ความเห็นส่วนตน
ของ นายอุดม รัฐอมฤต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๙/๒๕๖๘ **เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๖๘**

วันที่ ๑๗ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง ศาลปกครองพิษณุโลก ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ศาลปกครองพิษณุโลกส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกรวม ๔๒ คน) ในคดีหมายเลขดำที่ ส. ๖/๒๕๖๒ และคดีหมายเลขดำที่ ส. ๔/๒๕๖๕ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งและเอกสารประกอบสรุปได้ดังนี้

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวก ยื่นฟ้อง เทศบาลนครพิษณุโลก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) โยธาธิการและผังเมืองจังหวัดพิษณุโลก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดพิษณุโลก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) และคณะรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) เป็นคดีต่อศาลปกครองพิษณุโลกว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ขอใช้พื้นที่บางส่วนของสวนสาธารณะเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเฉลิมพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา (สวนพุทธมณฑล) จังหวัดพิษณุโลก เพื่อก่อสร้างถนนตามผังเมือง สาย ฉ๑ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีประกาศคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดพิษณุโลก เรื่อง การให้ความเห็นชอบโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่บริเวณหนองตาเหี่ยม จังหวัดพิษณุโลก โดยมีพื้นที่ของสวนสาธารณะเฉลิมพระเกียรติ ฯ อยู่ในแผนผังแนบท้ายประกาศดังกล่าวด้วย ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการก่อสร้างถนนตามผังเมือง สาย ฉ๑ กำหนดแผนผังในการก่อสร้างถนนช่วงที่จะต้องผ่านสวนสาธารณะเฉลิมพระเกียรติ ฯ แตกต่างจากแผนผังตามหนังสือให้ความยินยอมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนที่ใช้ประโยชน์จากสวนสาธารณะ และการดำเนินโครงการดังกล่าวไม่ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ดำเนินการเปลี่ยนสภาพของที่ดินให้ถูกต้องตามกฎหมายก่อนการดำเนินโครงการซึ่งไม่ถูกต้อง

ตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คัดค้านการก่อสร้างถนนช่วงที่ต้องผ่านสวนสาธารณะ รวมทั้งมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อสั่งการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทบทวนการก่อสร้างถนนโครงการดังกล่าว ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าการก่อสร้างถนนตามผังเมือง สาย ฉ๑ เป็นโครงการตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองพิษณุโลก พ.ศ. ๒๕๔๒ และกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองพิษณุโลก พ.ศ. ๒๕๕๓ และอื่น ๆ ผู้ฟ้องคดีทั้งหมดเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และละเลยต่อหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองพิษณุโลก ศาลปกครองพิษณุโลกมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา และจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งแก้คำสั่งของศาลปกครองพิษณุโลกเป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับประกาศคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดพิษณุโลก เรื่อง การให้ความเห็นชอบโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่บริเวณหนองตาเหี่ยม จังหวัดพิษณุโลก เฉพาะส่วนที่ใช้พื้นที่ของสวนสาธารณะเฉลิมพระเกียรติ ฯ ว่าเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองพิษณุโลก ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๓ ที่ ๔ ที่ ๗ ถึงที่ ๔๕ โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๓ และมาตรา ๕๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๒๖ เนื่องจากการให้โอนอำนาจการควบคุมดูแลคุ้มครองป้องกันและบริหารจัดการที่ดินในส่วนที่เป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือเป็นที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายอื่นในเขตพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดินดังกล่าวของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายนั้น ๆ ไปอยู่ในอำนาจจัดการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นผู้มีอำนาจแทนทั้งหมดตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ ประกอบมาตรา ๑๓ ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๒๖ จึงขอให้ศาลปกครองพิษณุโลกส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ศาลปกครองพิษณุโลกเห็นว่า การถอนสภาพที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของแผ่นดินเพื่อนำมาใช้ในโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่บริเวณหนองตาเหี่ยม จังหวัดพิษณุโลก เป็นการกระทำที่เกิดจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ วรรคสาม ไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจโดยตรงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ตามมาตรา ๑๓ ศาลจึงไม่ต้องนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับแก่คดี จึงไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ส่วนมาตรา ๕๕ นั้น เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการถอนสภาพการเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อนำมาใช้ในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๓ ที่ ๔ ที่ ๗ ถึงที่ ๔๕ อ้างเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของประกาศคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดพิษณุโลก เรื่อง การให้ความเห็นชอบโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่บริเวณหนองตาเหี่ยม จังหวัดพิษณุโลก ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ และประกาศคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดพิษณุโลก เรื่อง เปลี่ยนแปลงเขตดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่บริเวณหนองตาเหี่ยม จังหวัดพิษณุโลก ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๖๔ ที่เป็นวัตถุแห่งคดีในประเด็นหนึ่งว่าในการดำเนินการเพื่อนำที่ราชพัสดุ แปลงหมายเลขทะเบียนที่ พล.๓๘๕ และที่ดินสาธารณประโยชน์ตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (ส.ธ.๑) เลขที่ พล.๐๒๖๙ อันเป็นที่ตั้งของสวนสาธารณะเฉลิมพระเกียรติ ฯ ไปใช้ในโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่บริเวณหนองตาเหี่ยม จังหวัดพิษณุโลก ตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ โดยผู้ดำเนินโครงการหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายต่าง ๆ อันได้แก่ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ ประมวลกฎหมายที่ดิน ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ และระเบียบหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องได้กำหนดเกี่ยวกับการดูแลรักษา การขอความยินยอม หรือขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐในแต่ละประเภทไว้ ซึ่งในการวินิจฉัยประเด็นตามข้ออ้างดังกล่าว จำเป็นต้องนำพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ มาบังคับแก่คดี ประกอบกับผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๓ ที่ ๔ ที่ ๗ ถึงที่ ๔๕ โต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๒๖ และเป็นบทบัญญัติที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี อีกทั้งยังไม่มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติดังกล่าว จึงส่งคำโต้แย้งเฉพาะในส่วนที่ว่า พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๒๖ ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ในส่วนของคำโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ หรือไม่ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป มิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดรูปที่ดิน เสริมสร้างประโยชน์ในการพัฒนาสภาพที่อยู่อาศัย แหล่งธุรกิจอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม ปรับปรุงหรือจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐาน แก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมของเมืองและชนบทที่เสื่อมโทรม อันเป็นการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชนเมืองและชนบท ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ถูกพัฒนาต่อเนื่องมาจากกฎหมายการผังเมือง โดยนำวิธีการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่มาประยุกต์ใช้จัดรูปที่ดินตามระบบผังเมืองจนสมบูรณ์ ทำให้พื้นที่น่าอยู่อาศัย การคมนาคมสะดวก สภาพภูมิทัศน์สวยงามและมีสิ่งแวดล้อมที่ดี อีกทั้งยังทำให้มูลค่าทรัพย์สินของประเทศเพิ่มขึ้น โดยหลักการสำคัญในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ คือ ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและให้รัฐเข้ามาสนับสนุนการดำเนินการ ด้วยการนำที่ดินที่มีอยู่ทั้งหมดมารวมกันแล้วจัดระเบียบด้วยการจัดรูปแปลงที่ดินใหม่เพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานตามผังที่กำหนด ซึ่งประชาชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินสามารถให้ความร่วมมือได้โดยสละที่ดินบางส่วนตามข้อตกลง ในขณะที่ภาครัฐจะเข้ามาช่วยดำเนินการให้ทุกคนได้รับความยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกันและเป็นไปตามสัดส่วนที่ตกลงกันไว้ แตกต่างจากในอดีตที่การพัฒนาพื้นที่นั้นไม่สามารถกระทำได้เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้อำนาจ ทั้งนี้ในชั้นพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ คณะกรรมาธิการวิสามัญได้ให้เหตุผลว่าหากมีร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ จะสามารถช่วยแก้ไขปัญหาทั้งด้านการผังเมือง การใช้ประโยชน์ที่ดินและสภาพสิ่งแวดล้อม รวมถึงทำให้เกิดผลประโยชน์ต่อรัฐบาลและประชาชนในแง่ของภาษีอีกด้วย[๑]

---

[๑] บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. .... ครั้งที่ ๑ วันจันทร์ที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๖ หน้า ๔.

