

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

### ๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ศาลปกครองพิษณุโลกส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน ที่ ๑ กับพวก รวม ๔๒ คน) ในคดีหมายเลขดำที่ ส. ๖/๒๕๖๒ คดีหมายเลขแดงที่ ส. ๕/๒๕๖๒ และคดีหมายเลขดำที่ ส. ๔/๒๕๖๕ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ สรุปได้ว่า คดีหมายเลขดำที่ ส. ๖/๒๕๖๒ คดีหมายเลขแดงที่ ส. ๕/๒๕๖๒ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกรวม ๑๓ คน ยื่นฟ้องเทศบาลนครพิษณุโลก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โยธาธิการและผังเมืองจังหวัดพิษณุโลก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดพิษณุโลก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และคณะรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ต่อศาลปกครองพิษณุโลกว่า ประกาศคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดพิษณุโลก เรื่อง การให้ความเห็นชอบโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่บริเวณหนองตาเทียม จังหวัดพิษณุโลก ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ โดยมีพื้นที่ของสวนสาธารณะเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเฉลิมพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา (สวนพุทธมณฑล) จังหวัดพิษณุโลก อยู่ในแผนผังแสดงบริเวณพื้นที่โครงการแนบท้ายประกาศ ทำให้มีการก่อสร้างถนนตามผังเมืองสาย ฉ๑ ผ่านกลางพื้นที่สวนสาธารณะดังกล่าว เกิดผลกระทบต่อประชาชนที่ใช้ประโยชน์จากสวนสาธารณะ ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด เป็นการดำเนินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนคดีหมายเลขดำที่ ส. ๔/๒๕๖๕ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกรวม ๓๖ คน ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ว่าประกาศคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดพิษณุโลก เรื่อง เปลี่ยนแปลงเขตดำเนินการโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่บริเวณหนองตาเทียม จังหวัดพิษณุโลก ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๖๔ เป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นที่ราชพัสดุนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกันและไม่ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นให้ถูกต้องตามกฎหมาย ศาลปกครองพิษณุโลกมีคำสั่งให้รวมคดีทั้งสอง ต่อมาศาลปกครองพิษณุโลกมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสามในคดีหมายเลขดำที่ ส. ๖/๒๕๖๒ คดีหมายเลขแดงที่ ส. ๕/๒๕๖๒ อุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุด มีคำสั่งแก้เป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับประกาศคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดพิษณุโลก เรื่อง การให้ความเห็นชอบโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่บริเวณหนองตาเทียม จังหวัดพิษณุโลก ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ เฉพาะส่วนที่ใช้พื้นที่ของสวนสาธารณะเฉลิมพระเกียรติฯ ว่าเป็นคำสั่งที่ขัดด้วยกฎหมายหรือไม่

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองพิษณุโลก ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๓ ที่ ๔ และที่ ๗ ถึงที่ ๔๕ โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๓ และมาตรา ๕๕ ที่กำหนดให้โอนอำนาจการควบคุมดูแล คุ้มครองป้องกัน และบริหารจัดการที่ดินในส่วนที่เป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน และหรือเป็นที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายอื่นในเขตพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดินดังกล่าวของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายนั้น ๆ ไปให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เป็นผู้มีอำนาจแทนทั้งหมด ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๓ และมาตรา ๒๖ ศาลปกครองพิษณุโลกเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๓ ไม่ใช่บทบัญญัติที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ส่วนคำโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๒๖ นั้น ศาลปกครองพิษณุโลกจะใช้บทบัญญัติ แห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

## **๒. ประเด็นเบื้องต้น**

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองพิษณุโลกจะใช้บังคับแก่คดี และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ส่วนที่โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ หรือไม่ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ เป็นบททั่วไปที่วางหลักการกำหนดที่มาของอำนาจอธิปไตย และหลักการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ มิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

