมีที่ดินเหลือจากการใช้ประโยชน์ โดยกำหนดหลักเกณฑ์และระยะเวลาของการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไว้ในหมวด ๒ มาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “ที่ดินที่ดำเนินการให้ได้มาโดยวิธีการตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากการได้มาตามหมวด ๔ การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยวิธีการซื้อขาย เจ้าหน้าที่ต้องเริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนไม่ช้ากว่าห้าปีนับแต่วันพ้นกำหนดระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๘ (๒) หรือภายในระยะเวลาที่กำหนดในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แล้วแต่กรณี” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีเป็นการเวนคืนเพื่อประโยชน์ในการสร้างทาง ทางรถไฟ คลอง หรือกิจการสาธารณประโยชน์อื่นที่ต้องใช้ที่ดินเป็นระยะทางยาวเกินสิบกิโลเมตร การเริ่มดำเนินการโครงการในส่วนหนึ่งส่วนใดแล้ว ให้ถือว่าได้มีการเริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนตลอดเส้นทางแล้ว สำหรับกรณีอื่นเมื่อได้เริ่มดำเนินการและใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นส่วนใหญ่แล้ว ให้ถือว่าได้เริ่มดำเนินการตามวรรคหนึ่งแล้ว”

สำหรับหลักเกณฑ์และระยะเวลาเกี่ยวกับการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทบัญญัติไว้ในหมวด ๓ โดยมีสาระสำคัญอยู่ในมาตรา ๕๓ ซึ่งวรรคหนึ่งบัญญัติว่า “ที่ดินที่ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หากไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนภายในระยะเวลาตามมาตรา ๕๑ หรือเหลือจากการใช้ประโยชน์ ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทมีสิทธิขอคืนที่ดินนั้น และในกรณีที่เจ้าของเดิมหรือทายาทมีที่ดินที่มีการซื้อขายตามมาตรา ๓๔ รวมเป็นแปลงเดียวกันกับที่ดินที่ขอคืน และเจ้าหน้าที่ยังมีได้นำที่ดินนั้นไปใช้ประโยชน์ ให้มีสิทธิขอคืนที่ดินดังกล่าวได้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “การขอคืนตามวรรคหนึ่ง เจ้าของเดิมหรือทายาทต้องยื่นคำร้องขอคืนต่อเจ้าหน้าที่ภายในสามปีนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๕๑ ตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง” วรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่ได้เริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว แต่ยังไม่แล้วเสร็จไม่ว่าด้วยเหตุใดจนพ้นกำหนดระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง มิให้ถือว่าย่างไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง ในกรณีเช่นนี้ระยะเวลาตามวรรคสองให้นับแต่วันที่การดำเนินการแล้วเสร็จ” และวรรคสี่ บัญญัติว่า



- ๑๘ -

“ที่ดินที่ได้ใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว หากในภายหลังหมดความจำเป็นในการใช้ตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว หรือเมื่อพ้นระยะเวลาตามวรรคสองแล้ว เจ้าของเดิมหรือทายาทไม่มีสิทธิขอคืน” ทั้งนี้ พระราชบัญญัตินี้ยังกำหนดหลักเกณฑ์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทที่ใช้สิทธิร้องขอคืนที่ดิน จะต้องคืนค่าทดแทนที่ได้รับมาพร้อมดอกเบี้ยให้แก่หน่วยงานของรัฐไว้ในมาตรา ๕๔ ด้วย ซึ่งบัญญัติว่า “เจ้าของเดิมหรือทายาทซึ่งร้องขอคืนที่ดิน ต้องคืนเงินค่าทดแทนในส่วนที่เกี่ยวกับที่ดินที่เจ้าหน้าที่ได้จ่ายให้แก่ผู้มีสิทธิ รวมทั้งดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีนับแต่วันที่ได้รับเงินค่าทดแทนหรือนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่วางเงินค่าทดแทนจนถึงวันที่ยื่นคำร้องขอคืน เว้นแต่เจ้าของเดิมหรือทายาทจะพิสูจน์ได้ว่า เงินค่าทดแทนที่จะต้องคืนเมื่อรวมกับดอกเบี้ยแล้วจะสูงกว่าราคาในท้องตลาดของที่ดินที่ขอคืน ในกรณีเช่นนั้น ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทคืนเงินเท่าที่ไม่เกินราคาในท้องตลาดของที่ดินนั้น ทั้งนี้ โดยใช้ราคา ณ วันที่ยื่นคำร้องขอคืน” นอกจากนี้ บทเฉพาะกาล มาตรา ๖๗ กำหนดไว้อีกด้วยว่า “ให้นำหมวด ๒ การใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้จากการเวนคืน และหมวด ๓ การคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้เจ้าของเดิมหรือทายาท มาใช้บังคับกับที่ดินที่ถูกเวนคืนนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ใช้บังคับจนถึงวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม แต่ระยะเวลาห้าปีหรือระยะเวลาที่กำหนดในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๑ และระยะเวลาสามปีตามมาตรา ๕๓ วรรคสอง เฉพาะกรณีที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ให้นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ”

