

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๙/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๖๘

วันที่ ๑๗ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง ศาลปกครองพิษณุโลก ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๕๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ร้องส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง กรณีสมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกรวม ๑๓ คน ฟ้องเทศบาลนครพิษณุโลก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โยธาธิการและผังเมืองจังหวัดพิษณุโลก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดพิษณุโลก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในคดีหมายเลขดำที่ ส. ๖/๒๕๖๒ คดีหมายเลขแดงที่ ส. ๕/๒๕๖๒ และสมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกรวม ๓๖ คน ฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลก ในฐานะประธานกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดพิษณุโลก ในคดีหมายเลขดำที่ ส. ๔/๒๕๖๕ อธิบดีศาลปกครองพิษณุโลกมีคำสั่งให้รวมคดีในคดีหมายเลขดำที่ ส. ๖/๒๕๖๒ เข้ากับคดีหมายเลขดำที่ ส. ๔/๒๕๖๕ โดยให้สำนวนคดีหมายเลขดำที่ ส. ๖/๒๕๖๒ เป็นสำนวนคดีหลัก เนื่องจากทั้งสองสำนวนคดีมีคู่กรณีเดียวกันหรือร่วมกัน และมีข้อหาอย่างเดียวกันหรือเกี่ยวเนื่องใกล้ชิดกัน จึงกำหนดตัวคู่กรณีใหม่เป็นผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกรวม ๔๕ คน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลก ผู้ถูกฟ้องคดีในคดีหมายเลขดำที่ ส. ๖/๒๕๖๒ เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ด้วย โดยฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือสำนักงานเทศบาลนครพิษณุโลก ที่ พล ๕๒๐๐๖/๓๑๓๖ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๘ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยินยอมให้ใช้พื้นที่บางส่วนของสวนสาธารณะเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเฉลิมพระชนม

พรรษา ๘๐ พรรษา (สวนพุทธมณฑล) จังหวัดพิษณุโลก เพื่อก่อสร้างถนนตามผังเมือง สาย ฉ๑ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีประกาศคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดพิษณุโลก เรื่อง การให้ความเห็นชอบโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่บริเวณหนองตาเทียม จังหวัดพิษณุโลก ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ โดยมีพื้นที่ของสวนสาธารณะเฉลิมพระเกียรติ ฯ อยู่ในแผนผังแนบท้ายประกาศดังกล่าวด้วย ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการก่อสร้างถนนตามผังเมือง สาย ฉ๑ กำหนดแผนผังในการก่อสร้างถนนช่วงที่จะต้องผ่านสวนสาธารณะเฉลิมพระเกียรติ ฯ แตกต่างจากแผนผังตามหนังสือให้ความยินยอมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในลักษณะผ่านกลางพื้นที่ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนที่ใช้ประโยชน์จากสวนสาธารณะ และการดำเนินโครงการดังกล่าวไม่ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ดำเนินการเปลี่ยนแปลงของที่ดินให้ถูกต้องตามกฎหมายก่อนการดำเนินโครงการ ซึ่งไม่ถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๖๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คัดค้านการก่อสร้างถนนช่วงที่ต้องผ่านสวนสาธารณะ รวมทั้งมีหนังสือลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อสั่งการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทบทวนการก่อสร้างถนนโครงการดังกล่าว ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ แจ้งผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ว่า การก่อสร้างถนนตามผังเมือง สาย ฉ๑ เป็นโครงการตามกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองพิษณุโลก พ.ศ. ๒๕๔๒ และกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองพิษณุโลก พ.ศ. ๒๕๕๓ และอื่น ๆ หากมีการก่อสร้างในพื้นที่ของสวนสาธารณะเฉลิมพระเกียรติ ฯ ผู้ดำเนินโครงการจะปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบเพื่อรับฟังความคิดเห็นต่อไป ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๑๓ เห็นว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และละเลยต่อหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อผู้ร้อง ผู้ร้องมีคำสั่งลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๒ ไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๑๓ ไว้พิจารณา และจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๑๓ อุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๖๕ แก้อคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๑๓ ไว้พิจารณาเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับประกาศคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดพิษณุโลก เรื่อง การให้ความเห็นชอบโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่บริเวณหนองตาเทียม จังหวัดพิษณุโลก ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ เฉพาะส่วนที่ใช้พื้นที่ของสวนสาธารณะเฉลิมพระเกียรติ ฯ ว่าเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และมีคำสั่งลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๖๕ เรียกให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดพิษณุโลกเข้ามาเป็นคู่กรณี โดยกำหนดให้เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เนื่องจากประกาศดังกล่าวออกโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ส่วนคดีหมายเลขดำที่ ส. ๔/๒๕๖๕ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกรวม ๓๖ คน ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๑๔ ถึงที่ ๔๕ ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ใช้อำนาจในการออกประกาศคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัด

