



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๗/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๖๘

วันที่ ๑๗ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง ศาลปกครองพิษณุโลก ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

เรื่อง พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๕๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ศาลปกครองพิษณุโลกส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน ที่ ๑ กับพวก
รวม ๔๒ คน) ในคดีหมายเลขดำที่ ส. ๖/๒๕๖๒ คดีหมายเลขแดงที่ ส. ๕/๒๕๖๒ และคดีหมายเลขดำ
ที่ ส. ๔/๒๕๖๕ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริง
ตามคำโต้แย้งและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวก รวม 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 ยินยอมให้จังหวัดพิษณุโลก
ใช้พื้นที่บางส่วนของสวนสาธารณะเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเฉลิมพระชนมพรรษา

๘๐ พรรษา (สวนพุทธมณฑล) จังหวัดพิษณุโลก เพื่อก่อสร้างถนนตามผังเมือง สาย ๓ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ออกประกาศคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดพิษณุโลก เรื่อง การให้ความเห็นชอบโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่บริเวณหนองตาเทียม จังหวัดพิษณุโลก ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ มีมติให้ความเห็นชอบ โดยมีพื้นที่ของสวนสาธารณะเฉลิมพระเกียรติฯ อยู่ในแผนผังแสดงบริเวณพื้นที่โครงการแนบท้ายประกาศดังกล่าวด้วย ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก่อสร้างถนนตามผังเมือง สาย ๓ กำหนดแผนผังในการก่อสร้างถนนช่วงที่จะต้องผ่านสวนสาธารณะดังกล่าว ในลักษณะผ่านกลางพื้นที่ แตกต่างจากแผนผังแนบท้ายหนังสือให้ความยินยอมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่าการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนที่ใช้ประโยชน์จาก สวนสาธารณะเฉลิมพระเกียรติฯ อีกทั้งยังเป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ เนื่องจากไม่ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ไม่ดำเนินการเปลี่ยนสภาพของที่ดิน ให้ถูกต้องตามกฎหมาย รวมถึงการกำหนดแผนผังดังกล่าวอาจมีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือเอื้อประโยชน์ ให้กับธุรกิจของเอกชนด้วย สำหรับคดีหมายเลขดำที่ ส. ๔/๒๕๖๕ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวก รวม ๓๖ คน ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะประธานกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดพิษณุโลก กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ออกประกาศคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดพิษณุโลก เรื่อง เปลี่ยนแปลงเขตดำเนินการโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่บริเวณหนองตาเทียม จังหวัดพิษณุโลก ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๖๔ ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบหาเห็นว่าเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นที่ราชพัสดุอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกันและไม่ได้จัดให้มีการรับฟัง ความคิดเห็นให้ถูกต้องตามกฎหมาย โดยอธิบดีศาลปกครองพิษณุโลกมีคำสั่งให้รวมคดีหมายเลขดำ ที่ ส. ๖/๒๕๖๒ เข้ากับคดีหมายเลขดำที่ ส. ๔/๒๕๖๕ และกำหนดให้สำนวนคดีหมายเลขดำ ที่ ส. ๖/๒๕๖๒ เป็นสำนวนคดีหลัก เนื่องจากทั้งสองสำนวนคดีมีคู่กรณีเดียวกันหรือร่วมกัน มีข้อหาอย่างเดียวกันหรือเกี่ยวเนื่องใกล้ชิดกัน และกำหนดคู่กรณีใหม่เป็นผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวก รวม ๔๕ คน ต่อมาศาลปกครองพิษณุโลกมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสามในคดีหมายเลขดำ ที่ ส. ๖/๒๕๖๒ คดีหมายเลขแดงที่ ส. ๕/๒๕๖๒ ไว้พิจารณา และจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งแก้คำสั่งของศาลปกครองพิษณุโลกเป็นให้รับคำฟ้อง ของผู้ฟ้องคดีทั้งสามไว้พิจารณาพิพากษาเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับประกาศคณะกรรมการจัดรูปที่ดิน เพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดพิษณุโลก เรื่อง การให้ความเห็นชอบโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