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์และระยะเวลาของการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้จากการเวนคืนตามมาตรา ๕๑ แล้วเห็นว่า มีเจตนารมณ์สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ว่าด้วยการเวนคืนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลควบคู่ไปกับประโยชน์ของรัฐในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์สาธารณะบนที่ดินที่หน่วยงานของรัฐได้เวนคืนมาอย่างพอสมควรแก่เหตุแล้ว โดยมีการกำหนดระยะเวลาที่หน่วยงานของรัฐจะเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนในรอบเวลาที่พอสมควรที่หน่วยงานของรัฐจะเริ่มเตรียมและดำเนินโครงการได้โดยไม่ชักช้า ซึ่งกำหนดให้ต้องดำเนินการภายในระยะเวลาไม่ช้ากว่าห้าปีนับแต่วันพ้นกำหนดระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนที่จะตราขึ้นตามมาตรา ๘ (๒) ของพระราชบัญญัตินี้ อีกทั้งมาตรา ๙ ยังบัญญัติว่าให้กำหนดระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเท่าที่จำเป็น



- ๑๙ -

เพื่อการสำรวจที่ดินและอสังหาริมทรัพย์และการรังวัดที่ดิน แต่ไม่เกินห้าปี หรือภายในระยะเวลาที่กำหนด ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่จะตราขึ้นตามมาตรา ๒๙ ของพระราชบัญญัตินี้ แล้วแต่กรณี สำหรับความในวรรคสองเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ว่าหน่วยงานของรัฐดำเนินโครงการแคไหนเพียงไร จึงจะถือว่าเป็นการเริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว ซึ่งในกรณีที่เป็นการสร้างทาง ทางรถไฟ คลอง หรือกิจการสาธารณประโยชน์อื่นที่ต้องใช้ที่ดินเป็นระยะทางยาวเกินสิบกิโลเมตรนั้น หากมีการเริ่มดำเนินการโครงการในส่วนหนึ่งส่วนใดแล้ว ให้ถือว่าได้เริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์ แห่งการเวนคืนตลอดเส้นทางแล้ว เนื่องจากการดำเนินการดังกล่าวมีลักษณะเฉพาะพิเศษที่อาจจะไม่ สามารถดำเนินการพร้อมกันหมดตลอดทั้งสายหรือตลอดทั้งโครงการได้พร้อมกันในระยะเวลาที่จำกัด เพราะมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องทั้งที่ควบคุมได้และควบคุมไม่ได้หลายประการ และหากไม่สามารถดำเนิน โครงการได้จนเสร็จสิ้นแม้เพียงส่วนใดแต่ถ้าพ้นกำหนดระยะเวลาที่รัฐจะเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินส่วน นั้นแล้วก็จะส่งผลกระทบต่อการทำงานทั้งโครงการจนอาจทำให้ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะได้ จึงต้องกำหนดข้อยกเว้นที่ให้อ้างว่าเป็นการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินแล้ว เพื่อให้สอดคล้องกับ ลักษณะเฉพาะพิเศษของการจัดทำโครงการก่อสร้างในลักษณะนี้ ประกอบกับถ้อยคำว่า “การเริ่ม ดำเนินการโครงการในส่วนหนึ่งส่วนใด” ที่มุ่งหมายให้หมายถึงการดำเนินการทางกายภาพอย่างแท้จริง เช่น มีการก่อสร้างโครงสร้างให้ปรากฏเพื่อเปิดโอกาสให้ศาลซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบใช้ดุลพินิจว่าการ ดำเนินโครงการในส่วนหนึ่งส่วนใดนั้น แคไหน จึงจะถือว่าหน่วยงานของรัฐได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินตาม วัตถุประสงค์ที่ได้เวนคืนที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามกฎหมายแล้ว ซึ่งล้วนเป็นข้อเท็จจริงที่อาจแตกต่างกันไปตามลักษณะและประเภทของโครงการนั้น ๆ สำหรับการกำหนดหลักเกณฑ์และระยะเวลาเกี่ยวกับการ คืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทซึ่งใช้สิทธิร้องขอคืนที่ดินตามมาตรา ๕๓ ที่กำหนดให้ เจ้าของเดิมหรือทายาทจะใช้สิทธิขอคืนที่ดินภายในกำหนดระยะเวลาสามปีนับแต่วันพ้นกำหนดเวลา ตามมาตรา ๕๑ นั้น เนื่องจากการดำเนินการในการคืนที่ดินแก่เจ้าของเดิมหรือทายาทและการคืน เงินค่าทดแทนและดอกเบี้ยให้แก่รัฐ ตลอดจนการดำเนินการอื่น ๆ หากปล่อยให้เนิ่นช้าออกไปจะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมและไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะอีกต่อไป จึงต้องมีการกำหนดระยะเวลา ที่เหมาะสมที่รัฐสามารถดำเนินการหรือสามารถใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ให้แล้วเสร็จได้ ซึ่งระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้สามปีให้เจ้าของเดิมหรือทายาทใช้สิทธิขอที่ดินคืนนั้น



