

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ 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

กรณีสืบเนื่องมาจากคดีหมายเลขดำที่ ส. ๖/๒๕๖๒ ของศาลปกครองพิษณุโลก ซึ่งสมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกรวม ๑๓ คน) ยื่นฟ้องเทศบาลนครพิษณุโลก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) โยธาธิการและผังเมืองจังหวัดพิษณุโลก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดพิษณุโลก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) และคณะรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) ต่อศาลปกครองพิษณุโลก กล่าวอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยินยอมให้ใช้พื้นที่บางส่วนของสวนสาธารณะเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเฉลิมพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา (สวนพุทธมณฑล) จังหวัดพิษณุโลก ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีประกาศคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดพิษณุโลก เรื่อง การให้ความเห็นชอบโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่บริเวณหนองตาเทียม จังหวัดพิษณุโลก ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ โดยมีพื้นที่ของสวนสาธารณะเฉลิมพระเกียรติ ฯ อยู่ในผังแนบท้ายประกาศดังกล่าวด้วย ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการก่อสร้างถนนตามผังเมืองสาย ฉ๑ กำหนดแผนผังการก่อสร้างถนนช่วงที่จะต้องผ่านสวนสาธารณะเฉลิมพระเกียรติ ฯ แตกต่างจากแผนผังตามหนังสือให้ความยินยอมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในลักษณะผ่ากลางพื้นที่ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนที่ใช้ประโยชน์จากสวนสาธารณะเฉลิมพระเกียรติ ฯ การดำเนินการดังกล่าวไม่ได้

จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ดำเนินการเปลี่ยนสภาพของที่ดินให้ถูกต้องตามกฎหมายก่อนดำเนินโครงการ ซึ่งไม่ถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และละเลยต่อหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และคดีหมายเลขดำที่ ส. ๔/๒๕๖๕ ของศาลปกครองพิษณุโลก ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกรวม ๓๖ คน ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ อ้างว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสิทธิได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ใช้อำนาจในการออกประกาศคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดพิษณุโลก เรื่อง เปลี่ยนแปลงเขตดำเนินการโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่บริเวณหนองตาเหี่ยม จังหวัดพิษณุโลก ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๖๔ เปลี่ยนแปลงพื้นที่เขตดำเนินการจัดรูปที่ดินตามประกาศคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดพิษณุโลก ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ เรื่อง การให้ความเห็นชอบโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่บริเวณหนองตาเหี่ยม จังหวัดพิษณุโลก ผนวกเอาที่ดินของรัฐในพื้นที่ของสวนสาธารณะเฉลิมพระเกียรติ ฯ ไปเป็นส่วนหนึ่งของโครงการจัดรูปที่ดินดังกล่าว และกำหนดแผนผังการก่อสร้างถนนตามผังเมืองสาย ฉ๑ ผ่านสวนสาธารณะเฉลิมพระเกียรติ ฯ ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสามสิทธิเห็นว่าเป็นการดำเนินการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ใช้อำนาจโดยพลการ ทำให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนที่เข้าใช้ประโยชน์สวนสาธารณะทั้งประกาศดังกล่าวไม่ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เป็นการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนที่ใช้ประโยชน์จากสวนสาธารณะดังกล่าว

อธิบดีศาลปกครองพิษณุโลกมีคำสั่งให้รวมคดีในคดีหมายเลขดำที่ ส. ๔/๒๕๖๕ เข้ากับคดีหมายเลขดำที่ ส. ๖/๒๕๖๒ โดยกำหนดให้สำนวนคดีหมายเลขดำที่ ส. ๖/๒๕๖๒ เป็นสำนวนคดีหลัก และมีการกำหนดตัวคู่กรณีใหม่เป็นผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกรวม ๔๕ คน

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองพิษณุโลก ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๒๖ ศาลปกครองพิษณุโลกเห็นว่า การวินิจฉัยคดีจำเป็นต้องนำพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ มาใช้บังคับแก่คดี จึงส่งคำโต้แย้งต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการตรากฎหมาย ที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนว่า กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่ม