การจัดรูปที่ดินมีวิธีการสำคัญสองประการคือ การปันส่วนที่ดิน (Land Contribution) กับการจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ (Land Replotting) ในส่วนของการปันส่วนที่ดินอันมีลักษณะเป็นการร่วมกันรับภาระ กล่าวคือ บรรดาเจ้าของที่ดินในพื้นที่เป้าหมายดำเนินการซึ่งเข้าร่วมโครงการ จะต้องแบ่งที่ดินของตนบางส่วนออกมาเพื่อนำไปใช้เป็นพื้นที่ส่วนกลางสำหรับการก่อสร้างถนน สวนสาธารณะ หรือสาธารณูปโภคอื่น และอาจนำไปใช้เป็นที่ดินสำหรับจัดหาประโยชน์เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายให้กับโครงการ ซึ่งจะต้องมีการวางกฎเกณฑ์การสละที่ดินในระหว่างผู้เข้าร่วมโครงการอย่างเป็นธรรม ส่วนกรณีของการจัดรูปแปลงที่ดินใหม่นั้น มีเป้าหมายให้เกิดความเป็นระเบียบอันง่ายต่อการพัฒนา กล่าวคือ จะมีการนำแปลงที่ดินก่อนการจัดรูปมาจัดวางรูปทรง ขนาด และตำแหน่งที่ดินใหม่ โดยยึดหลักการว่าที่ดินแปลงใหม่ที่จัดให้ต้องมีสภาพแวดล้อม ที่ตั้งลักษณะของดิน น้ำ และการใช้ประโยชน์ที่ใกล้เคียงกับสภาพที่ดินแปลงเดิมหรือดีกว่าเดิม ทั้งนี้ สิทธิทั้งหลายในที่ดินจะสามารถโอนจากแปลงเดิมไปยังแปลงใหม่ เจ้าของที่ดินจะยังคงสิทธิในที่ดินก่อนและหลังโครงการเสมือนว่าเป็นที่ดินแปลงเดิม[๒] ดังนั้น เมื่อได้มีการพัฒนาแปลงที่ดินทั้งหลายในโครงการแล้ว จะทำให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินมีมากขึ้น

สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทยได้รับแนวคิดว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่จากที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญชาวญี่ปุ่นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๐ – ๒๕๓๔ หน่วยงานดังกล่าวได้จัดสัมมนาเผยแพร่ความรู้ รวบรวมข้อคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องมาเป็นระยะ[๓] จนในที่สุดได้มีการผลักดันให้บรรจุแนวคิดการจัดรูปที่ดินไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๓๕ – ๒๕๓๙) อันเป็นข้อเสนอให้ใช้แนวคิดการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองเป็นเครื่องมือในการเตรียมที่ดินเพื่อจัดบริการพื้นฐาน ในฐานะเป็นวิธีการหนึ่งในการแก้ไขปัญหาการขยายตัวของชุมชนเมืองอย่างกระจัดกระจายไม่เป็นระเบียบ และจำเป็นต้องพิจารณาออกกฎหมายใหม่เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารการพัฒนาเมือง เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินและการบูรณะปรับปรุงฟื้นฟูเมือง เป็นต้น[๔] ต่อมาในราวเดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้นำส่งร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดิน

---

[๒] กองการจัดรูปที่ดินและปรับปรุงพื้นที่เมือง สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร (ม.ป.ท.), หลักการจัดรูปที่ดิน เทคนิคการประเมินมูลค่าที่ดินและการจัดรูปที่ดินแปลงใหม่ อ้างใน อธิราช ชมภู, การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ตามผังเมืองด้วยการสร้างความเป็นหุ้นส่วนร่วมกันกับชุมชน กรณีศึกษา : โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ตามผังเมืองของชุมชนเทศบาลตำบลปากแพรก อำเภอเมือง จังหวัดกาญจนบุรี, การค้นคว้าอิสระตามหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารจัดการสาธารณะสำหรับนักบริหาร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปีการศึกษา ๒๕๕๘, หน้า ๑๖ – ๑๗.

[๓] ปัทมา อั๋นวงศ์, แนวทางการจัดรูปที่ดินเพื่อรองรับการพัฒนาบริเวณศูนย์คมนาคมท่าพระ, วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาการวางแผนภาคและเมืองมหาบัณฑิต สาขาวิชาการวางผังเมือง ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง, คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปีการศึกษา ๒๕๔๕, หน้า ๔๙ – ๕๑.

[๔] เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๑.

