

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๙/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๖๘

วันที่ ๑๗ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง { ศาลปกครองพิษณุโลก

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ศาลปกครองพิษณุโลกส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน ที่ ๑ กับพวกรวม ๔๒ คน) ในคดีหมายเลขดำที่ ส. ๖/๒๕๖๒ หมายเลขแดงที่ ส. ๕/๒๕๖๒ และคดีหมายเลขดำที่ ส. ๔/๒๕๖๕ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามคำโต้แย้งและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกรวม ๑๓ คน ยื่นฟ้องเทศบาลนครพิษณุโลก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โยธาธิการและผังเมืองจังหวัดพิษณุโลก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดพิษณุโลก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และคณะรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ในคดีหมายเลขดำที่ ส. ๖/๒๕๖๒ หมายเลขแดงที่ ส. ๕/๒๕๖๒ ต่อศาลปกครองพิษณุโลก ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยินยอมให้จังหวัดพิษณุโลก ใช้พื้นที่บางส่วนของสวนสาธารณะเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเฉลิมพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา (สวนพุทธมณฑล) จังหวัดพิษณุโลก เพื่อก่อสร้างถนนตามผังเมือง สาย ๓๑ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ออกประกาศคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดพิษณุโลก เรื่อง การให้ความเห็นชอบโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่บริเวณหนองตาเทียม จังหวัดพิษณุโลก ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ มีมติให้ความเห็นชอบ ซึ่งมีพื้นที่ของสวนสาธารณะเฉลิมพระเกียรติฯ อยู่ในแผนผังแสดงบริเวณพื้นที่โครงการแนบท้ายประกาศดังกล่าวด้วย ทำให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก่อสร้างถนนตามผังเมือง สาย ๓๑ กำหนดแผนผังในการก่อสร้างถนนช่วงที่จะต้อง ผ่านสวนสาธารณะดังกล่าวในลักษณะผ่านกลางพื้นที่ แตกต่างจากแผนผังแนบท้ายหนังสือให้ความ

ยินยอมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อมาผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกรวม ๓๖ คน ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะประธานคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดพิษณุโลก เป็นคดีหมายเลขดำที่ ส. ๔/๒๕๖๕ กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ออกประกาศคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดพิษณุโลก เรื่อง เปลี่ยนแปลงเขตดำเนินการโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่บริเวณหนองตาเทียม จังหวัดพิษณุโลก ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๖๔ ศาลปกครองพิษณุโลกมีคำสั่งให้รวมคดีหมายเลขดำที่ ส. ๖/๒๕๖๒ เข้ากับคดีหมายเลขดำที่ ส. ๔/๒๕๖๕ และกำหนดให้สำนวนคดีหมายเลขดำที่ ส. ๖/๒๕๖๒ เป็นสำนวนคดีหลัก

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองพิษณุโลก ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๓ ที่ ๔ และที่ ๗ ถึงที่ ๔๕ ได้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๓ และมาตรา ๕๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๒๖ เนื่องจากการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่บริเวณหนองตาเทียม จังหวัดพิษณุโลก เป็นการโอนอำนาจการควบคุมดูแลคุ้มครองป้องกัน และบริหารจัดการที่ดินในส่วนที่เป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน และหรือเป็นที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายอื่นในเขตพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดินดังกล่าวของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายนั้น ๆ ไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นผู้ใช้อำนาจแทนทั้งหมดตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ ประกอบมาตรา ๑๓ ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๒๖ ขอให้ศาลปกครองพิษณุโลกส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลปกครองพิษณุโลกเห็นว่า การถอนสภาพที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ของแผ่นดินเพื่อนำมาใช้ในโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่บริเวณดังกล่าว เป็นการกระทำที่เกิดจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ วรรคสาม ในการเห็นชอบให้นำที่ดินของรัฐที่พิพาทมาใช้ในโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ หากได้เกิดจากการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยตรงแต่อย่างใด พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๓ จึงไม่ใช่บทบัญญัติที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ส่วนประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๒๖ ซึ่งศาลปกครองพิษณุโลกจะใช้บทบัญญัติ

แห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลปกครองพิษณุโลกส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๓ ที่ ๔ และที่ ๗ ถึงที่ ๔๕ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดิน เพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๒๖ หรือไม่ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองพิษณุโลกจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดี โต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังมีคำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง แต่ส่วนที่โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ หรือไม่ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป มิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ และคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ไม่ได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับวินิจฉัย ในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดิน เพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

๒. พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่” หมายความว่า การดำเนินการพัฒนาที่ดินหลายแปลง โดยการวางผังจัดรูปที่ดินใหม่ ปรับปรุงหรือจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐาน และการร่วมรับภาระและกระจายผลตอบแทนอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้ โดยความร่วมมือระหว่างเอกชนกับเอกชนหรือเอกชนกับรัฐ เพื่อให้เกิด

การใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เหมาะสมยิ่งขึ้นในด้านการคมนาคม เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและชุมชน และเป็นการสอดคล้องกับการผังเมือง

“โครงการจัดรูปที่ดิน” หมายความว่า โครงการที่จัดทำขึ้นสำหรับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