บริเวณหนองตาเทียม จังหวัดพิษณุโลก ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ เฉพาะส่วนที่ใช้พื้นที่ของสวนสาธารณะเฉลิมพระเกียรติฯ ว่าเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และมีคำสั่งเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เข้ามาเป็นคู่กรณี

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองพิษณุโลก ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๓ ที่ ๔ และที่ ๗ ถึงที่ ๔๕ ได้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๓ และมาตรา ๕๕ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้การโอนอำนาจการควบคุมดูแล คุ้มครองป้องกัน และบริหารจัดการที่ดินในส่วนที่เป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน และหรือเป็นที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายอื่นในเขตพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดินดังกล่าวของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายนั้น ๆ ไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นผู้ที่มีอำนาจแทนทั้งหมดตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๒๖ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๓ ที่ ๔ และที่ ๗ ถึงที่ ๔๕ ขอให้ศาลปกครองพิษณุโลกส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลปกครองพิษณุโลกเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๓ ไม่ใช่บทบัญญัติที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๓ ที่ ๔ และที่ ๗ ถึงที่ ๔๕ ได้แย้งว่าพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๒๖ นั้น ศาลปกครองพิษณุโลกจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลปกครองพิษณุโลกส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๓ ที่ ๔ และที่ ๗ ถึงที่ ๔๕ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๒๖ หรือไม่ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองพิษณุโลกจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๓ ที่ ๔ และที่ ๗ ถึงที่ ๔๕ ได้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่า บทบัญญัตินี้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ส่วนที่ได้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ หรือไม่ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ เป็นบททั่วไปที่วางหลักการกำหนดที่มาของอำนาจอธิปไตย และหลักการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ มิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญ ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่ และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๗ วรรคสาม ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งสำเนาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งสำเนาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดส่งสำเนารายงานการประชุมและสำเนาบันทนาการการประชุม คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎร สำเนารายงานการประชุมและสำเนาบันทนาการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๑ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๒๖ (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๖ (วาระที่ ๑) สำเนารายงานการประชุมและสำเนาบันทนาการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๓๐ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ (วาระที่ ๒ และวาระที่ ๓) และสำเนารายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๗ (พิจารณาร่างฯ ที่คณะกรรมการธิการ ร่วมกันเสนอ)

๒. เลขาธิการวุฒิสภาจัดส่งสำเนาเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. (พ.ศ. ๒๕๔๗) สำเนารายงานการประชุมและสำเนาบันทนาการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๓๐ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ สำเนารายงานการประชุมและสำเนาบันทนาการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. สำเนารายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. วุฒิสภา สำเนารายงานการประชุมและสำเนาบันทนาการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๗ และสำเนารายงานการประชุมและสำเนาบันทนาการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๕ (สมัยสามัญทั่วไป) วันอังคารที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๗

๓. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดทำความเห็นสรุปได้ว่า การดำเนินการจัดรูปที่ดิน ในที่ดินของรัฐที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยทั่วไปจะต้องมีการถอนสภาพสาธารณสมบัติของ แผ่นดินโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๘ และมาตรา ๙ และประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ แต่กรณีการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ นั้น ไม่ได้มีลักษณะเป็นการจำหน่ายที่ดินของรัฐ เป็นเพียงการปรับเปลี่ยนรูปทรง หรือปรับเปลี่ยนตำแหน่งภายในเขตของโครงการจัดรูปที่ดิน เมื่อดำเนินการจัดรูปที่ดินเรียบร้อยแล้ว จะต้องจัดหาที่ดินมาทดแทนในจำนวนที่ไม่น้อยกว่าเดิม ดังนั้น เพื่อให้สามารถดำเนินการกับที่ดินของรัฐได้ โดยไม่ผิดกฎหมายอื่น จึงกำหนดยกเว้นให้เสนอคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่พิจารณา และให้ถือว่ามติของคณะกรรมการดังกล่าวมีผลเป็นการถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยไม่ต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ

๔. อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองจัดทำความเห็นสรุปได้ว่า การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ เป็นวิธีการหนึ่งในการพัฒนาที่ดินทั้งบริเวณ โดยการรวบรวมที่ดินหลายแปลงเข้าด้วยกันเป็นผืนใหญ่ แล้ววางผังและจัดรูปที่ดินใหม่เพื่อปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานของชุมชน จัดระบบแปลงที่ดินใหม่ทั้งหมด รวมทั้งจัดให้มีระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และบริการสาธารณะต่าง ๆ อย่างครบถ้วนและได้มาตรฐาน เป็นการใช้ประโยชน์และเพิ่มมูลค่าของที่ดินในบริเวณนั้นโดยไม่จำเป็นต้องเวนคืนที่ดิน การจัดรูปที่ดิน เพื่อพัฒนาพื้นที่จะทำให้การวางผังเมืองสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ส่งผลเชิงบวกต่อการพัฒนาเมืองและเศรษฐกิจของชุมชนทั้งทางตรงและทางอ้อม อีกทั้งยังเป็นการพัฒนาพื้นที่จากความร่วมมือของภาครัฐและเอกชน ทำให้รัฐประหยัดงบประมาณในการเวนคืนที่ดิน สามารถพัฒนาที่ดินได้อย่างรวดเร็วและกว้างขวางมากยิ่งขึ้น การจัดรูปที่ดินจำเป็นต้องปรับปรุงแปลงที่ดิน ภายในเขตโครงการใหม่ให้เป็นระเบียบเรียบร้อยและเกิดประโยชน์ใช้สอยมากยิ่งขึ้น โดยสิ่งที่อาจเป็น อุปสรรคในการดำเนินการ คือ การปรับเปลี่ยนตำแหน่งหรือรูปแปลงของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดิน โดยหลักการทั่วไปจะต้องมีการถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยการตราเป็น พระราชกฤษฎีกาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๘ และมาตรา ๙ และประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ แต่กรณีการจัดรูปที่ดิน เพื่อพัฒนาพื้นที่นั้นไม่ได้มีลักษณะเป็นการจำหน่ายที่ดินของรัฐ เป็นเพียงการปรับเปลี่ยนรูปทรง หรือปรับเปลี่ยนตำแหน่งอยู่ในโครงการจัดรูปที่ดินเท่านั้น เพราะเมื่อดำเนินการเสร็จจะต้องจัดหาที่ดิน

มาทดแทนในจำนวนไม่น้อยกว่าเดิม กฎหมายจึงกำหนดข้อยกเว้นว่าให้เสนอคณะกรรมการจัดรูปที่ดิน เพื่อพัฒนาพื้นที่พิจารณา และให้ถือว่ามติของคณะกรรมการดังกล่าวมีผลเป็นการถอนสภาพสาธารณสมบัติ ของแผ่นดิน โดยไม่ต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ ทั้งนี้ เพื่อความรอบคอบในการพิจารณาจึงกำหนดให้เชิญผู้แทนหน่วยงานของรัฐที่ดูแลรักษาที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์นั้นมาร่วมพิจารณา และกำหนดให้ต้องจัดที่ดินอื่นที่มีสภาพแวดล้อม ที่ดิน รูปแปลงที่ดิน และการใช้ประโยชน์ใกล้เคียงกับสภาพที่ดินเดิมทดแทนที่ดินของรัฐในจำนวนไม่น้อยกว่าเดิมด้วย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดิน เพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง อย่างไร ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ และเห็นว่าคดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐาน เพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา ของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ ของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล เกินสมควรแก่เหตุ 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 หรือหน่วยงานที่มีกฎหมายคุ้มครองการโอนโดยเฉพาะในเขตดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

