

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๙/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๖๘

วันที่ ๑๗ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง ศาลปกครองพิษณุโลก ผู้ร้อง  
ผู้ถูกร้อง

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

ศาลปกครองพิษณุโลกส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน ที่ ๑ กับพวก รวม ๔๒ คน) ในคดีหมายเลขดำที่ ส. ๖/๒๕๖๒ คดีหมายเลขแดงที่ 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 คดีหมายเลขแดงที่ ส. ๕/๒๕๖๒ ต่อศาลปกครองพิษณุโลกว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยินยอมให้จังหวัดพิษณุโลกใช้พื้นที่บางส่วนของสวนสาธารณะเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ



- ๒ -

พระเจ้าอยู่หัวเฉลิมพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา (สวนพุทธรักษา) จังหวัดพิษณุโลก เพื่อก่อสร้างถนนตามผังเมือง สาย ฉ๑ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ออกประกาศคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดพิษณุโลก เรื่อง การให้ความเห็นชอบโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่บริเวณหนองตาเทียม จังหวัดพิษณุโลก ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ มีมติให้ความเห็นชอบ โดยมีพื้นที่ของสวนสาธารณะเฉลิมพระเกียรติฯ อยู่ในแผนผังแสดงบริเวณพื้นที่โครงการแนบท้ายประกาศดังกล่าวด้วย ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก่อสร้างถนนตามผังเมือง สาย ฉ๑ กำหนดแผนผังในการก่อสร้างถนนที่จะต้องผ่านสวนสาธารณะดังกล่าวในลักษณะผ่านกลางพื้นที่แตกต่างจากแผนผังแนบท้ายหนังสือให้ความยินยอมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่า การกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนที่ใช้ประโยชน์จากสวนสาธารณะเฉลิมพระเกียรติฯ อีกทั้งยังเป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ เนื่องจากไม่ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ไม่ดำเนินการเปลี่ยนแปลงสภาพของที่ดินให้ถูกต้องตามกฎหมาย รวมถึงการกำหนดแผนผังดังกล่าวอาจมีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือเอื้อประโยชน์ให้กับธุรกิจของเอกชนด้วย สำหรับคดีหมายเลขดำที่ ส. ๔/๒๕๖๕ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกรวม ๓๖ คน ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะประธานกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดพิษณุโลก กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ออกประกาศคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดพิษณุโลก เรื่อง เปลี่ยนแปลงเขตดำเนินการโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่บริเวณหนองตาเทียม จังหวัดพิษณุโลก ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๖๔ ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบหาเห็นว่าเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นที่ราชพัสดุอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกันและไม่ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นให้ถูกต้องตามกฎหมาย โดยอธิบดีศาลปกครองพิษณุโลกมีคำสั่งให้รวมคดีหมายเลขดำที่ ส. ๖/๒๕๖๒ เข้ากับคดีหมายเลขดำที่ ส. ๔/๒๕๖๕ และกำหนดให้สำนวนคดีหมายเลขดำที่ ส. ๖/๒๕๖๒ เป็นสำนวนคดีหลัก เนื่องจากทั้งสองสำนวนคดีมีคู่กรณีเดียวกันหรือร่วมกัน มีข้อหาอย่างเดียวกันหรือเกี่ยวเนื่องใกล้ชิดกัน และกำหนดคู่กรณีใหม่เป็นผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกรวม ๔๕ คน ต่อมาศาลปกครองพิษณุโลกมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสามในคดีหมายเลขดำที่ ส. ๖/๒๕๖๒ คดีหมายเลขแดงที่ ส. ๕/๒๕๖๒ ไว้พิจารณา และจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งแก้คำสั่งของศาลปกครองพิษณุโลกเป็นให้รับคำฟ้อง



ของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสามไว้พิจารณาพิพากษาเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับประกาศคณะกรรมการจัดรูปที่ดิน เพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดพิษณุโลก เรื่อง การให้ความเห็นชอบโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ บริเวณหนองตาเทียม จังหวัดพิษณุโลก ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ เฉพาะส่วนที่ใช้พื้นที่ ของสวนสาธารณะเฉลิมพระเกียรติฯ ว่าเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และมีคำสั่งเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๔ เข้ามาเป็นคู่กรณี

