

สำเนา

- ๑ พ.ย. ๒๕๖๐

○ คำสั่ง



(ด. ๒๑)

คำร้องที่ ๔๔๑/๒๕๖๘
คำสั่งที่ ๖๗๖/๒๕๖๐

ในพระปรมາภิไயพระมหาภัตtriy

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๗ฯ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๐

คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร

ผู้พ้องคิด

ระหว่าง

บริษัท วินสัน กอล์ฟคลับ จำกัด โดยเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์
ของบริษัท วินสัน กอล์ฟคลับ จำกัด ที่ ๑

บริษัท เดอะ แอนเซอร์ เพลส ทาวเวอร์ จำกัด
โดยเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ของบริษัท เดอะ แอนเซอร์ เพลส
ทาวเวอร์ จำกัด ที่ ๒

ธนาคารยูโอบี จำกัด (มหาชน)
(ธนาคารแห่งประเทศไทย จำกัด เดิม) ที่ ๓

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๗๖/๒๕๖๘
หมายเลขแดงที่ ๒๕๗/๒๕๖๘ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นนิตบุคคลประเภทบริษัทจำกัด
ได้รับอนุญาตจากผู้ฟ้องคดีตามดิในการประชุมครั้งที่ ๑๒/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม
๒๕๓๔ ให้จัดสรรที่ดิน ๓๙ แปลง ตามที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๙๕ (จัดบางส่วน) เลขที่ ๘๙๖



/เลขที่ ๘๙๖...

เลขที่ ๘๙๙ เลขที่ ๙๐๑ เลขที่ ๙๐๒ (จัดบางส่วน) เลขที่ ๙๑๙ เลขที่ ๙๒๑ เลขที่ ๙๒๓
 เลขที่ ๙๒๕ เลขที่ ๑๙๐๑ เลขที่ ๒๐๗๙ เลขที่ ๒๕๕๓ เลขที่ ๕๓๐๓ เลขที่ ๕๖๑๕
 เลขที่ ๙๗๔๕ เลขที่ ๑๙๐๖๑ เลขที่ ๒๒๔๑๕ ถึงเลขที่ ๒๒๔๒๐ เลขที่ ๒๔๖๗๔ เลขที่ ๓๒๔๑๐
 (จัดบางส่วน) เลขที่ ๓๓๒๕๖ เลขที่ ๓๓๒๕๘ เลขที่ ๓๓๒๕๐ เลขที่ ๓๓๓๗ ถึงเลขที่
 ๓๓๓๘๓ เลขที่ ๓๓๖๑๐ ถึงเลขที่ ๓๓๖๑๔ และเลขที่ ๓๓๖๓๐ แขวงสามวา
 ฝั่งตะวันตก เขตมีนบุรี กรุงเทพมหานคร โดยโครงการจัดสรรที่ดินแบ่งเป็น ๖ ส่วน ต่อมา
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขอลดโครงการลงโดยขอเลิกส่วนที่ ๕ และส่วนที่ ๖ ซึ่งในการประชุม
 ครั้งที่ ๒๕/๒๕๓๘ เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๓๘ ผู้ฟ้องคดีได้ออนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
 ยกเลิกโครงการส่วนที่ ๕ และส่วนที่ ๖ สำหรับโครงการส่วนที่ ๑ ถึงส่วนที่ ๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
 ได้ยื่นขออนุญาตจัดสรรส่วนที่ ๑ ส่วนที่ ๒ และส่วนที่ ๔ ซึ่งโครงการส่วนที่ ๑ ใบอนุญาต
 เลขที่ ๓๗๖/๒๕๓๘ ออกให้ ณ วันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๓๘ ครบกำหนดแล้วเสร็จ ๓ ปี
 เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๓๗ โครงการส่วนที่ ๒ ใบอนุญาตเลขที่ ๔๑/๒๕๓๕ ออกให้ ณ
 วันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๓๕ ครบกำหนดแล้วเสร็จ ๓ ปี เมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๓๘ และ
 โครงการส่วนที่ ๔ ใบอนุญาตเลขที่ ๖๗/๒๕๓๘ ออกให้ ณ วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕
 ครบกำหนดแล้วเสร็จ ๓ ปี เมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ แต่ในระหว่างดำเนินการตาม
 โครงการดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังจัดทำสาธารณูปโภค คือ ถนน ป้อมบัดน้ำเสีย ไฟฟ้า
 ประปา ไม่แล้วเสร็จ จึงจัดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (ธนาคารแหลมทอง จำกัด เดิม) ทำสัญญาค้ำประกัน
 การจัดทำสาธารณูปโภคกับผู้ฟ้องคดี รวม ๗ ฉบับ คือ (๑) สัญญาค้ำประกันเลขที่ ๓๔-๔๐๑-๔
 ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๓๘ จำนวนเงิน ๑๗,๘๒๘,๘๕๖ บาท ค้ำประกันการจัดทำ
 ป้อมบัดน้ำเสีย (๒) สัญญาค้ำประกันเลขที่ ๓๔-๔๐๒-๗ ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๓๘
 จำนวนเงิน ๘,๖๒๘,๘๑๐ บาท ค้ำประกันการจัดทำระบบประปาในโครงการส่วนที่ ๑
 (๓) สัญญาค้ำประกันเลขที่ ๓๔-๔๐๓-๐ ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๓๘ จำนวนเงิน
 ๒,๘๔๑,๘๒๕ บาท ค้ำประกันการจัดทำระบบไฟฟ้าในโครงการส่วนที่ ๑ (๔) สัญญาค้ำประกัน
 เลขที่ ๓๔-๔๐๔-๓ ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๓๘ จำนวนเงิน ๕๖,๐๓๔,๒๗๔ บาท
 ค้ำประกันการจัดทำถนนในโครงการส่วนที่ ๑ (๕) สัญญาค้ำประกันเลขที่ ๓๔-๐๑๕-๖
 ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๓๕ จำนวนเงิน ๒,๔๐๑,๒๐๐ บาท ค้ำประกันการจัดทำระบบไฟฟ้า
 ในโครงการส่วนที่ ๒ (๖) สัญญาค้ำประกันเลขที่ ๓๔-๐๑๖-๕ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๓๕
 จำนวนเงิน ๓,๐๔๔,๗๖๐ บาท ค้ำประกันการจัดทำระบบประปาในโครงการส่วนที่ ๒ และ