เพื่อพัฒนาเมืองที่เสนอมาจากกระทรวงมหาดไทยและคณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการแล้ว มาให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ภายหลังจากตรวจพิจารณาแล้วเสร็จสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ส่งกลับไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีราวเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ จากนั้นประมาณต้นปี พ.ศ. ๒๕๔๖ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้เสนอร่างกฎหมายดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร[๕] จนในที่สุดพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงได้ผ่านความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติและมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายเมื่อปลายปี พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ ที่กำหนดให้โอนอำนาจการควบคุมดูแล คุ้มครองป้องกัน และบริหารจัดการที่ดินในส่วนที่เป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือเป็นที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายอื่นในเขตพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดินดังกล่าวของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายนั้น ๆ ไปอยู่ในอำนาจจัดการของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจแทนทั้งหมด ทำให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนที่เข้าใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งเป็นสวนสาธารณะ โดยไม่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง นั้น

เห็นว่า พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓ กำหนดบทนิยามของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ไว้ว่าเป็นการดำเนินการพัฒนาที่ดินหลายแปลงโดยการวางผังจัดรูปที่ดินใหม่ ปรับปรุงหรือจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐาน และการร่วมรับภาระและกระจายผลตอบแทนอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้ โดยความร่วมมือระหว่างเอกชนกับเอกชน หรือเอกชนกับรัฐ เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เหมาะสมขึ้นในด้านการคมนาคม เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และชุมชน และเป็นการสอดคล้องกับการผังเมือง รวมทั้งได้กำหนดองค์กรควบคุมดูแลการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เป็น ๒ ระดับ คือ (๑) คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ (๒) คณะกรรมการส่วนจังหวัด ทั้งนี้ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข เกี่ยวกับการเสนอโครงการและการดำเนินโครงการไว้ในหมวด ๕ และหมวด ๖

---

[๕] สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ภาคผนวก ข. ประวัติและความเป็นมาในกระบวนการตราพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ ใน "พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ : พร้อมทั้งสรุปสาระสำคัญ ประวัติ ความเป็นมา กระบวนการ และขั้นตอนในการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวของรัฐสภา" ก.ป. ๒๕/๒๕๔๘. หน้า (๑๑) - (๑๒) และ (๒๒).

สำหรับพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักการเกี่ยวกับการใช้ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ขององค์การของรัฐบาล องค์การมหาชน หรือหน่วยงานที่มีกฎหมายคุ้มครองการโอนโดยเฉพาะ ไม่ว่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ หากผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินจำเป็นต้องนำที่ดินดังกล่าวมาใช้ในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ให้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่พิจารณา เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวเห็นชอบให้นำที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวมาใช้ได้ ให้มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินนั้นโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพหรือโอนตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ หรือกฎหมายอื่น โดยผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินมีอำนาจใช้ที่ดินภายใต้เงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๕ วรรคสาม (๑) ถึง (๕) นอกจากนี้ เมื่อผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินดำเนินการแล้วเสร็จ จำนวนเนื้อที่ของที่ดินของรัฐรวมกันทั้งหมดจะต้องมีขนาดไม่น้อยกว่าเดิมด้วย ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า ผู้ดำเนินโครงการหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเกี่ยวกับการดูแลรักษา การขอความยินยอม หรือการขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐในแต่ละประเภทตามที่กฎหมายอื่น ๆ บัญญัติไว้นั้น เห็นว่า ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการลดขั้นตอนตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐคงไม่ใช่ประเด็นปัญหา เนื่องจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินสามารถประสานงานและพิจารณาผลกระทบในทางปฏิบัติงานระหว่างกันได้อยู่แล้ว แต่ปัญหาของขั้นตอนที่เป็นประเด็นสำคัญอยู่ที่ขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งเป็นกฎหมายหลักเกี่ยวกับการวางผังเมือง พบว่าในมาตรา ๑๙[๖] บัญญัติให้มีการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้งก่อนการจัดทำผังเมืองรวม พร้อมทั้งมีขั้นตอนเปิดเผยข้อมูลและการประกาศแผนผังเมืองเพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบและยื่นคำร้องขอแก้ไขได้ภายในเวลาที่กำหนด สอดคล้องกับหลักการของ

---

[๖] พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อสำนักผังเมืองจะวางหรือจัดทำผังเมืองรวมของท้องที่ใด ให้สำนักผังเมืองแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่นั้นทราบ และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้นมาแสดงความคิดเห็นต่อสำนักผังเมืองด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมใด ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี จัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ แล้วจัดการประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น ในการรับฟังข้อคิดเห็นนี้จะกำหนดเฉพาะให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการประชุมตามความเหมาะสมก็ได้ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็น ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง” (แก้ไขโดย พระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕)

รัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมควบคู่กับการรับรองสิทธิของประชาชนอย่างชัดเจน โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ อีกทั้งตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๓ (๒) และ (๓) มาตรา ๕๗ (๒) และโดยเฉพาะมาตรา ๕๘[๗] ที่สะท้อนหลักการ "ประชาชนเป็นเจ้าของทรัพยากร" และ "การมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม" อันเป็นหลักการที่นานาอารยประเทศให้การรับรอง ดังปรากฏยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจและสังคมตามที่องค์การสหประชาชาติได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ในเป้าหมายที่ ๑๑ เมืองและถิ่นฐานมนุษย์ที่ยั่งยืน (Sustainable Cities and Communities) ที่มุ่งทำให้เมืองและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์มีความเพรียบพร้อม ปลอดภัย ยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงและยั่งยืน[๘] ซึ่งรวมถึงการบูรณาการผังเมืองแบบมีส่วนร่วมจากประชาชน[๙] อันแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม โดยมีการยกระดับความสำคัญดังกล่าวอยู่ในระดับนานาชาติ ซึ่งเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ข้อ ๑๑.๓[๑๐] ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ภายในปี พ.ศ. ๒๕๗๓ (ค.ศ. ๒๐๓๐) ทุกประเทศควรส่งเสริมการขยายตัวของเมืองอย่างครอบคลุมและยั่งยืนพร้อมกับ

---

[๗] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๕๘ บัญญัติว่า "การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง

ในการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า"

[๘] United Nations Department of Economic and Social Affairs. Sustainable Development Goals (SDGs) : Goals 11 Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable. สืบค้น ๘ กันยายน ๒๕๖๘, จาก https://sdgs.un.org/goals/goal11

[๙] United Nations Department of Economic and Social Affairs. Goal 11 Sustainable cities and communities "Making cities sustainable means creating career and business opportunities, safe and affordable housing, and building resilient societies and economies. It involves investment in public transport, creating green public spaces, and **improving urban planning and management in participatory and inclusive ways.**". สืบค้น ๘ กันยายน ๒๕๖๘, จาก https://www.undp.org/sustainable-development-goals/sustainable-cities-and-communities

[๑๐] United Nations Department of Economic and Social Affairs. Goals 11 Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable สืบค้น ๘ กันยายน ๒๕๖๘, จาก .https://sdgs.un.org/goals/goal11#targets_and_indicators

เพิ่มความสามารถในการวางแผนและจัดการการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์อย่างมีส่วนร่วม บูรณาการ และยั่งยืน โดยตัวบ่งชี้ที่สำคัญของเป้าหมายนี้ คือ ข้อ ๑๑.๓.๒ สัดส่วนของเมืองที่มีโครงสร้างการมีส่วนร่วมโดยตรงของสังคมพลเมืองในการวางแผนและบริหารจัดการเมืองที่ดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอและเป็นประชาธิปไตย ชี้ให้เห็นว่าการสร้างระบบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีโอกาสในการตัดสินใจเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาเมืองที่ยั่งยืน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสังคมพลเมืองที่จะช่วยให้การวางแผนสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนจริง ๆ ลดความขัดแย้ง และสร้างความรู้สึกร่วมในการเป็นเจ้าของเมือง อันสะท้อนถึงความสำคัญของการบริหารจัดการเมืองที่ไม่เพียงแค่คำนึงถึงมิติทางกายภาพและเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังเน้นเรื่องความเป็นธรรม ความโปร่งใส และการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทอย่างแท้จริง