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองพิษณุโลก ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๓ ที่ ๔ และที่ ๗ ถึงที่ ๔๕ ได้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๓ และ มาตรา ๕๕ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้การโอนอำนาจการควบคุมดูแล คุ้มครองป้องกัน และบริหารจัดการ ที่ดินในส่วนที่เป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้ เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน และหรือเป็นที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายอื่น ในเขตพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดินดังกล่าวของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายนั้น ๆ ไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นผู้มีอำนาจแทนทั้งหมดตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ขัดต่อเจตนารมณ์ ของกฎหมาย ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๒๖ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๓ ที่ ๔ และที่ ๗ ถึงที่ ๔๕ ขอให้ศาลปกครองพิษณุโลกส่งคำโต้แย้งดังกล่าว ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลปกครองพิษณุโลกเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๓ ไม่ใช่บทบัญญัติที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๓ ที่ ๔ และที่ ๗ ถึงที่ ๔๕ ได้แย้งว่าพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดิน เพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๒๖ นั้น ศาลปกครองพิษณุโลกจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีความวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลปกครอง พิษณุโลกส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๓ ที่ ๔ และที่ ๗ ถึงที่ ๔๕ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ



วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๒๖ หรือไม่ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครอง พิษณุโลกจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๓ ที่ ๔ และที่ ๗ ถึงที่ ๔๕ โต้แย้งพร้อมด้วย เหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ส่วนที่ได้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ หรือไม่ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ เป็นบททั่วไปที่วางหลักการกำหนดที่มา ของอำนาจอธิปไตย และหลักการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และ หน่วยงานของรัฐ มิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญ ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่ และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๗ วรรคสาม ให้หน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งสำเนาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งสำเนาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จัดส่งสำเนารายงานการประชุมและสำเนาบันทนาการประชุม คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. .... สภาผู้แทนราษฎร สำเนารายงานการประชุมและสำเนาบันทนาการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๑ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๒๖ (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๖ (วาระที่ ๑) สำเนารายงาน การประชุมและสำเนาบันทนาการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๓๐ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ (วาระที่ ๒ และวาระที่ ๓) และสำเนารายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๗ (พิจารณาร่างฯ ที่คณะกรรมาธิการ ร่วมกันเสนอ)

๒. เลขาธิการวุฒิสภา จัดส่งสำเนาเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดิน เพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. .... (พ.ศ. ๒๕๔๗) สำเนารายงานการประชุมและสำเนาบันทนาการ



การประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๓๐ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ สำเนารายงานการประชุมและสำเนาบันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. .... สำเนารายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. .... วุฒิสภา สำเนารายงานการประชุมและสำเนาบันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๗ และสำเนารายงานการประชุมและสำเนาบันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๕ (สมัยสามัญทั่วไป) วันอังคารที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๗

๓. เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า การดำเนินการจัดรูปที่ดิน ในที่ดินของรัฐที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยทั่วไปจะต้องมีการถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๘ และมาตรา ๙ และประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ แต่กรณีการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ นั้น ไม่ได้มีลักษณะเป็นการจำหน่ายที่ดินของรัฐ เป็นเพียงการปรับเปลี่ยนรูปทรงหรือปรับเปลี่ยนตำแหน่งภายในเขตของโครงการจัดรูปที่ดิน เมื่อดำเนินการจัดรูปที่ดินเรียบร้อยแล้ว จะต้องจัดหาที่ดินมาทดแทนในจำนวนที่ไม่น้อยกว่าเดิม ดังนั้น เพื่อให้สามารถดำเนินการกับที่ดินของรัฐได้ โดยไม่ผิดกฎหมายอื่น จึงกำหนดยกเว้นให้เสนอคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่พิจารณาและให้ถือว่ามติของคณะกรรมการดังกล่าวมีผลเป็นการถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยไม่ต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ

๔. อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ เป็นวิธีการหนึ่งในการพัฒนาที่ดินทั้งบริเวณ โดยการรวบรวมที่ดินหลายแปลงเข้าด้วยกันเป็นผืนใหญ่ แล้ววางผังและจัดรูปที่ดินใหม่เพื่อปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานของชุมชน จัดระบบแปลงที่ดินใหม่ทั้งหมด รวมทั้งจัดให้มีระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และบริการสาธารณะต่าง ๆ อย่างครบถ้วนและได้มาตรฐาน เป็นการใช้ประโยชน์และเพิ่มมูลค่าของที่ดินในบริเวณนั้นโดยไม่จำเป็นต้องเวนคืนที่ดิน การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่จะทำให้การวางผังเมืองสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ส่งผลเชิงบวกต่อการพัฒนาเมืองและเศรษฐกิจของชุมชนทั้งทางตรงและทางอ้อม อีกทั้งยังเป็น



- ๖ -

การพัฒนาพื้นที่จากความร่วมมือของภาครัฐและเอกชน ทำให้รัฐประหยัดงบประมาณในการเวนคืนที่ดิน สามารถพัฒนาที่ดินได้อย่างรวดเร็วและกว้างขวางมากยิ่งขึ้น การจัดรูปที่ดินจำเป็นต้องปรับปรุงแปลงที่ดิน ภายในเขตโครงการใหม่ให้เป็นระเบียบเรียบร้อยและเกิดประโยชน์ใช้สอยมากยิ่งขึ้น โดยสิ่งที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินการ คือ การปรับเปลี่ยนตำแหน่งหรือรูปแปลงของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยหลักการทั่วไปจะต้องมีการถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๘ และมาตรา ๙ และประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ แต่กรณีการจัดรูปที่ดิน เพื่อพัฒนาพื้นที่นั้นไม่ได้มีลักษณะเป็นการจำหน่ายที่ดินของรัฐ เป็นเพียงการปรับเปลี่ยนรูปทรงหรือปรับเปลี่ยนตำแหน่งอยู่ในโครงการจัดรูปที่ดินเท่านั้น เพราะเมื่อดำเนินการเสร็จจะต้องจัดหาที่ดินมาทดแทน ในจำนวนไม่น้อยกว่าเดิม กฎหมายจึงกำหนดข้อยกเว้นว่าให้เสนอคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พิจารณา และให้ถือว่ามติของคณะกรรมการดังกล่าวมีผลเป็นการถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยไม่ต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ ทั้งนี้ เพื่อความรอบคอบ ในการพิจารณาจึงกำหนดให้เชิญผู้แทนหน่วยงานของรัฐที่ดูแลรักษาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้น มาร่วมพิจารณา และกำหนดให้ต้องจัดที่ดินอื่นที่มีสภาพแวดล้อม ที่ดิน รูปแปลงที่ดิน และการใช้ประโยชน์ ใกล้เคียงกับสภาพที่ดินเดิมทดแทนที่ดินของรัฐในจำนวนไม่น้อยกว่าเดิมด้วย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง อย่างไร ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ และเห็นว่าคดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณา วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ



- ๗ -

ของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผล ความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย”

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มีเหตุผลในการประกาศใช้ว่า โดยที่สมควรส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดรูปที่ดิน เพื่อประโยชน์ในการพัฒนา สภาพที่อยู่อาศัย แหล่งธุรกิจ อุตสาหกรรมและเกษตรกรรม ปรับปรุงหรือจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมของเมืองและชนบทที่เสื่อมโทรม อันเป็นการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชนเมืองและชนบท โดยมาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ขององค์การของรัฐบาล องค์การมหาชน หรือ หน่วยงานที่มีกฎหมายคุ้มครองการโอนโดยเฉพาะในเขตดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ไม่ว่าจะ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ถ้าผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินจำเป็นจะต้องนำมาใช้ ในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ให้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา” วรรคสอง บัญญัติว่า “การพิจารณาของคณะกรรมการจะต้องเชิญผู้แทนหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้น มาร่วมพิจารณาด้วย” และวรรคสาม บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการให้ความเห็นชอบให้นำที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์ตามวรรคหนึ่งมาใช้ในโครงการจัดรูปที่ดินแล้ว ให้มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพหรือโอนตามประมวล กฎหมายที่ดิน กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุหรือกฎหมายอื่นเกี่ยวกับที่ดินนั้น และให้ผู้ดำเนินโครงการ จัดรูปที่ดินมีอำนาจใช้ที่ดินภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้ (๑) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับ พลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนแปลงสภาพจากการเป็นที่ดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใด (๒) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ แต่ได้มีการจัดที่ดินแปลงอื่น ให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว (๓) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของ แผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือที่สงวนหรือหวงห้ามไว้ ซึ่งทางราชการ ไม่ประสงค์จะสงวนหรือหวงห้ามไว้อีกต่อไป และคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแล้ว (๔) ที่ดินของ



องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือตามกฎหมายเฉพาะ หรือ องค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน และคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแล้ว (๕) ที่ดินขององค์กรอื่นของรัฐที่มีกฎหมายจัดตั้งโดยเฉพาะ เมื่อองค์กรนั้นให้ความเห็นชอบแล้ว”

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ ที่กำหนดให้โอนอำนาจควบคุมดูแล คุ้มครองป้องกัน และบริหารจัดการที่ดินในเขตพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน และหรือที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายอื่น ซึ่งเป็นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายนั้นไปให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจแทนทั้งหมด ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นกฎหมายที่นำวิธีการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่มาใช้จัดรูปที่ดินตามระบบผังเมืองจนสมบูรณ์ ทำให้พื้นที่น่าอยู่อาศัย การคมนาคมสะดวก สภาพภูมิทัศน์สวยงาม มีสิ่งแวดล้อมที่ดี และทำให้มูลค่าทรัพย์สินของประเทศเพิ่มขึ้น โดยไม่ต้องใช้วิธีการเวนคืนที่ดิน และไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือโอนตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่น ดังเช่นหลักการทั่วไปที่จะต้องมีการถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยตราเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา พระราชบัญญัตินี้มีลักษณะเป็นกฎหมายพิเศษ โดยกำหนดเป็นการยกเว้นไว้ให้การจัดรูปที่ดินใช้เฉพาะในกรณีจำเป็นก่อนนำที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์มาใช้ในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ เพื่อให้สามารถดำเนินการกับที่ดินของรัฐโดยไม่ผิดกฎหมาย มาตรา ๕๕ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักการเกี่ยวกับการใช้ที่ดินและสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ขององค์การของรัฐบาล องค์การมหาชน หรือหน่วยงานที่มีกฎหมายคุ้มครองการโอน โดยเฉพาะในเขตดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ไม่ว่าจะ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ หากผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินจำเป็นจะต้องนำที่ดินดังกล่าวมาใช้ในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ให้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พิจารณา เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวเห็นชอบให้นำที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวมาใช้ในการโครงการจัดรูปที่ดินแล้ว ให้มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินนั้น บทบัญญัติดังกล่าวมีกระบวนการกลั่นกรองโดยให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เป็นผู้มีหน้าที่



และอำนาจให้ความเห็นชอบในการนำที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวไปใช้ในโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ และให้ผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินมีอำนาจใช้ที่ดินภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๕ วรรคสาม (๑) ถึง (๕) เท่านั้น โดยกฎหมายกำหนดให้มีระบบการควบคุมตรวจสอบโดยคณะกรรมการทั้ง ๒ ระดับ ได้แก่ ระดับที่หนึ่ง คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัด ตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง ซึ่งหมายความรวมถึงคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ กรุงเทพมหานครตามมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ด้วย มีหน้าที่และอำนาจให้ความเห็นชอบในขั้นตอนการเสนอโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ภายในจังหวัด เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เกี่ยวกับการนำที่ดินของรัฐมาใช้ การจัดหาที่ดินทดแทนที่ดินของรัฐและการเวนคืนที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน รวมทั้งพิจารณากำหนดค่าทดแทนหรือค่าเสียหายตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่กำหนดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง และระดับที่สอง คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ และมีตัวแทนจากภาครัฐ ตัวแทนจากภาคเอกชน รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีเป็นกรรมการ มีหน้าที่และอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับปัญหาการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ตามคำร้องหรือคำอุทธรณ์ของเจ้าของที่ดินหรือบุคคลผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับที่ดินในโครงการจัดรูปที่ดินตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง รวมทั้งพิจารณาให้ความเห็นชอบให้ใช้ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๕๕ ทั้งนี้ เนื่องจากการตัดสินใจนำที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินมาใช้ในโครงการจัดรูปที่ดินนั้นต้องอาศัยความร่วมมือทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน อีกทั้งยังเป็นการดำเนินการในเรื่องที่อาจกระทบต่อสิทธิของประชาชนในการใช้ประโยชน์ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว กฎหมายจึงให้อำนาจในการตัดสินใจแก่องค์กรกลุ่มในรูปแบบของคณะกรรมการ เพื่อให้ผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เป็นผู้พิจารณาร่วมกัน โดยในการพิจารณากฎหมายยังกำหนดให้เชิญผู้แทนหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้นมาร่วมในการพิจารณาตามมาตรา ๕๕ วรรคสองด้วย เมื่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ให้ความเห็นชอบแล้ว จึงเกิดผลทางกฎหมายเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินนั้นโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพหรือโอนตามกฎหมายของที่ดินนั้นอีก การดำเนินการถอนสภาพที่ดินหรือ



