

เรื่อง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

นายประมุท สุตะบุตร ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดชลบุรี ที่ ๑ คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจังหวัดชลบุรีที่ ๒ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ ๓ ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๙๖๑/๒๕๔๗ หมายเลขคดีแดงที่ ๑๒๑๐/๒๕๔๗ ความว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์โฉนดเลขที่ ๒๘๙๓ เลขที่ดิน ๑๘๗ ตำบลนาจอมเทียน อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี เนื้อที่ ๑ ไร่ ๗๔ ตารางวา พร้อมสิ่งปลูกสร้าง โดยการรับให้ที่ดินจากนางรัมภา สุตะบุตร เมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๓๒ ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินแปลงหมายเลข ๔๗ ในโครงการบ้านสวนริมทะเลที่มีการจัดสรรที่ดิน ตั้งแต่ปี ๒๕๒๕ ในบริเวณที่ดินดังกล่าวตามผังโครงการและปรากฏข้อความในเอกสารโฆษณาชี้ชวนต่อสาธารณชนว่า มีการกำหนดที่สาธารณะส่วนกลาง เช่น อาคารสโมสร สระว่ายน้ำ สนามเด็กเล่น สวนพฤกษชาติ ชูเปอร์มาร์เก็ต สนามเทนนิส เป็นต้น

ต่อมาผู้ประกอบการได้นำพื้นที่ที่จะมีการก่อสร้างสวนพฤกษชาติและชูเปอร์มาร์เก็ตขายให้กับผู้อื่น สนามเทนนิสถูกย้ายสถานที่ตั้งไปอยู่นอกโครงการและพื้นที่เดิมมีการก่อสร้างอาคารอื่น ส่วนอาคารสโมสร ได้ถูกเปลี่ยนตำแหน่งที่ตั้งจากเดิมไปยังที่ตั้งใหม่จนอาคารบางส่วนรुक้าพื้นที่ชายหาดและพื้นที่บางส่วน มีการก่อสร้างเป็นโรงแรม และไม่ได้จัดให้มีสาธารณะส่วนกลางตามเอกสารโฆษณาชี้ชวน นอกจากนี้ ได้ดำเนินการขยายเนื้อที่ของโครงการทางด้านทิศใต้โดยริ้วแนวกำแพงซึ่งติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี และสร้างกำแพงใหม่ห่างจากแนวเดิมประมาณ ๖๐ เมตร ผู้ประกอบการได้เรียกเก็บเงินค่าบริการสาธารณะต่าง ๆ โดยไม่แสดงหลักฐานว่าได้รับอนุญาตถูกต้องตามกฎหมาย ไม่มีการออกใบเสร็จรับเงิน และไม่มีการบำรุงซ่อมแซมสิ่งสาธารณูปโภค โดยที่ดินของผู้ฟ้องคดีไม่ปรากฏหลักฐานว่าผู้ประกอบการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ และมีแต่คำขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน เนื้อที่ ๓๑ ไร่ ๙๙ ตารางวา ฉบับลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๒๕

ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๔ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้เรียกผู้ฟ้องคดีไปบันทึกถ้อยคำ หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอทราบความคืบหน้าเกี่ยวกับการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จนถึงปัจจุบันผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับการแจ้งผล การพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่อย่างใด นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องเรียนถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และกรมที่ดินว่า ผู้ประกอบกิจการจัดสรรที่ดิน โครงการบ้านสวนริมทะเล ซึ่งตั้งอยู่ที่ซอยนาจอมเทียน ๔๘ ถนนสุขุมวิท กิโลเมตรที่ ๑๖๑ - ๑๖๒ ตำบลนาจอมเทียน อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ดำเนินกิจการการจัดสรรที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายที่ดิน ทำให้ผู้ฟ้องคดีและผู้ซื้อที่ดินในโครงการได้รับความเสียหาย ต่อมาเลขานุการกรมที่ดิน ได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ชี้แจงตอบเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีว่า กรมที่ดินได้มอบหมายให้จังหวัดชลบุรีตรวจสอบข้อเท็จจริง และพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และจังหวัดชลบุรีมีหนังสือลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๖ ชี้แจงตอบเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีว่า จังหวัดชลบุรีได้แจ้งให้อำเภอสัตหีบดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง

ปรากฏว่า ที่ตั้งของโครงการบ้านสวนริมทะเล เป็นที่ดินโฉนดที่ดินเดิม เลขที่ ๕๔๘ เลขที่ ๑๖๓๖ เลขที่ ๒๒๒๙ เลขที่ ๒๔๒๑ เลขที่ ๒๔๒๒ และเลขที่ ๒๔๓๙ ตำบลนาจอมเทียน อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี และจากการตรวจสอบพบว่ามีเพียงโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๔๘ เท่านั้นที่มีหลักฐานการยื่นคำขออนุญาตทำการค้าที่ดินและขอทำการจัดสรรที่ดิน ส่วนที่ดินอื่นนอกจากนี้ไม่พบหลักฐานการขออนุญาตแต่อย่างใด แต่เนื่องจากข้อมูลยังไม่ชัดเจนเพียงพอ อำเภอสัตหีบ จึงได้ขอความร่วมมือจากสำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาสัตหีบ ตรวจสอบที่ตั้งโครงการบ้านสวนริมทะเล ในส่วนของโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๖๓๖ เลขที่ ๒๒๒๙ เลขที่ ๒๔๒๑ เลขที่ ๒๔๒๒ และเลขที่ ๒๔๓๙ ว่าได้มีการกระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับการค้าที่ดินและการจัดสรรที่ดินหรือไม่ แต่จนถึงปัจจุบันผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับการแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดำเนินการกับผู้ประกอบกิจการจัดสรรที่ดินตามโครงการบ้านสวนริมทะเล เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร จึงขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามดำเนินการให้ผู้ประกอบธุรกิจจัดสรรที่ดินโครงการบ้านสวนริมทะเลปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่และปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าในการดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินและคุ้มครองผู้บริโภคต่อผู้ประกอบธุรกิจจัดสรรที่ดินโครงการบ้านสวนริมทะเล เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือฉบับลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๔ ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับหนังสือชี้แจงตอบจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่อย่างใด ตลอดจนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือฉบับลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ร้องเรียนต่อกรมที่ดิน โดยได้รับหนังสือชี้แจงตอบฉบับลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ นั้น ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธินำคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายในกำหนดระยะเวลาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๔๙ แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมายื่นฟ้องคดีต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลปกครองกลางจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองกลางว่า การฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะซึ่งจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลปกครอง

จะรับไว้พิจารณาได้ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๓๐ จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา และมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ ในการพิจารณาคดีนี้ ศาลจะใช้มาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บังคับแก่คดี ผู้ฟ้องคดีในฐานะคู่กรณีขอใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้แย้งว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๙ ดังกล่าว ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินี้ จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดรอกการพิจารณาไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีไปให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ในการพิจารณาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดจะต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาใช้บังคับ แต่เนื่องจากผู้อุทธรณ์ (ผู้ฟ้องคดี) ได้แย้งว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญ และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินี้มาก่อน จึงส่งคำโต้แย้งของผู้อุทธรณ์ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้น คือ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องของผู้อุทธรณ์เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ หรือไม่ โดยศาลปกครองสูงสุดจะต้องใช้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๙ ในการพิจารณาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ ประกอบกับยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นตามคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัย คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ บัญญัติเป็นหลักการไว้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองสามารถกระทำได้ แต่จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด กล่าวคือ ต้องเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจในการออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการ โดยจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่ใช่บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

ส่วนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๓๓๔ (๓) โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำ ที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ฯลฯ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองไว้หลายกรณี เช่น กรณีมาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒ โดยแต่ละมาตราได้กำหนดเงื่อนไขการฟ้องคดีและกำหนดเวลาฟ้องคดีไว้แตกต่างกัน กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๔๙ เป็นบทบัญญัติในเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองทั่วไปโดยผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น การที่กฎหมายกำหนดเวลาฟ้องคดีไว้แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับลักษณะหรือประเภทของคดี โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความเป็นธรรม ทั้งนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๙ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายที่จะใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์ จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายผัน จันทรปาน นายจิระ บุญพจนสุนทร นายจุมพล ณ สงขลา นายนพดล เสงเจริญ นายปรีชา เถลิมนิชย์ นายมงคล สระฐาน นายมานิต วิทยาเต็ม นายศักดิ์ เตชะชาล นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นางเสาวนีย์ อัครวจน นายอภัย จันทนจุลกะ และนายอูระ หวังอ้อมกลาง

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๓ ตอนที่ ๒๗ ก วันที่ ๑๖
มีนาคม ๒๕๔๙

ย่อโดย : พันโท ภาคภูมิ ศิลารัตน์
ผอ.กค. ๓