

คำวินิจฉัยของ นายมานิต วิทยาเต็ม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๘/๒๕๕๘

วันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๘

เรื่อง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

นายประมุท สุตะบุตร ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดชลบุรี ที่ ๑ คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจังหวัดชลบุรีที่ ๒ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ ๓ ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขคำที่ ๕๖๑/๒๕๕๗ หมายเลขคดีแดงที่ ๑๒๑๐/๒๕๕๗ ตามคำฟ้องสรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์โฉนดเลขที่ ๒๘๕๓ เลขที่ดิน ๑๘๗ ตำบลนาจอมเทียน อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี เนื้อที่ ๑ ไร่ ๗๔ ตารางวา พร้อมสิ่งปลูกสร้างโดยการรับให้ที่ดินจาก นางรัมภา สุตะบุตร ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินแปลงหมายเลข ๔๗ ในโครงการบ้านสวนริมทะเลที่มีการจัดสรรที่ดิน เนื้อที่ทั้งหมด ๕๒ ไร่ ๑ งาน ที่ดินดังกล่าวตามผังโครงการและบริการปรากฏข้อความในเอกสารโฆษณาชี้ชวนต่อสาธารณะมีการกำหนดที่สาธารณะส่วนกลาง เช่น อาคารสโมสร สระว่ายน้ำ สนามเด็กเล่น สวนพฤกษชาติ ซุปเปอร์มาร์เก็ต สนามเทนนิส สโมสรตกปลา ที่จอดรถและบริการยามรักษาความปลอดภัย ๒๔ ชั่วโมง ต่อมาผู้ประกอบการโครงการบ้านสวนริมทะเลได้เปลี่ยนแปลงโครงการที่ได้โฆษณาดังกล่าว โดยผู้ประกอบการได้นำพื้นที่ที่จะมีการก่อสร้างสวนพฤกษชาติ และซุปเปอร์มาร์เก็ตขายให้แก่ นายสุขวิช รังสิตพล เป็นที่ดินแปลงหมายเลข C-๓ สนามเทนนิสถูกย้ายสถานที่ตั้ง ไปอยู่นอกโครงการและพื้นที่เดิมมีการก่อสร้างอาคารเป็นทาวน์เฮาส์ อาคารสโมสรได้ถูกเปลี่ยนตำแหน่งที่ตั้งจากเดิมไปยังที่ตั้งใหม่จนอาคารบางส่วนรुकล้ำพื้นที่ชายหาดและพื้นที่บางส่วนมีการก่อสร้างเป็นโรงแรม และไม่จัดให้มี สโมสรตกปลา และที่จอดรถตามเอกสารโฆษณาชี้ชวน และผู้ประกอบการได้ดำเนินการขยายเนื้อที่ของโครงการเพิ่มขึ้นทางด้านทิศใต้โดยรื้อแนวกำแพงทางด้านทิศใต้ ซึ่งติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีและสร้างกำแพงขึ้นใหม่ห่างจากแนวเดิมประมาณ ๖๐ เมตร และได้เรียกเก็บเงินค่าบริการสาธารณะต่าง ๆ โดยไม่แสดงหลักฐานว่าได้รับอนุญาตถูกต้องตามกฎหมาย ไม่มีการออกใบเสร็จรับเงินในนามนิติบุคคลและไม่มีการบำรุงซ่อมแซมสิ่งสาธารณูปโภค เช่น ถนนในโครงการ โดยที่ดินของผู้ฟ้องคดีแปลงหมายเลข ๔๗ ไม่ปรากฏหลักฐานว่าผู้ประกอบการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์

หรือมีหลักฐานที่แสดงถึงกรรมสิทธิ์ คงมีแต่คำขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินเนื้อที่ ๓๑ ไร่ ๕๕ ตารางวา ฉบับลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๒๕

ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้เรียกผู้ฟ้องคดีไปบันทึกถ้อยคำ หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอทราบความคืบหน้าเกี่ยวกับการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในเรื่องร้องเรียนดังกล่าวจำนวน ๔ ฉบับ ปัจจุบันผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับการแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่อย่างไร

