

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายสุเมธ รอยกุลเจริญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๙/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๖๘

วันที่ ๑๗ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง ศาลปกครองพิษณุโลก ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

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

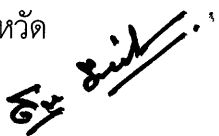
ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยวรรคหนึ่งบัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย”

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มีเหตุผลในการประกาศใช้ว่า โดยที่สมควรส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดรูปที่ดิน เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาสภาพที่อยู่อาศัย แหล่งธุรกิจ อุตสาหกรรมและเกษตรกรรม ปรับปรุงหรือจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐาน และเพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมของเมืองและชนบทที่เสื่อมโทรม อันเป็นการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และเพื่อความจำเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชนเมืองและชนบท เป็นกฎหมายที่พัฒนาต่อเนื่องมาจากการผังเมือง โดยนำวิธีการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่มาประยุกต์ใช้เพื่อพัฒนาหรือปรับปรุงพื้นที่ทั้งบริเวณ ให้เป็นไปตามระบบผังเมืองจนสมบูรณ์ ทำให้พื้นที่น่าอยู่อาศัย การคมนาคมสะดวก สภาพภูมิทัศน์

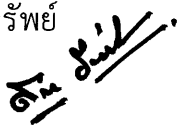
สุเมธ รอยกุลเจริญ

สวยงาม มีสิ่งแวดล้อมที่ดี และทำให้มูลค่าทรัพย์สินของประเทศเพิ่มขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องเวนคืนที่ดิน แต่ใช้วิธีการนำที่ดินที่มีอยู่ทั้งหมดหลายแปลงมารวมกันแล้วจัดระเบียบด้วยการวางผังจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานตามผังที่กำหนด ประชาชนที่เป็นเจ้าของที่ดินสามารถให้ความร่วมมือ โดยสละที่ดินบางส่วนตามข้อตกลง ในขณะที่ภาครัฐจะเข้ามาช่วยดำเนินการให้ทุกคนได้รับความยุติธรรม และเป็นไปตามสัดส่วนที่ตกลงกันได้ อันมีลักษณะเป็นการร่วมรับภาระและกระจายผลตอบแทน อย่างเป็นธรรม เป็นความร่วมมือระหว่างเอกชนกับเอกชนหรือเอกชนกับรัฐเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ ในที่ดินที่เหมาะสมยิ่งขึ้นในด้านการคมนาคม เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และชุมชน และเป็นการ สอดคล้องกับการผังเมือง ซึ่งกรมโยธาธิการและผังเมืองได้นำพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาใช้เป็นเครื่องมือขับเคลื่อนผังเมืองสู่การปฏิบัติ โดยส่งเสริมให้เอกชนและประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ และพัฒนาที่ดินที่ไม่มีการใช้ประโยชน์ แก้ไขปัญหาพื้นที่ตาดบอด เพื่อจัดระเบียบเมืองในเรื่องแปลงที่ดินและโครงสร้างพื้นฐานให้เหมาะสมกับ การใช้ประโยชน์ที่ดินในการพัฒนาสภาพที่อยู่อาศัย แหล่งธุรกิจ อุตสาหกรรมและเกษตรกรรมตามผังเมือง ที่วางไว้อย่างเป็นระบบ มีประสิทธิภาพ และเป็นรูปธรรมนำไปสู่การปฏิบัติได้มากขึ้น เพื่อป้องกันการ ขยายตัวของเมืองอย่างไร้ทิศทางและแก้ปัญหาสภาพแวดล้อมของเมือง โดยก่อนที่จะมีการจัดรูป ที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่นั้น พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดรายละเอียด หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขไว้หลายประการ โดยมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง ประสงค์จะให้เจ้าของที่ดิน สมัครใจเข้าดำเนินการกันเองโดยมีทางราชการสนับสนุนตามความจำเป็น สำหรับการดำเนินการ ในภาคเอกชน การจัดทำโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่จะต้องเสนอโครงการต่อคณะกรรมการ ส่วนจังหวัดให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง ก่อน จึงจะดำเนินการได้ โดยผู้ริเริ่มโครงการ ต้องจัดประชุมเจ้าของที่ดินเพื่อปรึกษาและรับฟังความเห็นเพื่อนำมาปรับปรุงโครงการ การให้ความยินยอม ของเจ้าของที่ดินที่สมัครใจมาแสดงประกอบคำขอตามมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ต้องสอดคล้องกับหลักการผังเมืองตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง และดำเนินการให้มีสิ่งที่เป็นประโยชน์ แก่ส่วนรวมตามมาตรา ๓๗ การขอสำรวจเพื่อจัดทำโครงการจัดรูปที่ดิน เพื่อให้คณะกรรมการส่วนจังหวัด ประกาศกำหนดบริเวณที่จะสำรวจเพื่อจัดทำโครงการจัดรูปที่ดินได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง และการจัดให้มีการประกาศโครงการจัดรูปที่ดินไว้ในที่เปิดเผยตามมาตรา ๔๓ เพื่อเปิดโอกาสให้เจ้าของที่ดิน หรือผู้มีส่วนได้เสียในบริเวณโครงการยื่นคัดค้านหรือเสนอข้อคิดเห็น และประกอบการพิจารณาของ คณะกรรมการส่วนจังหวัด