เมื่อเปรียบเทียบขั้นตอนการถอนสภาพหรือโอนตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับที่ดินกับขั้นตอนการถอนสภาพตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ แล้ว เห็นได้ว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นเครื่องมือหนึ่งที่สามารถสนับสนุนการพัฒนาระบบผังเมืองให้มีความเป็นระเบียบและมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ลักษณะของกระบวนการตามกฎหมายฉบับนี้ ไม่ใช่กรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนถึงขั้นที่ไม่สามารถดำเนินการตามขั้นตอนหรือกลไกทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของประชาชนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อนการดำเนินการในพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง หากพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๕๕ “... ถ้าผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินจำเป็นจะต้องนำมาใช้ในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ให้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา การพิจารณาของคณะกรรมการจะต้องเชิญผู้แทนหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้นมาร่วมพิจารณาด้วย ... ” จะเห็นว่าการเสนอโครงการจัดรูปที่ดินต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ มาตรา ๕๕ บัญญัติผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเฉพาะแต่เพียงผู้แทนหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ซึ่งการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เป็นการวางผังจัดรูปที่ดินใหม่ ปรับปรุง หรือจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เหมาะสมยิ่งขึ้นในด้านการคมนาคม เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และชุมชน และเป็นการสอดคล้องกับการผังเมืองอันเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะทั้งสิ้น โดยที่การดำเนินการเรื่องดังกล่าว มิได้มีผลกระทบแต่เพียงเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน หากแต่ยังกระทบถึงประชาชนบริเวณรอบพื้นที่พัฒนาอีกด้วย

จากการตรวจสอบบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พบว่า พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๔๓ วรรคสี่ และวรรคห้า ได้บัญญัติมาตรการให้หน่วยงานที่รับผิดชอบรับฟังความเห็นของบุคคลภายนอกที่อาจได้รับผลกระทบจาก

การดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน โดยเฉพาะในกรณีที่มีการนำเอาที่ดินของรัฐประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินจนอาจกระทบต่อการใช้ประโยชน์นั้น กฎหมายให้สิทธิเพียงการเสนอข้อคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษร และกำหนดให้คณะกรรมการส่วนจังหวัดต้องนำข้อเสนอข้อคิดเห็นดังกล่าวกับต้องเชิญผู้มีส่วนได้เสียมาแสดงข้อเท็จจริงและความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการส่วนจังหวัดด้วย[๑๑] อย่างไรก็ดี คณะกรรมการส่วนจังหวัดมิได้มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการนำที่ดินของรัฐมาใช้ในโครงการจัดรูปที่ดิน แต่เป็นอำนาจของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ซึ่งบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องตามมาตรา ๕๕ กำหนดเพียงแต่ว่าจะต้องเชิญผู้แทนหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินนั้นมาร่วมพิจารณาเท่านั้น มิได้กำหนดให้ต้องเชิญผู้มีส่วนได้เสียมาชี้แจงในชั้นพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่ประการใด[๑๒] ที่สำคัญไม่มีบทบัญญัติไม่ว่าในระดับกฎหมายแม่บทหรือกฎหมายลำดับรองที่ให้มีการแจ้งผลไปยังผู้มีส่วนได้เสียหรือประชาชนที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียจากการนำเอาสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน เพื่อให้ได้ทราบถึงผลการพิจารณาและเหตุผลของการพิจารณาแต่ประการใดทั้งสิ้น

ประเด็นเกี่ยวกับการเสนอความเห็นของผู้มีส่วนได้เสียนั้น พบว่าเป็นการนำเสนอในขั้นตอนภายหลังจากที่ได้มีการนำเสนอโครงการจัดรูปที่ดินไปยังคณะกรรมการส่วนจังหวัดแล้ว โดยผู้มีส่วนได้เสียจะมีเวลาเพียงสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีการปิดประกาศโครงการจัดรูปที่ดิน ผู้มีส่วนได้เสียมิได้รับโอกาสที่จะเข้าร่วมประชุมปรึกษาหารือตั้งแต่แรกอย่างที่เจ้าของที่ดินในพื้นที่ดำเนินการได้รับสิทธิ ทั้งที่การนำเอาสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันไปใช้ในโครงการจัดรูปที่ดินมิได้มีลักษณะต่างไปจากการที่เจ้าของที่ดินถูกนำเอาที่ดินส่วนตัวไปไว้ในโครงการจัดรูปที่ดินแต่ประการใด เพราะไม่ว่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินส่วนบุคคล ก็ล้วนแต่มีโอกาสที่ที่ดินเหล่านั้นจะถูกลดทอนการใช้ประโยชน์ในที่ดินเช่นเดียวกัน

---

[๑๑] พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๔๓ วรรคสี่ และวรรคห้า บัญญัติว่า

"ในกรณีที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในโครงการจัดรูปที่ดิน ผู้มีส่วนได้เสียอาจเสนอข้อคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ปิดประกาศตามวรรคหนึ่ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