(๗) สัญญา...

(๗) สัญญาค้ำประกันเลขที่ ๓๕-๐๑๗-๒ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๓๕ จำนวนเงิน ๒,๔๑๗,๙๕๓.๒๐ บาท ค้ำประกันการจัดทำถนนในโครงการส่วนที่ ๒ ต่อมา เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้โอนกรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงสาธารณูปโภคในโครงการส่วนที่ ๑ ส่วนที่ ๒ และส่วนที่ ๔ รวม ๙ แปลง ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งสิทธิและหน้าที่ในการจัดการดูแลบำรุงรักษาที่ดินสาธารณูปโภคจึงตกเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามข้อ ๓๐ แห่งประกาศของคณะกรรมการปฏิริหาริจัล ฉบับที่ ๒๙๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ต่อมา คุณหญิง ทองก้อน จันทวิมล นางอรพินท์ สุคณิช โดยนายอาภัสสร์ จันทวิมล ผู้รับมอบอำนาจ นายอมร จันทวิมล โดยนายอาภัสสร์ จันทวิมล ในฐานะผู้จัดการมรดก และนายแพทย์วิชัย อธิชาตการ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๐ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้จัดสรรที่ดินยังมิได้ดำเนินการพัฒนาที่ดิน และสาธารณูปโภค ทำให้ไม่สามารถเข้าไปอยู่อาศัยได้ หลังจากนั้น ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถูกศาลล้มละลายกลางมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด ต่อมา ศาลล้มละลายกลางได้มีคำพิพากษา คดีหมายเลขแดงที่ ๑. ๑๐๘๑/๒๕๔๐ และคดีหมายเลขแดงที่ ๖๐๖/๒๕๔๐ สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตอกเป็นบุคคลล้มละลาย ต่อมา ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๔๑ ผู้ฟ้องคดีได้มีมติให้แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะผู้ค้ำประกัน ให้จัดทำสาธารณูปโภคให้แล้วเสร็จ หากไม่ประสงค์จะจัดทำก็ให้ส่งมอบเงินตามสัญญาค้ำประกัน จำนวน ๙ ฉบับ เป็นเงินจำนวน ๗๗,๒๔๗,๒๗๙.๒๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันได้รับหนังสือ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือที่ ๘๗ ๐๕๗.๒/๑๑๓๑ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๑ แจ้งมติของผู้ฟ้องคดี ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือที่ บสพ ๒๗๓/๔๑ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๑ ปฏิเสธการชำระหนี้ตามสัญญาค้ำประกัน โดยอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่สามารถชี้ชัดว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นฝ่ายผิดนัด ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๑๐/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๑ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชำระเงินตามสัญญาค้ำประกัน หากไม่ส่งมอบเงินตามกำหนด ผู้ฟ้องคดีจะดำเนินการตามกฎหมายต่อไป แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือที่ บสพ ๐๐๑/๕๒ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๒ ยืนยันปฏิเสธการชำระหนี้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า โครงการและวิธีการจัดสรรที่ดินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ไว้ต่อผู้ฟ้องคดี เป็นสัญญาทางปกครองและเป็นสัญญาประธานส่วนสัญญาค้ำประกันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้ไว้กับผู้ฟ้องคดีเป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาทางปกครองดังกล่าว จึงเป็นสัญญาทางปกครองด้วย อีกทั้งสัญญาดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ซึ่งถือเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ