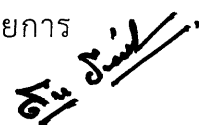


พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ขององค์การของรัฐบาล องค์การมหาชน หรือหน่วยงานที่มีกฎหมายคุ้มครองการโอนโดยเฉพาะในเขตดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ถ้าผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินจำเป็นจะต้องนำมาใช้ในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ให้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา” วรรคสอง บัญญัติว่า “การพิจารณาของคณะกรรมการจะต้องเชิญผู้แทนหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้น มาร่วมพิจารณาด้วย” และวรรคสาม บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการให้ความเห็นชอบให้นำที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ตามวรรคหนึ่งมาใช้ในโครงการจัดรูปที่ดินแล้ว ให้มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพหรือโอนตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุหรือกฎหมายอื่นเกี่ยวกับที่ดินนั้น และให้ผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินมีอำนาจใช้ที่ดินภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้ (๑) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนแปลงสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใด (๒) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ แต่ได้มีการจัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว (๓) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือที่สงวนหรือหวงห้ามไว้ ซึ่งทางราชการไม่ประสงค์จะสงวนหรือหวงห้ามไว้อีกต่อไป และคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแล้ว (๔) ที่ดินขององค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือตามกฎหมายเฉพาะหรือองค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน และคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแล้ว (๕) ที่ดินขององค์กรอื่นของรัฐที่มีกฎหมายจัดตั้งโดยเฉพาะ เมื่อองค์กรนั้นให้ความเห็นชอบแล้ว”

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ ที่กำหนดให้โอนอำนาจควบคุมดูแล คุ้มครองป้องกัน และบริหารจัดการที่ดินในเขตพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน และหรือที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายอื่น ซึ่งเป็นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายนั้น ไปให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจแทนทั้งหมด ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักการเกี่ยวกับการใช้ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์

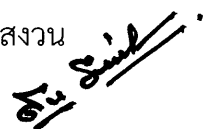


อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ขององค์การของรัฐบาล องค์การมหาชน หรือหน่วยงานที่มีกฎหมาย
คุ้มครองการโอนโดยเฉพาะในเขตดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ หากผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน
จำเป็นต้องนำที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์มาใช้ในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ให้เสนอเรื่อง
ต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่พิจารณา เมื่อคณะกรรมการเห็นชอบให้นำที่ดิน
หรืออสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวมาใช้ในโครงการจัดรูปที่ดินแล้ว ให้มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติ
ของแผ่นดินสำหรับที่ดินนั้นโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพหรือโอนตามประมวลกฎหมายที่ดิน
กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ หรือกฎหมายอื่น ดังเช่นหลักการทั่วไปที่จะต้องมีการถอนสภาพสาธารณสมบัติ
ของแผ่นดินโดยตราเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา บทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงการวางผัง
และจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ทั้งหมดให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยและเกิดประโยชน์ในการใช้สอยมากยิ่งขึ้น
เพื่อให้การพัฒนาระบบผังเมืองโดยรวมมีผลสำเร็จเป็นรูปธรรม มิได้มีลักษณะเป็นการจำหน่ายที่ดินของรัฐ
แต่อย่างใด เนื่องจากเมื่อดำเนินการแล้วเสร็จจำนวนพื้นที่ของที่ดินของรัฐรวมกันทั้งหมดจะต้องมี
ขนาดไม่น้อยกว่าเดิมตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัตินี้จึงมีลักษณะ
เป็นกฎหมายพิเศษ โดยมาตรา ๕๕ วรรคสาม บัญญัติเป็นข้อยกเว้นสำหรับผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน
ในกรณีจำเป็นต้องนำที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวมาใช้ในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่
จะต้องดำเนินการขอให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน และให้ถือว่ามติของ
คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่มีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวได้
โดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพหรือโอนตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ
หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับที่ดินนั้น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการกับที่ดินของรัฐโดยไม่ผิดกฎหมายอื่น
ซึ่งการจัดรูปที่ดินดังกล่าวกฎหมายได้กำหนดให้มีระบบการควบคุมตรวจสอบโดยคณะกรรมการทั้ง ๒ ระดับ
ได้แก่ ๑. คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดและคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนา
พื้นที่กรุงเทพมหานครตามมาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ มีหน้าที่ให้ความเห็นชอบในขั้นตอนการเสนอ
โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ภายในจังหวัด เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดิน
เพื่อพัฒนาพื้นที่เกี่ยวกับการนำที่ดินของรัฐมาใช้ จัดหาที่ดินทดแทนที่ดินของรัฐและการเวนคืนที่ดิน
ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน รวมทั้งการพิจารณากำหนดค่าทดแทนหรือค่าเสียหายตามหลักเกณฑ์และวิธีการ
ที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่กำหนด ๒. คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่
ตามมาตรา ๕ ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงมหาดไทย
ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวง
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อัยการสูงสุด ผู้อำนวยการ