อสังหาริมทรัพย์ตามบทบัญญัติดังกล่าวมีผลเป็นเพียงการปรับเปลี่ยนรูปทรง หรือรูปแบบ หรือเปลี่ยนตำแหน่งที่ดินของรัฐใหม่ที่อยู่ภายในเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั่นเอง มิได้มีลักษณะเป็นการจำหน่ายที่ดินของรัฐ เนื่องจากเมื่อดำเนินการแล้วเสร็จจำนวนเนื้อที่ของที่ดินของรัฐรวมกันทั้งหมดจะต้องมีขนาดไม่น้อยกว่าเดิมตามมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง และยังคงเป็นทรัพย์สินของรัฐตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง

ดังนั้น การกำหนดให้ผู้ดำเนินโครงการสามารถนำที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินมาใช้ในการจัดรูปที่ดินได้โดยให้มติของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่มีผลเป็นการถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพหรือโอนตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ หรือกฎหมายอื่น นั้น ย่อมสามารถแก้ไขข้อขัดข้องในการดำเนินการถอนสภาพที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินโดยวิธีทั่วไปที่จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ซึ่งใช้ระยะเวลาในการดำเนินการนานกว่าการดำเนินการถอนสภาพตามมาตราดังกล่าว เนื่องจากต้องผ่านขั้นตอนการพิจารณาทั้งภายในฝ่ายปกครองและผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติ ส่งผลให้การดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเมืองตามระบบผังเมืองได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ จึงเป็นมาตรการที่จำเป็นต้องมีขึ้นโดยคำนึงถึงหลักการตรวจสอบความจำเป็นในการนำที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินมาใช้ในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ให้เป็นไปตามระบบผังเมืองโดยรวม หลักการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย หลักการตัดสินใจอย่างรอบคอบ และมีประสิทธิภาพ และการลดระยะเวลาในการดำเนินการ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่สามารถดำเนินการตามโครงการได้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และบรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ทำให้คุณภาพชีวิตของประชาชนและสภาพแวดล้อมของชุมชนดีขึ้น ทั้งยังประหยัดงบประมาณของรัฐในการเวนคืนที่ดินและทำให้มูลค่าที่ดินหรือทรัพย์สินของประเทศเพิ่มขึ้น แม้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวจะจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลในการใช้ที่ดินสาธารณะอยู่บ้าง แต่เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลกับประโยชน์สาธารณะแล้ว ประโยชน์สาธารณะที่ได้รับยังคงมีมากกว่า เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง



- ๑๑ -

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





(คำวินิจฉัยที่ ๑๙/๒๕๖๘)

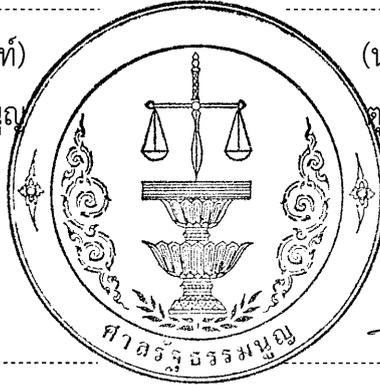
(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายจิรนิติ หะวานนท์)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายนภดล เทพพิทักษ์)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายอุดม รัฐอมฤต)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายสุเมธ รอยกุลเจริญ)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