นอกจากนั้น ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องเรียนถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและกรมที่ดินว่า ผู้ประกอบกิจการจัดสรรที่ดิน โครงการบ้านสวนริมทะเล ซึ่งตั้งอยู่ที่ซอยนาจอมเทียน ๔๘ ถนนสุขุมวิท กิโลเมตรที่ ๑๖๑ - ๑๖๒ ตำบลนาจอมเทียน อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ดำเนินกิจการการจัดสรรที่ดิน โดยไม่ได้รับอนุญาตตามประมวลกฎหมายที่ดิน ทำให้ผู้ฟ้องคดีและผู้ซื้อที่ดินในโครงการได้รับความเสียหาย เลขาธิการกรมที่ดิน ได้มีหนังสือชี้แจงตอบเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีว่า กรมที่ดินได้มอบหมายให้ จังหวัดชลบุรีตรวจสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และจังหวัดชลบุรีมีหนังสือชี้แจงตอบเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีว่า จังหวัดชลบุรีได้แจ้งให้อำเภอสัตหีบดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง กรณีดังกล่าวแล้วปรากฏผลว่า ที่ตั้งของโครงการบ้านสวนริมทะเล เป็นที่ดินโฉนดที่ดินเดิมคือ โฉนดที่ดิน เลขที่ ๕๔๘ เลขที่ ๑๖๓๖ เลขที่ ๒๒๒๕ เลขที่ ๒๔๒๑ เลขที่ ๒๔๒๒ และเลขที่ ๒๔๓๕ ตำบลนาจอมเทียน อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี และจากการตรวจสอบพบว่ามีเพียงโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๔๘ เท่านั้นที่มีหลักฐานการยื่นคำขออนุญาตทำการค้าที่ดินและขอทำการจัดสรรที่ดิน ส่วนที่ดินอื่นนอกจากนี้ ไม่พบหลักฐานการขออนุญาตแต่อย่างไร แต่เนื่องจากข้อมูลยังไม่ชัดเจนเพียงพอ อำเภอสัตหีบ จึงได้ขอความร่วมมือจากสำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาสัตหีบตรวจสอบที่ดินที่ตั้งโครงการบ้านสวนริมทะเล ในส่วนของโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๖๓๖ เลขที่ ๒๒๒๕ เลขที่ ๒๔๒๑ เลขที่ ๒๔๒๒ และเลขที่ ๒๔๓๕ ว่าได้มีการกระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับการค้าที่ดินและการจัดสรรที่ดินหรือไม่ แต่จนถึงปัจจุบัน ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับการแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวแต่อย่างไร

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดำเนินการกับผู้ประกอบกิจการจัดสรรที่ดินตามโครงการบ้านสวนริมทะเล เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ ต้องปฏิบัติและปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร จึงขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งดังนี้

(๑) มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามดำเนินการให้ผู้ประกอบธุรกิจจัดสรรที่ดินโครงการบ้านสวนริมทะเล ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และดำเนินการตามรายละเอียดของโครงการตามข้อความในเอกสารโฆษณาชี้ชวนต่อประชาชนผู้บริโภคและการระงับการผนวกที่ดินนอกโครงการเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของโครงการ และให้ก่อสร้างแนวเขตทางด้านทิศใต้ตามแนวเขตเดิมที่ผู้ประกอบธุรกิจได้ทำการรื้อถอนออกไป

(๒) มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามดำเนินการกับผู้ประกอบธุรกิจโครงการบ้านสวนริมทะเล ให้ส่งมอบคืนสาธารณูปโภคอันเป็นทรัพย์สินส่วนกลางที่ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินและผู้บริโภคมีสิทธิใช้สอยร่วมกัน และให้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงพัฒนาที่ดินและค่าก่อสร้างสาธารณูปโภค

(๓) มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามดำเนินการให้ผู้ประกอบธุรกิจโครงการบ้านสวนริมทะเล คืนเงินที่ได้เรียกเก็บไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายพร้อมดอกเบี้ยแก่ผู้ฟ้องคดี

(๔) มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญารวมทั้งความผิดฐานฉ้อโกงประชาชนกับผู้ประกอบธุรกิจโครงการบ้านสวนริมทะเล และให้แจ้งต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒

(๕) มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามดำเนินการตรวจสอบการยื่นแบบเสียภาษีอากรของผู้ประกอบธุรกิจโครงการบ้านสวนริมทะเล การใช้จ่ายเงินที่เรียกเก็บค่าดูแลบำรุงรักษาสาธารณูปโภค รายรับต่าง ๆ รวมถึงรายรับจากการขายที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคหรือทรัพย์สินส่วนกลาง และการใช้สถานที่พักผ่อนหรือโรงแรมในอาคารสโมสรอันเป็นทรัพย์สินส่วนกลางของโครงการ ว่าได้ดำเนินการโดยถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ หากพบว่า ดำเนินการโดยมิชอบให้คืนเงินรายรับดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมายแก่ผู้ฟ้องคดี