ฯลฯ

ฯลฯ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

มาตรา ๕๕ ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ขององค์การของรัฐบาล องค์การมหาชน หรือหน่วยงานที่มีกฎหมายคุ้มครองการโอนโดยเฉพาะในเขตดำเนินการจัดรูปที่ดิน เพื่อพัฒนาพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ถ้าผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินจำเป็น จะต้องนำมาใช้ในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ให้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา

การพิจารณาของคณะกรรมการจะต้องเชิญผู้แทนหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินหรือ อสังหาริมทรัพย์นั้นมาร่วมพิจารณาด้วย

เมื่อคณะกรรมการให้ความเห็นชอบให้นำที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ตามวรรคหนึ่งมาใช้ใน โครงการจัดรูปที่ดินแล้ว ให้มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดิน ดังกล่าวโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพหรือโอนตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ หรือกฎหมายอื่นเกี่ยวกับที่ดินนั้น และให้ผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินมีอำนาจใช้ที่ดินภายใต้เงื่อนไข ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเล็กใช้ ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนแปลงสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใด

(๒) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและพลเมืองยังใช้ประโยชน์ ในที่ดินนั้นอยู่ แต่ได้มีการจัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว

(๓) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่สงวนหรือหวงห้ามไว้ ซึ่งทางราชการไม่ประสงค์จะสงวนหรือหวงห้ามไว้อีกต่อไป และคณะรัฐมนตรี ได้ให้ความเห็นชอบแล้ว

(๔) ที่ดินขององค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือตาม กฎหมายเฉพาะ หรือองค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน และคณะรัฐมนตรีได้ให้ ความเห็นชอบแล้ว

(๕) ที่ดินขององค์กรอื่นของรัฐที่มีกฎหมายจัดตั้งโดยเฉพาะ เมื่อองค์กรนั้นให้ความเห็นชอบแล้ว

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มีเหตุผลในการประกาศใช้ว่า โดยที่สมควรส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดรูปที่ดินเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาสภาพที่อยู่อาศัย แหล่งธุรกิจ อุตสาหกรรมและเกษตรกรรม ปรับปรุงหรือจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐาน และเพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมของเมืองและชนบทที่เสื่อมโทรม อันเป็นการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชนเมืองและชนบท โดยมาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินขององค์การของรัฐบาล องค์การมหาชน หรือหน่วยงานที่มีกฎหมายคุ้มครองการโอนโดยเฉพาะในเขตดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ไม่ว่าจะป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ถ้าผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินจำเป็นต้องนำมาใช้ในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ให้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา” วรรคสอง บัญญัติว่า “การพิจารณาของคณะกรรมการจะต้องเชิญผู้แทนหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้นมาร่วมพิจารณาด้วย” และวรรคสาม บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการให้ความเห็นชอบให้นำที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ตามวรรคหนึ่งมาใช้ในโครงการจัดรูปที่ดินแล้ว ให้มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพหรือโอนตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุหรือกฎหมายอื่นเกี่ยวกับที่ดินนั้น และให้ผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินมีอำนาจใช้ที่ดินภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้ (๑) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นหรือได้เปลี่ยนแปลงสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใด (๒) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ แต่ได้มีการจัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว (๓) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือที่สงวนหรือหวงห้ามไว้ ซึ่งทางราชการไม่ประสงค์จะสงวนหรือหวงห้ามไว้อีกต่อไป และคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแล้ว (๔) ที่ดินขององค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือตามกฎหมายเฉพาะ หรือองค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน และคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแล้ว (๕) ที่ดินขององค์กรอื่นของรัฐที่มีกฎหมายจัดตั้งโดยเฉพาะ เมื่อองค์กรนั้นให้ความเห็นชอบแล้ว”

ประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ ที่กำหนดให้โอนอำนาจควบคุมดูแล คุ่มครองป้องกัน และบริหารจัดการที่ดินในเขตพื้นที่ โครงการจัดรูปที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน และหรือที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายอื่น ซึ่งเป็นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายนั้นไปให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจแทนทั้งหมด ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง นั้น

