

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๘/๒๕๕๕

วันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องของนายประมุต สุตะบุตร ผู้ร้อง ซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดี เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

ผู้ร้องยื่นคำร้องว่า

๑. นายประมุต สุตะบุตร ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดชลบุรี ที่ ๑ คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจังหวัดชลบุรี ที่ ๒ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ที่ ๓ ต่อศาลปกครองกลาง มีใจความว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์โฉนดเลขที่ ๒๘๕๓ เลขที่ดิน ๑๘๗ ตำบลนาจอมเทียน อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี เนื้อที่ ๑ ไร่ ๗๔ ตารางวา พร้อมสิ่งปลูกสร้างที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินแปลงหมายเลข ๔๗ ในโครงการบ้านสวนริมทะเลที่มีการจัดสรรที่ดินเนื้อที่ทั้งหมด ๕๒ ไร่ ๑ งาน ตั้งแต่ปี ๒๕๒๕ ในบริเวณที่ดินดังกล่าวตามผังโครงการและบริการตามข้อความในเอกสารโฆษณาชี้ชวนต่อสาธารณะมีการกำหนดที่สาธารณะส่วนกลาง เช่น อาคารสโมสร สระว่ายน้ำ สนามเด็กเล่น สวนพฤกษชาติ ซุปเปอร์มาร์เก็ต สนามเทนนิส FISHING CLUB ที่จอดเรือใบและบริการยามรักษาความปลอดภัย ๒๔ ชั่วโมง ได้ถูกผู้ประกอบการโครงการบ้านสวนริมทะเลเปลี่ยนแปลงโครงการโฆษณาดังกล่าวไป โดยผู้ประกอบการได้นำพื้นที่ที่จะมีการก่อสร้างสวนพฤกษชาติและซุปเปอร์มาร์เก็ตขายให้แก่ นายสุขวิช รังสิตพล เป็นที่ดินแปลงหมายเลข C-๑ สนามเทนนิสถูกย้ายสถานที่ตั้งไปอยู่นอกโครงการและพื้นที่เดิมมีการก่อสร้างอาคารเป็นทาวน์เฮาส์ อาคารสโมสรได้ถูกเปลี่ยนตำแหน่งที่ตั้งจากเดิมไปยังที่ตั้งใหม่จนอาคารบางส่วนรुक้ำพื้นที่ชายหาดและพื้นที่บางส่วนมีการก่อสร้างเป็นโรงแรม และไม่จัดให้มี FISHING CLUB และที่จอดเรือใบตามเอกสารโฆษณาชี้ชวนต่อมา ผู้ประกอบการจึงได้ดำเนินการขยายเนื้อที่ของโครงการเพิ่มขึ้นทางด้านทิศใต้โดยริ้วแนวเดิม

ประมาณ ๖๐ เมตร และผู้ประกอบการได้เรียกเก็บเงินค่าบริการสาธารณะต่าง ๆ โดยไม่แสดงหลักฐานว่าได้รับอนุญาตถูกต้องตามกฎหมาย ไม่มีการออกใบเสร็จรับเงินในนามนิติบุคคลและไม่มีการบำรุงซ่อมแซมสิ่งสาธารณูปโภค เช่น ถนนในโครงการ โดยที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ดินแปลงหมายเลข ๔๗ ไม่ปรากฏหลักฐานว่าผู้ประกอบการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือมีหลักฐานที่แสดงถึงกรรมสิทธิ์ คงมีแต่คำขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินเนื้อที่ ๓๑ ไร่ ๕๕ ตารางวา ฉบับลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๒๕

ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนฉบับลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๔ เรื่อง บ้านจัดสรรโครงการบ้านสวนริมทะเล ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้เรียกผู้ฟ้องคดีไปบันทึกถ้อยคำเมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๕ หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอทราบความคืบหน้าเกี่ยวกับการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในเรื่องร้องเรียนดังกล่าวจำนวน ๔ ฉบับ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ วันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๗ และวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ตามลำดับ ปัจจุบันผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับการแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่อย่างใด

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดำเนินการกับผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินตามโครงการบ้านสวนริมทะเล เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร จึงขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามดำเนินการให้ผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินโครงการบ้านสวนริมทะเล ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๒. ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้ว เห็นว่า กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามละเลยต่อหน้าที่และปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าในการดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินและคุ้มครองผู้บริโภคต่อผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินโครงการบ้านสวนริมทะเล เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อ

หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือฉบับลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๔ ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับหนังสือชี้แจงตอบจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่อย่างไร ตลอดจนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือฉบับลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ร้องเรียนต่อกรมที่ดินโดยได้รับหนังสือชี้แจงตอบฉบับลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ นั้น ผู้ฟ้องคดียอมมีสิทธินำคดีขึ้นฟ้องต่อศาลปกครองภายในกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๔๕ ดังกล่าวข้างต้น แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาขึ้นฟ้องคดีต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลปกครองกลางจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

๓. ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองกลางว่า การฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะซึ่งจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๓๐ จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ในการพิจารณาคดีนี้ ศาลจะใช้มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บังคับแก่คดี ผู้ฟ้องคดีในฐานะคู่กรณีขอใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ โต้แย้งว่าบทบัญญัติมาตรา ๔๕ ดังกล่าวต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินี้ จึงขอให้ศาลปกครองรอการพิจารณาไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีไปให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ในการพิจารณาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุด จะต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาใช้บังคับ แต่เนื่องจากผู้อุทธรณ์ (ผู้ฟ้องคดี) ได้แย้งว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้ง กับบทบัญญัติมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้อง กับบทบัญญัตินี้มาก่อน จึงให้ส่งข้อโต้แย้งของผู้อุทธรณ์ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และให้รอการพิจารณา หรือมีคำสั่งคดีนี้ไว้ชั่วคราวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

พิเคราะห์แล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่ รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและ เสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจ ในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญ เป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ส่วนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ บัญญัติว่า “การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือ นับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงาน ทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น” เป็นเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง โดยมาตรา ๔๕ ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว่า “การฟ้อง คดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ฯลฯ” ดังนั้น ประเด็นที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยคือระยะเวลาการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ นั้น เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

ซึ่งในเรื่องระยะเวลาฟ้องคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วตามคำวินิจฉัยที่ ๖๕ - ๘๒/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ว่า ระยะเวลาฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ดังนั้น ระยะเวลาฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ ซึ่งก็เป็นระยะเวลาฟ้องคดีเช่นเดียวกับมาตรา ๕๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ด้วย เพราะบทบัญญัติของมาตรา ๔๕ ไม่ได้มุ่งหมายจะใช้บังคับกับกรณีหนึ่งกรณีใดหรือแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง แต่บังคับใช้กับบุคคลทุกคนที่ฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพราะเหตุเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหมายถึงหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไป ไม่ได้มุ่งหมายถึงหน่วยงานของรัฐแห่งใดหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะเจาะจง จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