/ผู้ฟ้องคดี...

ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือ ที่ มหา ๐๔๑๗.๒/๑๔๗ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๗ และหนังสือ
ที่ มหา ๐๔๑๗.๒/๑๔๘ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๗ แจ้งมติของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวให้
เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบ และมีหนังสือ
ที่ มหา ๐๔๑๗.๒/๔๙๔ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๗ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทราบ
ซึ่งเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ ที่ ยช ๐๔๐๔/๐๑๔๑๖
ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ แจ้งว่า เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีอำนาจตามมาตรา ๒๒
มาตรา ๒๔ และมาตรา ๑๐๙ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๙๓ จึงไม่อาจ
ดำเนินการจัดทำสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรถี่ดินวินสันได้ ส่วนเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์
ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาแต่อย่างใด สำหรับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓
ได้มีหนังสือ ที่ บสพ ๖๖๐/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ปฏิเสธการจัดทำ
สาธารณูปโภคและปฏิเสธการชำระหนี้เงินตามสัญญาค้ำประกัน ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีการประชุม^๑
ครั้งที่ ๗/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๗ ที่ประชุมมีมติให้ประธานกรรมการ
จัดสรรถี่ดินกรุงเทพมหานครฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อ
ศาลปกครองชั้นต้น

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

๑. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันจัดทำสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรถี่ดิน
วินสัน ของโครงการส่วนที่ ๑ ส่วนที่ ๒ และส่วนที่ ๔ ให้แล้วเสร็จตามแผนผังโครงการและ
วิธีการจัดสรรถี่ดินที่ได้รับอนุญาต ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด

๒. หากไม่สามารถดำเนินการจัดทำสาธารณูปโภคตามข้อ ๑ ให้แล้วเสร็จ
ตามกำหนดเวลาดังกล่าว ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชำระเงินตามสัญญาค้ำประกันการจัดทำ
สาธารณูปโภค จำนวน ๗ ฉบับ เป็นเงินจำนวน ๗๗,๒๔๗.๒๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย
ระหว่างผิดนัดในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า
คำฟ้องนี้ศาลรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ได้รับอนุญาตให้จัดสรรถี่ดิน
โครงการส่วนที่ ๑ ตามใบอนุญาตเลขที่ ๓๗๖/๒๕๓๔ โครงการส่วนที่ ๒ ตามใบอนุญาต
เลขที่ ๔๑/๒๕๓๔ และโครงการส่วนที่ ๔ ตามใบอนุญาตเลขที่ ๖๗/๒๕๓๔ ซึ่งจะต้อง^๒
จัดทำบ่อบำบัดน้ำเสีย ระบบประปา ระบบไฟฟ้า และถนนภายในโครงการดังกล่าว
แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังมิได้จัดให้มีสาธารณูปโภคตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาต



/ผู้ฟ้องคดี...

