

(๒๒)

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ



## ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาลรัฐธรรมนูญ

คำสั่งที่ ๑/๒๕๕๓

เรื่องพิจารณาที่ ๔๖/๒๕๕๒

วันที่ ๑๔ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๕๓

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งความเห็นที่ ๖/๒๕๕๒ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๓ หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดส่งความเห็นที่ ๖/๒๕๕๒ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ ข้อเท็จจริงตามคำร้อง และเอกสารประกอบสรุปได้ว่า

เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๒ นางสมควร ขอรัตน์ กับพวกรวม ๑๒ คน ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้อง บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย และกรรมการผู้จัดการบริหารสินทรัพย์ไทย เป็นผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคดีหมายเลขคำที่ ๔๕๕/๒๕๕๒ และหมายเลขแดงที่ ๖๖๒/๒๕๕๒ ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนเป็นผู้ครอบครองและทำนาบนที่ดินโฉนดเลขที่ ๕๒๒ , ๕๓๖ , ๕๔๐ , ๕๔๑ , ๕๔๓ , ๕๕๐ , ๑๐๖๕ , ๑๐๖๖ , ๑๐๖๗ , ๑๐๗๔ , ๑๐๗๗ , ๑๐๗๘ , ๑๐๗๙ , ๑๐๘๐ , ๑๐๘๑ , ๑๐๘๒ , ๑๐๘๓ และ ๑๐๘๔ ตำบลหนองเต่า อำเภอเก่าเลี้ยว จังหวัดนครสวรรค์ จำนวน ๑๔ แปลง เนื้อที่ดิน ๓๔๕ ไร่ ๒ งาน ๓๔.๑ ตารางวา ที่ดินดังกล่าวเดิมเป็นกรรมสิทธิ์ของ บริษัท โรงสีศิริโสภณ จำกัด



- ๒ -

ต่อมาเจ้าของโรงสีเสนอขายที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงตรวจสอบกรรมสิทธิ์ที่ดินปรากฏว่าเจ้าของโรงสีได้โอนกรรมสิทธิ์ที่ดินตราค่าชำระหนี้ให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตั้งแต่ปี ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีติดต่อขอซื้อที่ดินคืน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิเสธ จนเมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองทำการประมูลขายที่ดินพิพาท ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือถึงคณะกรรมการบริหารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ระงับการขายไว้ก่อนชั่วคราว แต่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการประมูลขายที่ดินดังกล่าวกระทำโดยไม่สุจริต จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง (๑) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้กระทำผิดตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ (๒) ให้การประมูลขายที่ดินพิพาทของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จำนวน ๑๔ แปลง เมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๒ เป็นโมฆะ และ (๓) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขายที่ดินที่พิพาทจำนวน ๑๔ แปลงให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนในราคาประเมินเพื่อเป็นการฟื้นฟูเศรษฐกิจและบรรเทาความเดือดร้อนตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนด

ต่อมาวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๒ ศาลปกครองกลางมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา สรุปได้ว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในกรณีตามฟ้องดังกล่าวเป็นการดำเนินการตามวิธีการและขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๕ มาตรา ๔๐ มาตรา ๗๔ มาตรา ๗๕ และมาตรา ๗๖ ซึ่งเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของผู้ถูกฟ้องคดี โดยต้องห้ามมิให้นำพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีในกรณีดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาพิพากษาต่อไปได้

วันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาพิพากษาต่อไป และยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการ



- ๓ -

หรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยสั่งห้ามผู้ถูกฟ้องคดีจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินพิพาทจนกว่าคดีจะถึงที่สุด

วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ศาลปกครองสูงสุดมีความเห็นสรุปได้ว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนและเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการขายที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนอ้างว่าเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ไปโดยไม่ชอบด้วยพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ อันเป็นการกล่าวหาว่าผู้ถูกฟ้องคดีจำหน่ายทรัพย์สินของลูกหนี้ไปโดยไม่ชอบด้วยพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) แต่พระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ บัญญัติว่า ไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดนี้ และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหาร อันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้ และโดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง



- ๔ -

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ และมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามนัยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ประกอบกับพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗ ซึ่งบัญญัติว่า ให้ บสท. มีวัตถุประสงค์ในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์ปรับโครงสร้างหนี้ และปรับโครงสร้างกิจการ ทั้งนี้ โดยการรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์ รวมตลอดทั้งสิทธิอื่นใดเหนือทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันการชำระหนี้สำหรับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพนั้น หรือโดยการใช้มาตรการอื่นใดเพื่อประโยชน์แก่การฟื้นฟูเศรษฐกิจหรือความมั่นคงของประเทศ และมาตรา ๘ ซึ่งบัญญัติว่า ให้ บสท. มีอำนาจกระทำการต่างๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง (๑) ถือกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินสิทธิต่าง ๆ สร้าง ซื้อ จัดหา ขาย จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจํานำ รับจํานอง แลกเปลี่ยน โอน รับโอน หรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินทั้งในและนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการขายที่ดินที่พิพาทในคดีนี้จึงเป็นการอาศัยอำนาจตามบทกฎหมายดังกล่าว การดำเนินกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการใช้อำนาจปกครองตามกฎหมาย เมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำความผิดดังกล่าวจึงเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย ศาลปกครองจึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๓

การที่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ บัญญัติไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดนี้และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการ



- ๕ -

บริหาร อันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้ จึงมีผลเท่ากับเป็นบทกฎหมายที่ตัดอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองในส่วนที่ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชน อันเนื่องมาจากการที่หน่วยงานของรัฐใช้อำนาจดำเนินกิจการทางปกครองตามกฎหมายตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญข้างต้น

ดังนั้น พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๓ อีกทั้งมาตราดังกล่าวยังเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรานี้ จึงให้ส่งความเห็นของศาลเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย และให้รอการพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว

สำนักงานศาลปกครองได้มีหนังสือสำนักงานศาลปกครอง ที่ สป ๐๐๒๒/ธ ๑๓๗ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๒ เห็นว่า กรณีดังกล่าวอยู่ในบังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง จึงส่งความเห็นของศาลปกครองสูงสุดเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า คำร้องของผู้ร้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย ในระหว่างนั้นให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้ แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ” และมาตรา ๒๑๕ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าเรื่องใดหรือประเด็นใดที่ได้มีการเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา



- ๖ -

เป็นเรื่องหรือประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยพิจารณาวินิจฉัยแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องหรือประเด็นดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้”

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง ได้นั้น ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องไม่เคยมีคำวินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นมาก่อน แต่ประเด็นตามคำร้องที่ได้แย้งว่า พระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๓ หรือไม่ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวแล้วว่า พระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๖ ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๗/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๖ มีหลักการอย่างเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๓ ข้อโต้แย้งตามคำร้อง จึงเป็นเรื่องหรือประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยพิจารณาวินิจฉัยแล้ว ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องหรือประเด็นดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๕ ทั้งไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง ด้วย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย





- ๓ -

(คำสั่งที่ ๑/๒๕๕๓)

(นายจรูญ ภัคศิรนากุล)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายจรูญ อินทजार)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายเฉลิมพล เอกอรู)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายนุรักษ์ มาประณีต)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายบุญส่ง กุลบุปผา)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายวสันต์ ศรีวยพิสุทธิ)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายสุพจน์ ไข่มุกด์)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