พิษณุโลก เรื่อง เปลี่ยนแปลงเขตดำเนินการโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่บริเวณหนองตาเทียม จังหวัดพิษณุโลก ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๖๔ เปลี่ยนแปลงพื้นที่เขตดำเนินการจัดรูปที่ดินตามประกาศ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดพิษณุโลก เรื่อง การให้ความเห็นชอบโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่บริเวณหนองตาเทียม จังหวัดพิษณุโลก ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ได้ผนวกเอาที่ดินของรัฐในพื้นที่ของสวนสาธารณะเฉลิมพระเกียรติ ฯ ไปเป็นส่วนหนึ่งของโครงการจัดรูปที่ดินดังกล่าว และกำหนดแผนผังการก่อสร้างถนนตามผังเมือง สาย ฉ๑ ผ่านสวนสาธารณะเฉลิมพระเกียรติ ฯ ซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๑๔ ถึงที่ ๔๕ เห็นว่า เป็นการดำเนินการไม่ชอบด้วยกฎหมายใช้อำนาจโดยผลการทำให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนที่เข้าใช้ประโยชน์สวนสาธารณะ อีกทั้งประกาศดังกล่าวไม่ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงเป็นการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนที่ใช้ประโยชน์จากสวนสาธารณะดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ ระหว่างการพิจารณาคดีของผู้ร้อง ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๓ ที่ ๔ และที่ ๗ ถึงที่ ๔๕ โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๓ และมาตรา ๕๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๒๖ เนื่องจากการให้อำนาจการควบคุมดูแล คุ่มครอง ป้องกัน และบริหารจัดการที่ดินในส่วนที่เป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือเป็นที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายอื่นในเขตพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดินดังกล่าวของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายนั้น ๆ ไปอยู่ในอำนาจจัดการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นผู้ใช้อำนาจแทนทั้งหมดตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ ประกอบมาตรา ๑๓ ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๒๖

ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับวินิจฉัยกรณีรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ เพราะเป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป มิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ขององค์การของรัฐบาล องค์การมหาชน หรือหน่วยงานที่มีกฎหมายคุ้มครองการโอนโดยเฉพาะในเขตดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ถ้าผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินจำเป็นต้องนำมาใช้ในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ให้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา” วรรคสอง บัญญัติว่า “การพิจารณาของคณะกรรมการจะต้องเชิญผู้แทนหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้น มาร่วมพิจารณาด้วย” วรรคสาม บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการให้ความเห็นชอบให้นำที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ตามวรรคหนึ่งมาใช้ในโครงการจัดรูปที่ดินแล้ว ให้มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพหรือโอนตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายว่าด้วย

ที่ราชพัสดุหรือกฎหมายอื่นเกี่ยวกับที่ดินนั้น และให้ผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินมีอำนาจใช้ที่ดินภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้ (๑) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนแปลงสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใด (๒) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ แต่ได้มีการจัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว (๓) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือที่สงวนหรือหวงห้ามไว้ ซึ่งทางราชการไม่ประสงค์จะสงวนหรือหวงห้ามไว้อีกต่อไป และคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแล้ว (๔) ที่ดินขององค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือตามกฎหมายเฉพาะ หรือองค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน และคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแล้ว (๕) ที่ดินขององค์กรอื่นของรัฐที่มีกฎหมายจัดตั้งโดยเฉพาะ เมื่อองค์กรนั้นให้ความเห็นชอบแล้ว” โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีเหตุผลเพื่อส่งเสริมให้เอกชนกับเอกชน หรือเอกชนร่วมกับภาครัฐในการจัดรูปที่ดินอันเป็นประโยชน์ในการพัฒนาสภาพที่อยู่อาศัย แหล่งธุรกิจ อุตสาหกรรม และเกษตรกรรม ปรับปรุงหรือจัดโครงสร้างพื้นฐาน แก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมของเมืองและชนบทที่เสื่อมโทรม เป็นการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชนเมืองและชนบท ซึ่งหากเป็นเอกชนเจ้าของที่ดินรวมตัวกันเป็นสมาคมจัดทำขึ้น จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๔๑ ถึงมาตรา ๕๔ และมีเงื่อนไขตามมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ แต่กรณีตามมาตรา ๕๕ ดังกล่าวใช้เฉพาะในกรณีจำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายให้เหมาะสมสอดคล้องกับรูปแปลงที่ดินทั้งหมดที่อยู่ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินและผังเมืองโดยรวมให้เกิดผลสำเร็จเป็นรูปธรรม ยกเว้นการดำเนินการเกี่ยวกับการถอนสภาพหรือโอนตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ หรือกฎหมายอื่นเกี่ยวกับที่ดินนั้น ประหยัดงบประมาณของรัฐในการเวนคืนที่ดิน ทำให้มูลค่าที่ดินหรือทรัพย์สินของประเทศเพิ่มขึ้น บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ทั้งได้ระบุนเหตุผลการจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วยแล้ว จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง



(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