(๖) มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันหรือแทนกันชำระค่าฤชาธรรมเนียม ค่าทนายความ และค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดีแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามละเลยต่อหน้าที่และปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าในการดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินและคุ้มครองผู้บริโภคต่อผู้ประกอบธุรกิจจัดสรรที่ดินโครงการบ้านสวนริมทะเลจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือฉบับลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๔ ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับหนังสือชี้แจงตอบจากผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๓ แต่อย่างไร ตลอดจนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือฉบับลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ร้องเรียน ต่อกรมที่ดินโดยได้รับหนังสือชี้แจงตอบฉบับลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ นั้น ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิ นำคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายในกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๔๕ ดังกล่าวข้างต้น แต่เมื่อผู้ฟ้องคดี ได้นำคดีมายื่นฟ้องคดีต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา การฟ้องคดีตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลปกครองกลางจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองกลางต่อศาลปกครองสูงสุดขอให้มีการรับคำฟ้อง ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา และได้แย้งว่า มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งศาลจะใช้บังคับแก่คดีนี้ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่จะฟ้อง หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ต้องด้วยบทบัญญัติ มาตรา ๖ แห่งรัฐธรรมนูญ ทั้งยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว ขอให้ส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีไปให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้ว ให้ส่งความเห็นข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีผู้อุทธรณ์ ไปยัง ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องแล้วมีมติให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๒๕ “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น เท่านั้นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๕ “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบชั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๕) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(๑) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(๒) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น”

มาตรา ๔๕ “การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”

มาตรา ๕๒ “การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคล จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้”

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้”

การพิจารณาและการวินิจฉัย

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๒) นั้น คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรมีสองลักษณะคือ ลักษณะแรกเป็นหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดีโดยตรง เช่น ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขออนุญาตในกิจการหรือธุรกรรมที่ต้องมีใบอนุญาตหรือขอให้ออกหนังสือรับรองในเรื่องที่ต้องมีหนังสือรับรองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ลักษณะที่สอง คือ หน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่สาม ซึ่งการไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเดือดร้อนหรือเสียหาย คดีของผู้ฟ้องคดีรายนี้เป็นคดีในลักษณะที่สอง เพราะคำขอของผู้ฟ้องคดีมีข้อความขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลที่สามกระทำหรือละเว้นกระทำเกี่ยวกับการละเมิดของบุคคลที่สามต่อกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับของรัฐซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการต่อบุคคลที่สามผู้กระทำการละเมิดนั้น แต่ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย

กรณีที่เขาหน้าทีของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับข้อที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอในกิจการของผู้ฟ้องคดีเอง นั้น หากผู้ฟ้องคดีนำคดีมาสู่ศาลปกครองภายหลังกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีหรือเมื่อพ้นอายุความฟ้องคดีแล้ว ย่อมพิจารณาได้ว่าผู้ฟ้องคดีละเลยในสิทธิของตนเองจนเกินเวลาอันสมควรแล้วเสมือนเป็นการยินยอมหรือไม่คัดค้านกับการที่เขาหน้าทีกระทำหรือละเว้นการกระทำนั้นจึงมีกฎหมายจำกัดระยะเวลาการใช้สิทธิฟ้องคดีไว้มิให้สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีเมื่อเลยกำหนดเวลาที่กำหนดไว้พอสมควรแล้ว แต่สำหรับกรณีเกี่ยวกับการละเมิดของบุคคลที่สามที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องเขาหน้าทีของรัฐเพื่อให้เขาหน้าทีของรัฐดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อบุคคลที่สาม ซึ่งมีลักษณะที่อาจเป็นกรณีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๕) ด้วยนั้น หากจะถือเอากำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ฯลฯ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ เป็นกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีอย่างเด็ดขาด ก็อาจเกิดความเสียหายเพราะมีผลเป็นการบิดเบือนความรับผิดชอบของบุคคลที่สามและเกิดเป็นผลว่า เขาหน้าทีของรัฐผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการรักษากฎหมาย ไม่ต้องรับผิดชอบในการใช้อำนาจหน้าที่รักษากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับอีกแล้วโดยเหตุเพราะมีผู้ฟ้องคดีต่อศาลแล้วศาลยกฟ้องเนื่องจากพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ทั้ง ๆ ที่การละเมิดต่อกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับและความเสียหายต่อผู้อื่นยังมีอยู่โดยมิได้มีการแก้ไขเยียวยา และการถือระยะเวลาจำกัดการฟ้องคดีเช่นนี้อาจมีผลเลยไปถึงขั้นว่า การละเมิดของบุคคลที่สามดังกล่าวกลายเป็นความถูกต้องโดยปริยาย ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีมาตรการแก้ไขไว้ดังปรากฏในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๒ ว่า

มาตรา ๕๒ “การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้”

อย่างไรก็ดีการใช้บังคับมาตรา ๕๒ นี้ อาจจะมีปัญหาได้ในการวินิจฉัยความหมายของคำว่า “การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ” ในวรรคหนึ่ง” และคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ในวรรคสอง กล่าวคือ หากแปลความหมายว่า ประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์แก่ส่วนรวม คือ ประโยชน์ของบุคคล