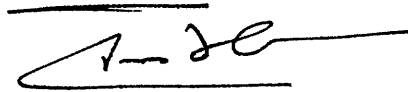
ภาวะหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุนเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย ทั้งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ส่วนพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ ปรากฏเหตุผลในการประกาศใช้ว่า โดยที่สมควรส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดรูปที่ดินเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาสภาพที่อยู่อาศัย แหล่งธุรกิจ อุตสาหกรรมและเกษตรกรรม ปรับปรุงหรือจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมของเมืองและชนบทที่เสื่อมโทรม อันเป็นการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชนเมืองและชนบท มาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ขององค์การของรัฐบาล องค์การมหาชน หรือหน่วยงานที่มีกฎหมายคุ้มครองการโอนโดยเฉพาะในเขตดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ถ้าผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินจำเป็นจะต้องนำมาใช้ในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ให้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา” วรรคสอง บัญญัติว่า “การพิจารณาของคณะกรรมการจะต้องเชิญผู้แทนหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้นมาร่วมพิจารณาด้วย” วรรคสาม บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการให้ความเห็นชอบให้นำที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ตามวรรคหนึ่งมาใช้ในโครงการจัดรูปที่ดินแล้ว ให้มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพหรือโอนตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุหรือกฎหมายอื่นเกี่ยวกับที่ดินนั้น และให้ผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินมีอำนาจใช้ที่ดินภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้ (๑) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนแปลงสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใด (๒) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ แต่ได้มีการจัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว (๓) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือที่สงวนหรือหวงห้ามไว้ ซึ่งทางราชการไม่ประสงค์จะสงวนหรือหวงห้ามไว้อีกต่อไป และคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแล้ว (๔) ที่ดินขององค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือตามกฎหมายเฉพาะ หรือองค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน และคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแล้ว (๕) ที่ดินขององค์กรอื่นของรัฐที่มีกฎหมายจัดตั้งโดยเฉพาะ เมื่อองค์กรนั้นให้ความเห็นชอบแล้ว”

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ โอนอำนาจควบคุมดูแล คุ้มครองป้องกัน และบริหารจัดการที่ดินในเขตพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดินอันเป็น

สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายอื่น ซึ่งเป็นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายนั้น ไปอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดทั้งหมด ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นกฎหมายที่นำวิธีการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่มาใช้จัดรูปที่ดินตามระบบผังเมือง โดยไม่ต้องใช้วิธีการเวนคืนที่ดิน และไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือโอนตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่น มาตรา ๕๕ เป็นบทบัญญัติกรณีผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินจำเป็นต้องใช้ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ขององค์การของรัฐบาล องค์การมหาชน หรือหน่วยงานที่มีกฎหมายคุ้มครองการโอนโดยเฉพาะ ไม่ว่าจะเป็สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ มาใช้ในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ให้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่พิจารณาเมื่อคณะกรรมการดังกล่าวเห็นชอบให้นำที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวมาใช้ได้ ให้มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินนั้น โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพหรือโอนตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุหรือกฎหมายอื่น บทบัญญัติมาตรา ๕๕ มุ่งหมายให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เป็นผู้มีหน้าที่และอำนาจให้ความเห็นชอบในการนำที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวไปใช้ในโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๕ วรรคสาม (๑) ถึง (๕) เท่านั้น โดยกำหนดกลไกการตรวจสอบไว้ ๒ ระดับ คือ เมื่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดเห็นชอบโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่แล้ว จะต้องมีการเสนอต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ซึ่งมีองค์ประกอบตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ ที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบให้ใช้ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่จะต้องเชิญผู้แทนหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้นมาร่วมพิจารณาด้วย กระบวนการนำที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ขององค์การของรัฐบาล องค์การมหาชนหรือหน่วยงานที่มีกฎหมายคุ้มครองการโอนโดยเฉพาะมาใช้ในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ กระบวนการตรวจสอบความจำเป็นในการนำที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวมาใช้ในโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ เป็นการรักษาดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับกับประโยชน์ของประชาชนที่อาจถูกกระทบจากการใช้ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ แม้บทบัญญัติมาตราดังกล่าวจะจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอยู่บ้าง แต่เมื่อชั่งน้ำหนักแล้วเห็นว่าประโยชน์สาธารณะย่อมมีมากกว่า

บทบัญญัติมาตรา ๕๕ จึงเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง



(นายจिरินติ หะวานนท์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