ไม่ว่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ถ้าผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินจำเป็นต้องนำมาใช้ในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ให้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา” วรรคสอง บัญญัติว่า “การพิจารณาของคณะกรรมการจะต้องเชิญผู้แทนหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินหรือสิ่งหาปริมาณนั้นมาร่วมพิจารณาด้วย” และวรรคสาม บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการให้ความเห็นชอบให้นำที่ดินหรือสิ่งหาปริมาณตามวรรคหนึ่งมาใช้ในโครงการจัดรูปที่ดินแล้ว ให้มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพหรือโอนตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุหรือกฎหมายอื่นเกี่ยวกับที่ดินนั้น และให้ผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินมีอำนาจใช้ที่ดินภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้ (๑) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนแปลงสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใด (๒) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ แต่ได้มีการจัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว (๓) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือที่สงวนหรือหวงห้ามไว้ ซึ่งทางราชการไม่ประสงค์จะสงวนหรือหวงห้ามไว้อีกต่อไป และคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแล้ว (๔) ที่ดินขององค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือตามกฎหมายเฉพาะ หรือองค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน และคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแล้ว (๕) ที่ดินขององค์กรอื่นของรัฐที่มีกฎหมายจัดตั้งโดยเฉพาะเมื่อองค์กรนั้นให้ความเห็นชอบแล้ว”

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 และไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติ

ของแผ่นดินหรือโอนตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่น ดังเช่นหลักการทั่วไปที่จะต้องมีการถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยตราเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา พระราชบัญญัตินี้มีลักษณะเป็นกฎหมายพิเศษ โดยกำหนดเป็นการยกเว้นไว้ให้การจัดรูปที่ดินใช้เฉพาะในกรณีจำเป็นก่อนนำที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์มาใช้ในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ เพื่อให้สามารถดำเนินการกับที่ดินของรัฐโดยไม่ผิดกฎหมาย มาตรา ๕๕ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักการเกี่ยวกับการใช้ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ขององค์การของรัฐบาล องค์การมหาชน หรือหน่วยงานที่มีกฎหมายคุ้มครองการโอน โดยเฉพาะในเขตดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ หากผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินจำเป็นจะต้องนำที่ดินดังกล่าวมาใช้ในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ให้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่พิจารณา เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวเห็นชอบให้นำที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวมาใช้ในโครงการจัดรูปที่ดินแล้ว ให้มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินนั้น บทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีกระบวนการกลั่นกรองโดยให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เป็นผู้มีหน้าที่และอำนาจให้ความเห็นชอบในการนำที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวไปใช้ในโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ และให้ผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินมีอำนาจใช้ที่ดินภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๕ วรรคสาม (๑) ถึง (๕) เท่านั้น โดยกฎหมายกำหนดให้มีระบบการควบคุมตรวจสอบโดยคณะกรรมการทั้ง ๒ ระดับ ได้แก่ ระดับที่หนึ่ง คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง ซึ่งหมายความรวมถึงคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่กรุงเทพมหานครตามมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ด้วย มีหน้าที่และอำนาจให้ความเห็นชอบในขั้นตอนการเสนอโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ภายในจังหวัด เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เกี่ยวกับการนำที่ดินของรัฐมาใช้ การจัดหาที่ดินทดแทนที่ดินของรัฐและการเวนคืนที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน รวมทั้งพิจารณากำหนดค่าทดแทนหรือค่าเสียหายตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่กำหนดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง และระดับที่สอง คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ และมีตัวแทนจากภาครัฐ ตัวแทนจากภาคเอกชน รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีเป็นกรรมการ มีหน้าที่และอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับปัญหาการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ตามคำร้องหรือคำอุทธรณ์ของเจ้าของที่ดินหรือบุคคลผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับที่ดินในโครงการจัดรูปที่ดินตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง รวมทั้งพิจารณาให้ความเห็นชอบให้ใช้ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์