หรือสังคมทั่วไป มิใช่ประโยชน์เฉพาะลูกค้าโครงการบ้านจัดสรร กรณีของผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ในคดีที่ศาลปกครองส่งปัญหาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนั้น ก็จะไม่ได้รับความคุ้มครองจาก พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๒ ซึ่งเป็น บทบัญญัติแก้ไขจุดอ่อนของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ ตามนัยของกรณีในลักษณะที่สองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของบุคคลที่สามดังกล่าวข้างต้น กล่าวคือ โดยการแปลเช่นนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลและตรวจสอบการดำเนินธุรกิจ การจัดสรรที่ดินก็จะไม่ถูกบังคับให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในการที่ผู้ดำเนินธุรกิจการจัดสรรที่ดิน ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องและถูกกล่าวหาว่าบุกรุกที่สาธารณะ เพราะเหตุ ที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีเก้าสิบวันดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานให้ความหมายของสาธารณะว่า “เพื่อประชาชนทั่วไป” ประโยชน์ สาธารณะจึงแปลได้ว่า “ประโยชน์เพื่อประชาชนทั่วไป” หรือหากเทียบเคียงกับคำว่า “สาธารณประโยชน์” ในพจนานุกรมฉบับดังกล่าวก็มีความหมายว่า “ประโยชน์ทั่วไปแก่ประชาชน” และคำว่า “ส่วนรวม” พจนานุกรมฉบับดังกล่าวให้ความหมายว่า “หมู่คณะ เช่น เห็นแก่ส่วนรวม ทำเพื่อส่วนรวม, ส่วนที่ใช้ ร่วมกัน เช่น ห้องน้ำส่วนรวม ทำเพื่อส่วนรวม” ดังนั้น จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๒ ได้มีบทบัญญัติกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหา ของมาตรา ๔๕ ในกรณีข้างต้นไว้กล่าวคือ ข้อที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ตรวจแบบการยื่นเสียภาษีของโครงการ ย่อมเป็นคำฟ้องที่ขอให้รักษาประโยชน์สาธารณะตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง ส่วนข้อที่เกี่ยวกับการ สาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกส่วนรวมของหมู่บ้านย่อมเป็นเรื่องเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวม ของเจ้าของและผู้อยู่อาศัยในพื้นที่โครงการตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าวรรคสองนี้ กรณีใดจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือไม่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจหรือความเห็นของศาลปกครองฝ่ายเดียว ก็ยังกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๒ ได้มีมาตรการแก้ไขข้อจำกัดของระยะเวลาฟ้องคดีในมาตรา ๔๕ ไว้แล้วและยังไม่ปรากฏว่า ศาลปกครอง จะได้อินิจฉัยว่า มาตรา ๕๒ ใช้บังคับเพื่อแก้ไขข้อจำกัดของระยะเวลาฟ้องคดีตามมาตรา ๔๕ มิได้ การจำกัดระยะเวลาฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติการตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ในข้อที่ผู้ฟ้องคดีร้องว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือ

เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงเป็นการขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ นั้น พิจารณาแล้ว เห็นว่า สิทธิของบุคคลในการฟ้องคดีหรือร้องต่อศาลเพื่อการแก้ไขเยียวยาการที่มีผู้อื่นละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมายของตนนั้น เป็นสิทธิพื้นฐานซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ พิจารณาแล้วเห็นว่า การใช้สิทธิของบุคคลในการฟ้องคดีนั้น กฎหมายอาญาก็ดี กฎหมายแพ่งก็ดี กฎหมายปกครองก็ดี ของประเทศใด ๆ ในโลก ย่อมมีข้อกำหนดวิธีการใช้สิทธิ และระยะเวลาใช้สิทธิหรืออายุความไว้เพื่อมิให้มีการละเลยเพิกเฉยและเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เกี่ยวข้องที่อาจถูกฟ้องคดี การกำหนดระยะเวลาใช้สิทธิฟ้องคดีจึงไม่ถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิในการฟ้องคดี เว้นแต่จะกำหนดระยะเวลาไว้สั้นจนสุดวิสัยของผู้มีสิทธิที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีทันเวลาได้ หรือเป็นเหตุเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์แก่ส่วนรวม ดังนั้นจึงเห็นว่า กำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันเพื่อการใช้สิทธิฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ ประกอบกับมีข้อยกเว้นเป็นการผ่อนคลายระยะเวลาเก้าสิบวันตามมาตรา ๕๒ ตามนัยที่อรรถาธิบายไว้ข้างต้น เป็นกำหนดระยะเวลาที่มีเหตุผล ไม่เป็นการจำกัดสิทธิในการฟ้องคดีของผู้ร้องแต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ ประกอบกับมาตรา ๕๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

นายมานิต วิทยาเต็ม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