

(๒๒)

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลรัฐธรรมนูญ

คำสั่งที่ ๒๐/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๔๕

วันที่ ๑๕ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๕๒

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นางมณี โกยกุล) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘ หรือไม่

นางมณี โกยกุล ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องเจ้าพนักงานท้องถิ่น (นายกเทศมนตรีนครปากเกร็ด) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตเทศบาลและเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดนนทบุรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองกลางว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งเลขที่ นบ ๕๒๒๐๔/๔๕๗๐ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ให้ผู้ฟ้องคดีทำการรื้อถอนส่วนที่ก่อสร้างตัดแปลงโดยไม่ได้รับอนุญาต อาคาร ก.ส.ล. ชั้นเดียวขนาดกว้างประมาณ ๑.๔๐-๒.๕๐ เมตร และยาวประมาณ ๘.๕๐ เมตร จำนวน ๑ หลัง ซึ่งอยู่ด้านหลังอาคารเลขที่ ๕๓/๕๘๔ ซอยราชพฤกษ์ ๑๓ ถนนแจ้งวัฒนะ หมู่ที่ ๕ ตำบลบางตลาด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี และคำสั่งเลขที่ นบ ๕๒๒๐๔/๔๕๗๑ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใดของส่วนที่ก่อสร้างตัดแปลงโดยไม่ได้รับอนุญาตดังกล่าว ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้พิจารณาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ ๒/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๘ วินิจฉัยว่า การก่อสร้างตัดแปลงอาคารของผู้ฟ้องคดีเป็นกรณีที่ยังสามารถ



- ๒ -

แก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ ตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงให้เพิกถอนคำสั่งเลขที่ นบ ๕๒๒๐๔/๔๕๓๐ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ และพิจารณาออกคำสั่งใหม่ให้ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมายต่อไป ส่วนคำสั่งเลขที่ นบ ๕๒๒๐๔/๔๕๓๑ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ วินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์

ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งเลขที่ นบ ๕๒๒๐๔/๑๕๕๗ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๘ ให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขอาคารที่ก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตและให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างตัดแปลงอาคาร ตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่ผู้ฟ้องคดีก็ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว และได้ยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ตามหนังสือฉบับลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ ๑๒/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ วินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขอาคารส่วนที่ตัดแปลงโดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นการออกคำสั่งตามขั้นตอนของกฎหมายแล้ว จึงให้ยกอุทธรณ์

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงเจ้าบ้านตามทะเบียนบ้านเท่านั้นไม่มีอำนาจในการแก้ไขหรือต่อเติมอาคารหรือกระทำการใด ๆ เกี่ยวกับตัวอาคาร โดยตัวอาคารดังกล่าวเป็นของนายวินัย ร่วมรักษ ส่วนที่ดินเป็นของนางดวงแข ร่วมรักษ ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นคำสั่งที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถกระทำได้ และในการก่อสร้างอาคารติดรั้วด้านหลังผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตจากเจ้าของที่ดินด้านหลังแล้ว เหลือเพียงยื่นขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้ถูกต้องเท่านั้น อีกทั้งอาคารที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่าตัดแปลงไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ได้ก่อสร้างมาเกินกว่า ๒๐ ปีแล้ว เพียงแต่มีการเปลี่ยนจากผนังตาข่ายเป็นผนังปูนภายหลังปี ๒๕๔๗ เพื่อเป็นการกั้นน้ำจากอาคารที่ติดกันด้านหลังเข้ามาในอาคารของผู้ฟ้องคดีไม่อาจถือว่าเป็นการตัดแปลง นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า มาตรา ๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขอาคารที่ก่อสร้างนั้น ขัดหรือแย้งกับมาตรา ๒๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งจะทำให้กฎหมายที่ขัดหรือแย้งดังกล่าวเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ตามมาตรา ๖



- ๓ -

ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขอาคารที่ก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตให้ผนังทึบห่างจากที่ดินต่ำผู้ครอบครองอย่างน้อย ๐.๕๐ เมตร โดยยื่นขออนุญาตตัดแปลงอาคารให้ถูกต้องและเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเฉพาะในส่วนขอมาตรา ๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ อันเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขอาคารเลขที่ ๕๓/๕๘๔ ซอยราชพฤกษ์ ๑๓ ถนนแจ้งวัฒนะ หมู่ที่ ๕ ตำบลบางตลาด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ในส่วนของระยะห่างที่ต้องมีผนังทึบ และยื่นขออนุญาตตัดแปลงอาคารให้ถูกต้องว่า ขัดหรือแย้งกับมาตรา ๒๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งการโต้แย้งดังกล่าวนี้เกี่ยวข้องกับประเด็นแห่งคดีที่ศาลจะต้องใช้ในการวินิจฉัยเรื่องอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการออกคำสั่งดังกล่าวว่ามีอำนาจกระทำได้หรือไม่ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินั้น จึงให้ส่งข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องแล้ว มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง เมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๕ และมีคำสั่งแจ้งให้สำนักงานศาลปกครองทราบ

คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ต่อมาได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ โดยมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้บรรดาการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือเมื่อมีปัญหาว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และวรรคสี่ บัญญัติให้บรรดาอรรถคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญก่อนวันที่ ๑๕ กันยายน



พุทธศักราช ๒๕๔๕ ให้โอนมาอยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ต่อมา ได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ขึ้นไว้ให้ใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ โดยมาตรา ๓๐๐ วรรคหนึ่ง วรรคสามและวรรคสี่ บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ เป็นศาลรัฐธรรมนูญ และให้บทบัญญัติ มาตรา ๓๕ วรรคสอง วรรคสามและวรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ โดยบรรดาคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างดำเนินการ ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการต่อไป และเมื่อมีการแต่งตั้งตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้แล้ว บรรดาคดีหรือการที่ค้างดำเนินการนั้นให้โอนไปอยู่ในอำนาจ หน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ได้

ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องนี้ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว โดยบทบัญญัติมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีหลักการอย่างเดียวกันกับบทบัญญัติมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและ วรรคสอง และมาตรา ๒๑๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงพิจารณา คำร้องนี้ตามบทบัญญัติมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๑๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญชอบที่จะพิจารณา วินิจฉัยคำร้องนี้ต่อไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑ บททั่วไป ซึ่งเป็น บทบัญญัติหลักการที่ยินยอมให้บุคคลอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้ เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรม



- ๕ -

อันดีของประชาชน รวมทั้งยินยอมให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ เพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้ของรัฐธรรมนูญได้โดยตรง และหากการใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดมีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้แล้ว ให้การใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีสิทธิได้รับการส่งเสริมสนับสนุนและช่วยเหลือจากรัฐในการใช้สิทธิตามความในหมวดนี้ ส่วนการกระทำใดสามารถอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้หรือไม่ การใช้สิทธิและเสรีภาพอย่างไรที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาเป็นรายกรณี ซึ่งกรณีตามคำร้องนี้ผู้ฟ้องคดีมิได้โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ ได้มีการบัญญัติเนื้อหาสาระอันเป็นการล่วงละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้แต่อย่างใด จึงไม่เป็นประโยชน์ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยให้ และกรณีตามคำร้องถือเป็นคำโต้แย้งที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีคำสั่งให้จำหน่ายคำร้อง





(คำสั่งที่ ๒๐/๒๕๕๒)

(นายจรูญ ภัคศิรนากุล)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายจรูญ อินทजार)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายเฉลิมพล เอกอร)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายนุรักษ์ มาประณีต)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายบุญส่ง กุลบุปผา)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายสุพจน์ ไข่มุกด์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดมศักดิ์ นิติมন্ত্রী)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