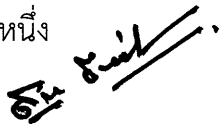
สำนักงบประมาณ เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมธนารักษ์ อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง ผู้แทนสภาพนายความ ผู้แทนสภาสถาปนิก ผู้แทนสภาวิศวกร ผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนสี่คน มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และมาตรการสำคัญเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ให้ความเห็นชอบแผนแม่บทและพื้นที่เป้าหมายการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ตามที่คณะกรรมการส่วนจังหวัดเสนอ กำหนดมาตรฐานการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ วินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับปัญหาการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ตามคำร้องหรือคำอุทธรณ์ของเจ้าของที่ดินหรือบุคคลผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับที่ดินในโครงการจัดรูปที่ดิน รวมทั้งพิจารณาให้ความเห็นชอบให้ใช้ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๕๕

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ กำหนดขึ้นเพื่อควบคุมดูแลการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ซึ่งมีการนำที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินขององค์การของรัฐบาล องค์การมหาชน หรือหน่วยงานที่มีกฎหมายคุ้มครองการโอนโดยเฉพาะไม่ว่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ไปใช้ โดยที่การตัดสินใจนำที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินมาใช้ในโครงการจัดรูปที่ดินต้องอาศัยความร่วมมือทั้งจากภาครัฐที่มีหน้าที่และอำนาจที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวและจากภาคเอกชน ทั้งยังเป็นการดำเนินการในเรื่องที่อาจกระทบต่อสิทธิของประชาชนในการใช้ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงกำหนดให้คณะกรรมการซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เป็นผู้พิจารณาร่วมกัน ทั้งนี้ แม้คณะกรรมการส่วนจังหวัดจะเห็นชอบโครงการแล้วก็ตาม แต่ก็ต้องเสนอคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ตรวจสอบ เพื่อให้การใช้ดุลพินิจเป็นไปด้วยความรอบคอบ มีประสิทธิภาพ บรรลุตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย ในส่วนมาตรา ๕๕ วรรคสอง บัญญัติให้เชิญผู้แทนหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้นมาร่วมในการพิจารณา เมื่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ให้ความเห็นชอบแล้วจึงจะเกิดผลทางกฎหมายเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินนั้น โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพหรือโอนตามกฎหมายของที่ดินนั้นอีก อีกทั้งมาตรา ๕๕ วรรคสาม บัญญัติให้ผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินมีอำนาจใช้ที่ดินภายใต้เงื่อนไขตามที่บัญญัติไว้เท่านั้น ในกรณีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือสงวน

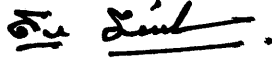


หรือหวงห้ามไว้ ซึ่งทางราชการไม่ประสงค์จะสงวนหรือหวงห้ามไว้อีกต่อไป หรือที่ดินขององค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือตามกฎหมายเฉพาะ หรือองค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน จะต้องเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ หรือกรณีเป็นที่ดินขององค์กรอื่นของรัฐที่มีกฎหมายจัดตั้งโดยเฉพาะ จะต้องให้องค์กรนั้นให้ความเห็นชอบก่อน ผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินจึงจะสามารถนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการจัดรูปที่ดินได้ ในการนี้หากต้องดำเนินการถอนสภาพที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ โดยต้องตราเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจะต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการนาน เนื่องจากต้องผ่านขั้นตอนการพิจารณาทั้งภายในฝ่ายปกครองและผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติ ส่งผลให้การดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเมืองตามระบบผังเมืองได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น การกำหนดให้ผู้ดำเนินโครงการนำที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินมาใช้ในการจัดรูปที่ดินได้โดยให้มติของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพหรือโอนตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ หรือกฎหมายอื่น ย่อมสามารถแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องในการดำเนินการถอนสภาพที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้โดยวิธีทั่วไปดังกล่าว ไปให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดิน ซึ่งเป็นผู้แทนขององค์กรภาครัฐและเอกชนทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเป็นผู้มีอำนาจแทนทั้งหมด ทำให้การใช้ที่ดินภายใต้เงื่อนไขตามที่บัญญัติไว้บรรลุผล บทบัญญัติมาตรา ๕๕ จึงเป็นมาตรการเพื่อให้ผู้ดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่สามารถบูรณาการการดำเนินการตามโครงการได้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และบรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ไม่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิไว้ ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และเมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลกับประโยชน์สาธารณะแล้วการจัดรูปที่ดินจะเป็นการสร้างสมดุลระหว่างสิทธิของบุคคลกับประโยชน์สาธารณะให้ได้สัดส่วนกัน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง



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



(นายสุเมธ รอยกุลเจริญ)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