ในการพิจารณาโครงการจัดรูปที่ดิน คณะกรรมการส่วนจังหวัดต้องนำคำคัดค้านหรือข้อเสนอทุกรายพร้อมทั้งเชิญเจ้าของที่ดินผู้ยื่นคัดค้านหรือข้อเสนอหรือผู้มีส่วนได้เสียที่ได้ยื่นข้อเสนอตามวรรคสี่มาแสดงข้อเท็จจริงและความเห็นประกอบการพิจารณาด้วย"

[๑๒] มาตรา ๕๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗

"การพิจารณาของคณะกรรมการจะต้องเชิญผู้แทนหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้นมาร่วมพิจารณาด้วย"

แม้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๔๓ วรรคสี่ ได้บัญญัติรับรองสิทธิเสนอข้อคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียกรณีที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในโครงการจัดรูปที่ดิน และมาตรา ๔๓ วรรคห้า ได้รับรองสิทธิผู้มีส่วนได้เสียที่จะแสดงข้อเท็จจริงและความเห็นประกอบการพิจารณาโครงการจัดรูปที่ดิน อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติทั้งสองดังกล่าวเพียงแต่รับรองสิทธิของ “ผู้มีส่วนได้เสีย” เท่านั้น ซึ่งมีลักษณะเป็นผู้ทรงสิทธิที่ถูกกระทบสิทธิหรืออาจถูกกระทบสิทธิจากโครงการจัดรูปที่ดิน จึงจะมีสิทธิดำเนินการตามมาตรา ๔๓ วรรคสี่และวรรคห้า มาตรการดังกล่าวแม้เป็นสิทธิของบุคคลที่กฎหมายดังกล่าวบัญญัติรับรองไว้ แต่ก็แตกต่างจากสิทธิของประชาชนที่รัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นประชาชนตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง ซึ่งได้แยกคำว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” และ “ประชาชน” คำว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๔๓ วรรคสี่และวรรคห้า มีขอบเขตที่แคบกว่าคำว่า “ประชาชน” ตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง นอกจากนี้ หากพิจารณาเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง[๑๓] ซึ่งมีการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น การปรึกษาหารือ และการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้ทราบด้วยวิธีการที่หลากหลายและทั่วถึง โดยมีข้อมูลเพียงพอต่อการที่ประชาชนจะเข้าใจถึงผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพ และแนวทางการเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายแก่ประชาชนหรือชุมชน จึงอาจกล่าวได้ว่าหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ ถูกจำกัดสิทธิและไม่สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญ

เห็นว่า พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ เป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาพื้นที่ของหน่วยงานของรัฐ ไม่สอดรับกับเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้เอง ดังความที่บัญญัติไว้ในบทนิยาม

---

[๑๓] พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การวางและจัดทำผังนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ตามมาตรา ๘ (๑) และผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามมาตรา ๘ (๒) ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น การปรึกษาหารือ และการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการผังเมืองกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองแห่งชาติ โดยให้คำนึงถึงผู้ที่จะได้รับผลกระทบในผังแต่ละประเภท และต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้ทราบด้วยวิธีการที่หลากหลายและทั่วถึง โดยมีข้อมูลเพียงพอต่อการที่ประชาชนจะเข้าใจถึงผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพ และแนวทางการเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายแก่ประชาชนหรือชุมชน”

มาตรา ๓ ซึ่งกำหนดให้การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่อยู่บนฐานของความร่วมมือระหว่างเอกชนกับเอกชน หรือเอกชนกับรัฐ เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เหมาะสมขึ้นในด้านต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงด้านสิ่งแวดล้อมและชุมชน ดังหลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ (๒) และ (๓) และมาตรา ๕๗ (๒) โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ” และแม้การดำเนินจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ ประกอบมาตรา ๔๓ วรรคสี่และวรรคห้า จะเปิดให้ผู้มีส่วนได้เสียได้ให้ข้อคิดเห็นหรือข้อโต้แย้งเพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินการของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวก็ยังไม่เป็นหลักประกันสิทธิที่เพียงพอต่อหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือชุมชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงขัดต่อหลักนิติธรรม และเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลในการมีส่วนร่วมในกระบวนการใช้อำนาจของรัฐซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดแจ้ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

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

(นายอุดม รัฐอมฤต)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