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามีเหตุเชื่อได้ว่า การจัดทำสาธารณูปโภคดังกล่าวยังไม่แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องจัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงินค้ำประกัน การจัดทำสาธารณูปโภคของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยธนาคารหรือสถาบันการเงินผู้ค้ำประกัน จะต้องชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามที่กำหนดไว้ในสัญญาค้ำประกัน และจะต้องชำระภายในเวลาที่กำหนด เพื่อผู้ฟ้องคดีจะได้ใช้เงินนั้นจัดการให้มีสาธารณูปโภคตามแผนผังที่ได้รับอนุญาตตามนัยมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และวรรคสอง บัญญัติว่า ผู้ฟ้องคดีอาจมอบหมายให้ผู้ค้ำประกันรับไปดำเนินการจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณูปโภคหรือปรับปรุงดินให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่ผู้ฟ้องคดีกำหนดแทนการเรียกให้ผู้ค้ำประกันชำระเงินก็ได้ ถ้าผู้ค้ำประกันไม่เริ่มทำการในเวลาอันควร หรือไม่ทำการให้แล้วเสร็จภายในกำหนด ผู้ฟ้องคดีมีอำนาจเรียกให้ผู้ค้ำประกันชำระเงินดังกล่าว ตามวรรคหนึ่งได้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (ธนาคารแหลมทอง จำกัด เดิม) ได้ทำสัญญาค้ำประกันรวม ๗ ฉบับ คือ (๑) สัญญาค้ำประกันเลขที่ ๓๔-๔๐๑-๔ (๒) สัญญาค้ำประกันเลขที่ ๓๔-๔๐๒-๗ (๓) สัญญาค้ำประกันเลขที่ ๓๔-๔๐๓-๐ (๔) สัญญาค้ำประกันเลขที่ ๓๔-๔๐๔-๓ (๕) สัญญาค้ำประกันเลขที่ ๓๔-๐๑๕-๙ (๖) สัญญาค้ำประกันเลขที่ ๓๔-๐๑๖-๙ (๗) สัญญาค้ำประกันเลขที่ ๓๔-๐๑๗-๒ กับผู้ฟ้องคดี ซึ่งมีสถานะเป็นคณะกรรมการตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และสาระสำคัญในสัญญาดังกล่าว เป็นสัญญาที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ร่วมกันกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ได้รับอนุญาตให้จัดสรรที่ดิน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้รับโอนสิทธิในที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่กำหนดให้เป็นที่จัดทำสาธารณูปโภค สัญญาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมิใช่สัญญาที่บุคคลภายนอกผูกพันตนต่อเจ้าหนี้เพื่อชำระหนี้เมื่อลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ตามนัยมาตรา ๖๙๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เป็นสัญญาที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งยอมผูกพันตนร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จัดทำสาธารณูปโภค สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันจัดทำสาธารณูปโภค จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งกล่าว และเป็นคดีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้



/ผู้ถูกฟ้องคดี...

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันจัดทำสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรถี่ดิน แต่หากไม่สามารถจัดทำได้ ก็ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชำระเงินตามสัญญาคำประกันรวม ๗ ฉบับ กรณีจึงถือว่า มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และคำขอดังกล่าวเป็นคำขอที่ศาลเมื่อานาจกำหนด คำบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย ก่อนฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

กรณีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปว่า ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาขึ้นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาแห่งการฟ้องคดีหรือไม่ เห็นว่า เมื่อเหตุแห่งการฟ้องคดีสืบเนื่องมาจาก สัญญาคำประกัน จำนวน ๗ ฉบับ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๑ ปฏิเสธการชำระหนี้ตามที่ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิเรียกร้องตามสัญญาคำประกันการจัดทำสาธารณูปโภคดังกล่าว แม้ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีจะได้รับหนังสือแจ้งการปฏิเสธชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีในวันใด แต่ในรายงานการประชุม ครั้งที่ ๑๐/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๑ ฝ่ายเลขานุการรายงานต่อที่ประชุมของผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๑ ปฏิเสธการชำระเงินทั้งหมด ผู้ฟ้องคดีจึงยื่อมรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดคือ วันที่มีการประชุมและฝ่ายเลขานุการได้รายงาน การปฏิเสธการชำระหนี้ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องนำคดีมาขึ้นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นภายในกำหนด ๕ ปี นับตั้งแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กล่าวคือจะต้องนำคดีมาฟ้องภายในวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๖ เป็นอย่างช้าที่สุด การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาขึ้นฟ้องเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘ (ที่ถูกคือ วันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘) จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว

ส่วนกรณีที่ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมธุรกิจօสังหาริมทรัพย์ในฐานะกรรมการ และเลขานุการของผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๗ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จัดทำสาธารณูปโภคตามโครงการดังกล่าว และหากไม่ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๑๕ วัน ก็จะแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๑๕ วัน ก็เป็นการดำเนินการภายในหลังที่ล่วงพันระยะเวลาแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา



/คดีปกครอง...

คดีปักครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ไปแล้ว หนังสือแจ้งดังกล่าวและหนังสือปฏิเสธการชำระหนี้ของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ หนังสือปฏิเสธของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก็มีทำให้เกิดสิทธิที่จะฟ้องคดีขึ้นใหม่แต่อย่างใด

กรณีมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า คดีที่ยื่นฟ้องเป็นคดีนี้จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือมีเหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่ นั้น เห็นว่า การจัดทำสารณูปโภคที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหน้าที่โดยตรงในการจัดทำในฐานะผู้ได้รับอนุญาตให้จัดสรรที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้รับโอนที่ดินแปลงสารณูปโภคที่จะต้องรับไปทั้งสิทธิและหน้าที่ในการจัดการดูแลบำรุงรักษาที่ดินนั้นต่อจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามข้อ ๓๐ แห่งประกาศของคณะกรรมการปฏิริหาริจัต ฉบับที่ ๒๙๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะผู้ค้าประกันการจัดทำสารณูปโภคของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กิตา แต่การจัดทำสารณูปโภคดังกล่าวก็เพื่อประโยชน์ของลูกบ้านผู้ซื้อที่ดินโครงการwin-sunของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เท่านั้น อีกทั้งเหตุแห่งการดำเนินการเร่งรัดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จัดทำสารณูปโภคในโครงการดังกล่าว ก็มีเหตุจากการร้องเรียนของผู้ซื้อที่ดินจำนวน ๔ ราย ที่มีหนังสือร้องต่อผู้ฟ้องคดีตามหนังสือลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๐ หลังจากที่ศาลล้มละลายกลางมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และ การยื่นฟ้องคดีนี้จึงมิใช่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือมีเหตุจำเป็นอื่นแต่อย่างใด ไม่ต้องด้วยมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งกล่าว

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ความว่า มูลเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้คือ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้จัดสรรที่ดิน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินสารณูปโภค ไม่ดำเนินการจัดทำสารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินให้แล้วเสร็จตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งสิทธิการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๓ และตามข้อ ๓๐ แห่งประกาศของคณะกรรมการปฏิริหาริจัต ฉบับที่ ๒๙๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) มิใช่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ปฏิเสธการชำระหนี้โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีไม่สามารถชี้ชัดว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นฝ่ายผิดนัด ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ที่ นท ๐๔๑๗.๒/๑๕๗ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๗ และหนังสือ ที่ นท ๐๔๑๗.๒/๑๕๘ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๗ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการจัดทำสารณูปโภค



/แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑...

แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ปฏิเสธการดำเนินการทั้งหมด ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้ตอบรับหรือปฏิเสธแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๗ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จัดทำสาธารณูปโภคในโครงการให้แล้วเสร็จหรือชำระเงินตามสัญญาค้ำประกัน จำนวน ๗ ฉบับ ตามที่ยอมผูกพันตนร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ปฏิเสธการชำระหนี้ทั้งหมดเช่นกัน ต่อมา วันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๗ ผู้ฟ้องคดีจึงมีมติให้ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามต่อศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้ร่วมกันดำเนินการจัดทำสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรถี่ดินวินสันให้แล้วเสร็จหรือชำระเงินตามสัญญาค้ำประกันจำนวน ๗ ฉบับ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อการปฏิเสธการชำระหนี้ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามมิใช้การปฏิเสธตามมูลแห่งหนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงได้รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามปฏิเสธการชำระหนี้ในวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๗ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคำมายื่นฟ้องเป็นคดีนี้เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘ (ที่ถูกคือ วันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘) จึงเป็นการยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นภายในกำหนด ๕ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี จึงไม่เป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีแต่อย่างใด