## **๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย**

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักการเกี่ยวกับการใช้ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ขององค์การของรัฐบาล องค์การมหาชน หรือหน่วยงานที่มีกฎหมายคุ้มครองการโอน โดยเฉพาะในเขต ดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ หากผู้ดำเนินโครงการ จัดรูปที่ดินจำเป็นต้องนำที่ดินดังกล่าวมาใช้ในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ให้เสนอเรื่องต่อ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่พิจารณา เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวเห็นชอบให้นำที่ดินหรือ อสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวมาใช้ในโครงการจัดรูปที่ดินแล้ว ให้มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินสำหรับที่ดินนั้น ทั้งนี้ เนื่องจากการนำที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน มาใช้ในโครงการจัดรูปที่ดินนั้นต้องอาศัยความร่วมมือทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน อีกทั้งยังเป็นการดำเนินการในเรื่องที่อาจกระทบต่อสิทธิของประชาชน กฎหมายจึงกำหนดให้มีกระบวนการกลั่นกรอง โดยคณะกรรมการ ๒ ระดับ ได้แก่ ระดับที่หนึ่ง คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัด และระดับที่สอง คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ เพื่อให้ผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและผู้แทนหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้นพิจารณาร่วมกัน โดยผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินมีอำนาจใช้ที่ดินภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๕ วรรคสาม (๑) ถึง (๕) เท่านั้น การดำเนินการถอนสภาพที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีผลเป็นเพียงการปรับเปลี่ยนรูปทรง

หรือรูปแปลง หรือเปลี่ยนตำแหน่งที่ดินของรัฐใหม่ที่อยู่ภายในเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั้นโดยมิได้มีลักษณะเป็นการจำหน่ายที่ดินของรัฐ เนื่องจากเมื่อดำเนินการแล้วเสร็จจำนวนเนื้อที่ของที่ดินของรัฐรวมกันทั้งหมดจะต้องมีขนาดไม่น้อยกว่าเดิมและยังคงเป็นทรัพย์สินของรัฐ ดังนั้น การกำหนดให้ผู้ดำเนินโครงการสามารถนำที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินมาใช้ในการจัดรูปที่ดินได้โดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือโอนตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ หรือกฎหมายอื่น ย่อมสามารถแก้ไขข้อขัดข้องในการดำเนินการถอนสภาพที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินโดยวิธีทั่วไปที่จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาได้ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ จึงเป็นมาตรการที่จำเป็นต้องมีขึ้นเพื่อให้สามารถดำเนินการตามโครงการได้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และบรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ทำให้คุณภาพชีวิตของประชาชนและสภาพแวดล้อมของชุมชนดีขึ้น ทั้งยังประหยัดงบประมาณของรัฐในการเวนคืนที่ดินและทำให้มูลค่าที่ดินหรือทรัพย์สินของประเทศเพิ่มขึ้น แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลในการใช้ที่ดินสาธารณะอยู่บ้าง แต่เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลกับประโยชน์สาธารณะแล้ว ประโยชน์สาธารณะที่ได้รับยังคงมีมากกว่าเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

#### **๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ**

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

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม นายวิรุฬห์ แสงเทียน นายจิรนิติ หะวานนท์ นายนภดล เทพพิทักษ์ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ นายอุดม รัฐอมฤต และนายสุเมธ รอยกุลเจริญ

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๔๒ ตอนที่ ๖๗ ก วันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๘

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน

นางสาวสุนันท์ญา ยอดดี

นายจิรรัฐ อนุสาธา ผอ.กค.๗

นายสุภัทร แสงประดับ ผอ.สค.๓

นายอรรณวุฒิ รัตนสุภา ผชช.ด้านคดี

ย่อโดย นางสาวสุนันท์ญา ยอดดี

นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญปฏิบัติการ

ว่าที่เรื่อตรี ดิเรก สุขสว่าง รอง ลสร. ตรวจ

นางสาวร่มปรางค์ สวมประจำ ลสร. ตรวจ