ตามมาตรา ๕๕ ทั้งนี้ เนื่องจากการตัดสินใจนำที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน มาใช้ในโครงการจัดรูปที่ดินนั้นต้องอาศัยความร่วมมือทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน อีกทั้งยังเป็น การดำเนินการในเรื่องที่อาจกระทบต่อสิทธิของประชาชนในการใช้ประโยชน์ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว กฎหมายจึงให้อำนาจในการตัดสินใจแก่องค์กรกลุ่มในรูปแบบของคณะกรรมการ เพื่อให้ผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เป็นผู้พิจารณาร่วมกัน โดยในการพิจารณากฎหมายยังกำหนดให้เชิญผู้แทนหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้น มาร่วมในการพิจารณาตามมาตรา ๕๕ วรรคสองด้วย เมื่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ให้ความเห็นชอบแล้ว จึงเกิดผลทางกฎหมายเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับที่ดินนั้นโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพหรือโอนตามกฎหมายของที่ดินนั้นอีก การดำเนินการ ถอนสภาพที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ตามบทบัญญัติดังกล่าวมีผลเป็นเพียงการปรับเปลี่ยนรูปทรง หรือรูปแปลง หรือเปลี่ยนตำแหน่งที่ดินของรัฐใหม่ที่อยู่ภายในเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั้นเอง มิได้มีลักษณะเป็นการจำหน่ายที่ดินของรัฐ เนื่องจากเมื่อดำเนินการแล้วเสร็จจำนวนเนื้อที่ของที่ดินของรัฐ รวมกันทั้งหมดจะต้องมีขนาดไม่น้อยกว่าเดิมตามมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง และยังคงเป็นทรัพย์สินของรัฐ ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง

ดังนั้น การกำหนดให้ผู้ดำเนินโครงการสามารถนำที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สิน ของแผ่นดินมาใช้ในการจัดรูปที่ดินได้โดยให้มติของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่มีผลเป็น การถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพหรือโอนตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ หรือกฎหมายอื่น นั้น ย่อมสามารถแก้ไขข้อขัดข้องในการดำเนินการ ถอนสภาพที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินโดยวิธีทั่วไปที่จะต้องตราเป็น พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ซึ่งใช้ระยะเวลาในการดำเนินการนานกว่าการดำเนินการถอนสภาพ ตามมาตราดังกล่าว เนื่องจากต้องผ่านขั้นตอนการพิจารณาทั้งภายในฝ่ายปกครองและผ่านกระบวนการ ทางนิติบัญญัติ ส่งผลให้การดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเมือง ตามระบบผังเมืองได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ จึงเป็นมาตรการที่จำเป็นต้องมีขึ้นโดยคำนึงถึงหลักการตรวจสอบความจำเป็น ในการนำที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินมาใช้ในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ให้เป็นไปตามระบบผังเมืองโดยรวม หลักการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย หลักการตัดสินใจอย่างรอบคอบ และมีประสิทธิภาพ และการลดระยะเวลาในการดำเนินการ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ดำเนินการจัดรูปที่ดิน

เพื่อพัฒนาพื้นที่ที่สามารถดำเนินการตามโครงการได้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และบรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ทำให้คุณภาพชีวิตของประชาชนและสภาพแวดล้อมของชุมชนดีขึ้น ทั้งยังประหยัดงบประมาณของรัฐในการเวนคืนที่ดินและทำให้มูลค่าที่ดินหรือทรัพย์สินของประเทศเพิ่มขึ้น แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลในการใช้ที่ดินสาธารณะอยู่บ้าง แต่เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลกับประโยชน์สาธารณะแล้ว ประโยชน์สาธารณะที่ได้รับยังคงมีมากกว่า เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

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

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิรุฬห์ แสงเทียน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจิรนิติ หะวานนท์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนภดล เทพพิทักษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม รัฐอมฤต

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุเมธ รอยกุลเจริญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