- ๒๐ -

ถือเป็นระยะเวลาพอเหมาะพอควรแก่กรณีแล้ว นอกจากนี้การกำหนดหลักเกณฑ์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทที่ใช้สิทธิร้องขอคืนที่ดินจะต้องคืนค่าทดแทนที่ได้รับมาพร้อมดอกเบี้ยให้แก่หน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๕๔ ที่กำหนดอัตราดอกเบี้ยร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีนับแต่วันที่ได้รับเงินค่าทดแทนหรือนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่วางเงินค่าทดแทนจนถึงวันที่ยื่นคำร้องขอคืนนั้น เป็นการกำหนดสอดคล้องตามหลักกฎหมายทั่วไปที่ถือว่าเงินตราเป็นทรัพย์สินที่มีดอกผลคือดอกเบี้ยเสมอ เพราะมูลค่าที่แท้จริงของเงินจะลดลงเมื่อเวลาผ่านไป การที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้คิดอัตราดอกเบี้ยของเงินค่าทดแทนที่เจ้าของที่ดินเดิมหรือทายาทจะต้องจ่ายคืนให้รัฐจึงเป็นมาตรการที่เป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปและเป็นอัตราที่พอสมควรแก่เหตุเพื่อชดเชยค่าของเงินในทางความเป็นจริงแล้ว อีกทั้งบทบัญญัติดังกล่าวมีความยืดหยุ่นเพียงพอที่จะให้เจ้าของเดิมหรือทายาทพิสูจน์ได้ว่าเงินค่าทดแทนที่จะต้องคืนให้แก่หน่วยงานของรัฐเมื่อรวมกับดอกเบี้ยแล้วจะสูงกว่าราคาในท้องตลาดของที่ดินที่ขอคืน หากพิสูจน์ได้ก็ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทคืนเงินเท่าที่ไม่เกินราคาในท้องตลาดของที่ดินนั้น โดยใช้ราคา ณ วันที่ยื่นคำร้องขอคืน ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม มิได้เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค

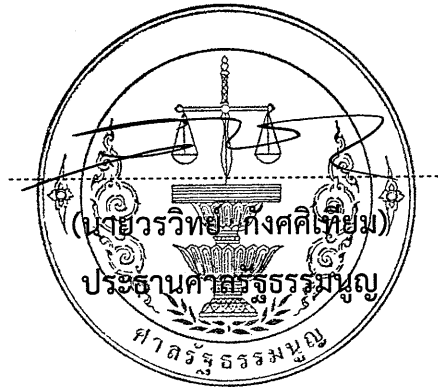
ส่วนบทเฉพาะกาล มาตรา ๖๗ ที่กำหนดให้นำเรื่องการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้จากการเวนคืนและการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทใช้บังคับกับที่ดินที่ถูกเวนคืนนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ใช้บังคับจนถึงวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดหลักการให้คืนอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาจากการเวนคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท หากรัฐไม่นำอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืนไปใช้ประโยชน์ การที่มาตรา ๖๗ กำหนดให้นำหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัตินี้ไปใช้กับที่ดินที่ถูกเวนคืนมานับตั้งแต่วันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ใช้บังคับ เป็นไปเพื่อคุ้มครองและรับรองสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนซึ่งเคยมีสิทธิเดิมอยู่แล้วก่อนที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ซึ่งเป็นไปตามความมุ่งหมายให้มีการรับรองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล มิใช่เป็นการรอนสิทธิหรือให้กฎหมายมีผลย้อนหลังเป็นโทษต่อบุคคล ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๖๗ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นบทบัญญัติที่มุ่งหมายที่จะใช้บังคับ



- ๒๑ -

แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งอันเป็นการเฉพาะเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค

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





(คำวินิจฉัยที่ ๒๑ - ๒๘/๒๕๖๓)

(นายทวีเกียรติ มีนกะนิษฐ)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

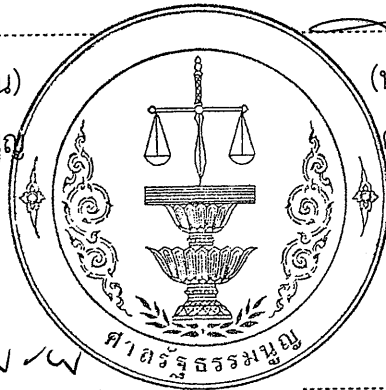
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายปัญญา อดุชาน)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายจิรนิติ หะวานนท์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายนพดล เทพพิทักษ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