เห็นว่า พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักการเกี่ยวกับการใช้ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ขององค์การของรัฐบาล องค์การมหาชน หรือหน่วยงานที่มีกฎหมายคุ้มครองการโอนโดยเฉพาะในเขตดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ หากผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินจำเป็นจะต้องนำที่ดินดังกล่าวมาใช้ในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ให้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่พิจารณา เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวเห็นชอบให้นำที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวมาใช้ในการจัดรูปที่ดินแล้ว ให้มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินนั้น โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพหรือโอนตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ หรือกฎหมายอื่น ดังเช่นหลักการทั่วไปที่จะต้องมีการถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยตราเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา บทบัญญัติดังกล่าวจึงมีผลเป็นเพียงการปรับเปลี่ยนรูปทรงหรือรูปแปลงหรือเปลี่ยนตำแหน่งที่ดินของรัฐที่อยู่ภายในเขตโครงการจัดรูปที่ดินเสียใหม่ โดยการวางผังและจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ทั้งหมดให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยและเกิดประโยชน์ในการใช้สอยมากยิ่งขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับรูปแปลงที่ดินแปลงอื่นและการพัฒนาระบบผังเมืองโดยรวมให้มีผลสำเร็จเป็นรูปธรรม จึงมิได้มีลักษณะเป็นการจำหน่ายที่ดินของรัฐซึ่งมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่แตกต่างกันอีกทั้ง เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จจำนวนเนื้อที่ที่ดินของรัฐรวมกันทั้งหมดก็ยังคงมีขนาดไม่น้อยกว่าเดิมตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมีลักษณะเป็นกฎหมายพิเศษที่กำหนดเป็นข้อยกเว้นให้ผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินกรณีที่ต้องนำที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์มาใช้ในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ โดยจะต้องดำเนินการขอให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินพิจารณาให้ความเห็นชอบเสียก่อน จึงจะถือว่ามติของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่มีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวได้โดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพหรือต้องมีการโอนตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับที่ดินนั้นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๕ วรรคสาม ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินของรัฐดำเนินไปโดยรวดเร็ว

และชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนั้น การจัดรูปที่ดินดังกล่าวกฎหมายยังได้กำหนดให้มีระบบการควบคุมตรวจสอบโดยคณะกรรมการ ๒ ระดับ ได้แก่ ๑. การกำหนดให้มีคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง มีหน้าที่ให้ความเห็นชอบในขั้นตอนการเสนอโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ภายในจังหวัด เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เกี่ยวกับการนำที่ดินของรัฐมาใช้ จัดหาที่ดินทดแทนที่ดินของรัฐและการเวนคืนที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน รวมทั้งการพิจารณากำหนดค่าทดแทนหรือค่าเสียหายตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่กำหนดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง และ ๒. การกำหนดให้มีคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่อีกระดับหนึ่งตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อัยการสูงสุด ผู้อำนวยการสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ปัจจุบัน คือ เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมธนารักษ์ อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง ผู้แทนสหภาพนายความ ผู้แทนสภาสถาปนิก ผู้แทนสภาวิศวกร ผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกจำนวนสี่คน คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง เช่น กำหนดนโยบาย เป้าหมาย และมาตรการสำคัญเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ให้ความเห็นชอบแผนแม่บทและพื้นที่เป้าหมายการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ตามที่คณะกรรมการส่วนจังหวัดเสนอ กำหนดมาตรฐานการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ วินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับปัญหาการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ตามคำร้องหรือคำอุทธรณ์ของเจ้าของที่ดินหรือบุคคลผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับที่ดินในโครงการจัดรูปที่ดิน รวมทั้งพิจารณาให้ความเห็นชอบให้ใช้ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๕๕ เนื่องจากการตัดสินใจนำที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินมาใช้ในโครงการจัดรูปที่ดินนั้น ต้องอาศัยความร่วมมือทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน เพราะเป็นเรื่องที่อาจกระทบต่อสิทธิของประชาชนในการใช้ประโยชน์ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว กฎหมายจึงให้อำนาจในการตัดสินใจแก่องค์กรกลุ่มในรูปแบบของคณะกรรมการ เพื่อให้ผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เป็นผู้พิจารณาร่วมกัน นอกจากนั้น กฎหมายยังกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินมีอำนาจใช้ที่ดินภายใต้เงื่อนไขตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๕ วรรคสาม (๑) ถึง (๕) เท่านั้น กล่าวคือ ในกรณีที่ดินอันเป็น

สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือสงวนหรือหวงห้ามไว้ ซึ่งทางราชการไม่ประสงค์จะสงวนหรือหวงห้ามไว้อีกต่อไป หรือที่ดินขององค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือตามกฎหมายเฉพาะ หรือองค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน จะต้องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบด้วย ส่วนกรณีที่ดินขององค์การอื่นของรัฐที่มีกฎหมายจัดตั้งโดยเฉพาะ ก็จะต้องให้องค์การนั้นให้ความเห็นชอบด้วย ผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินจึงจะนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการจัดรูปที่ดินได้ กรณีนี้จึงต่างกับการถอนสภาพที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ โดยทั่วไปจะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะต้องผ่านขั้นตอนการพิจารณาทั้งภายในฝ่ายบริหารและผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติ ซึ่งจะทำให้การดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาพื้นที่ไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดให้ผู้ดำเนินโครงการสามารถนำที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินมาใช้ในการจัดรูปที่ดินได้โดยให้ถือว่ามติของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพหรือโอนตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เพราะอย่างไรที่ดินดังกล่าวก็ยังคงเป็นที่ดินของรัฐ และมีจำนวนเท่าเดิม บทบัญญัติมาตรา ๕๕ ดังกล่าว จึงเป็นมาตรการที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลในการใช้ที่ดินสาธารณะอยู่บ้าง แต่เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลกับประโยชน์สาธารณะแล้ว ประโยชน์สาธารณะที่ได้รับยังคงมีมากกว่า ถือได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวจึงมิได้เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล และไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

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



(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