ส่วนการที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำวินิจฉัยว่า เมื่อการจัดทำสาธารณูปโภคที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหน้าที่โดยตรงในการจัดทำในฐานะผู้ได้รับอนุญาตให้จัดสรรถี่ดินซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้รับโอนที่ดินแปลงสาธารณูปโภคที่จะต้องรับไปทั้งสิทธิและหน้าที่ในการจัดการดูแลบำรุงรักษาที่ดินนั้นต่อจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามข้อ ๓๐ แห่งประกาศของคณะกรรมการปัจฉิมวารี ฉบับที่ ๒๙๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะผู้ค้ำประกันการจัดทำสาธารณูปโภคของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ตาม แต่การจัดทำสาธารณูปโภคดังกล่าวก็เพื่อประโยชน์ของลูกบ้านผู้ซื้อที่ดินโครงการวินสันของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เท่านั้น อีกทั้งเหตุแห่งการดำเนินการเร่งรัดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จัดทำสาธารณูปโภคในโครงการดังกล่าวก็มีเหตุจากการร้องเรียนของผู้ซื้อที่ดินจำนวน ๔ ราย ที่มีหนังสือร้องต่อผู้ฟ้องคดีตามหนังสือลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๐ หลังจากที่ศาลล้มละลายกลางมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้ว คดีที่ยื่นฟ้องคดีนี้จึงมิใช่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมิเหตุจำเป็นอื่นแต่อย่างใด ไม่ต้องด้วยมาตรฐาน ๕๒ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น



/ผู้ฟ้องคดี...

ผู้พ้องคิดเห็นว่า การจัดสรรที่ดิน คือการจัดหาที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพให้แก่ประชาชน ทั้งด้านอนามัย การผังเมือง และสาธารณูปโภคต่างๆ ซึ่งแต่เดิมรัฐจะเป็นผู้ดำเนินการ โดยรัฐช่วยเหลือด้านสาธารณูปโภค เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา เพื่อให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ต่อมา ประชาชนมีจำนวนเพิ่มขึ้น ความต้องการที่อยู่อาศัย ก็เพิ่มขึ้นตามไปด้วย หน่วยงานของรัฐไม่สามารถจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนได้อย่างเพียงพอ ภาคเอกชนจึงเข้ามามีบทบาทในการจัดสรรที่ดิน ก่อให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมการก่อสร้าง การว่าจ้างแรงงาน การค้า และภาครัฐกิจ เมื่อผู้ประกอบธุรกิจ ด้านนี้มีจำนวนมากขึ้น รัฐจึงต้องเข้ามาร่วมคุ้มครองจัดสรรที่ดินของเอกชนให้เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย โดยการออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ต่อมา ได้มีการยกเลิกและประกาศใช้กฎหมายฉบับใหม่ คือพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๓ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยเจตนารณ์ของกฎหมายดังกล่าวคือ จะให้ความคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรให้ได้รับที่ดินจัดสรรตามความประสงค์ตระหนักรากเท่าที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรยังคงปฏิบัติตามสัญญาอย่างครบถ้วน ขณะเดียวกันจะทำการส่งเสริมผู้จัดสรรที่ดิน โดยการลดปัญหาอุปสรรคต่างๆ ในกระบวนการประกอบธุรกิจการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้มีผู้จัดสรรที่ดินที่ดีเพิ่มขึ้นในตลาดธุรกิจการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ จึงเห็นได้ว่าการดำเนินการจัดสรรที่ดินซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญคือการจัดทำสาธารณูปโภค ในโครงการจัดสรรที่ดินนั้น มิได้เป็นการให้ประโยชน์เฉพาะผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในโครงการเท่านั้น แต่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้เกี่ยวข้องอีกหลายฝ่ายดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ทั้งยังเป็นการส่งผลถึงภาพรวมในทางเศรษฐกิจของประเทศอีกด้วย และหากจะพิจารณาประเด็นการใช้ประโยชน์ในสาธารณูปโภคของโครงการจัดสรรที่ดิน ซึ่งในชั้นแรกอาจจะเป็นการใช้ประโยชน์เฉพาะผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในโครงการกิจกรรม แต่ก็มิใช่ว่าจะเป็นเช่นนั้นตลอดไป เนื่องจากกฎหมายได้บัญญัติไว้ว่าผู้จัดสรรที่ดินสามารถโอนที่ดินสาธารณูปโภคให้เป็นสาธารณูปโภคได้ตามข้อ ๓๐ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ซึ่งได้มีผู้จัดสรรที่ดินโอนที่ดินสาธารณูปโภคในโครงการให้เป็นสาธารณูปโภคไปหลายโครงการแล้ว เมื่อมีการยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว และประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๓ โดยที่มาตรา ๔๔ บัญญัติว่า ผู้จัดสรรที่ดินสามารถพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคได้ โดยการส่งมอบสาธารณูปโภคให้แก่



/นิติบุคคล...

นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร หรือหากไม่มีการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ผู้จัดสรรที่ดินสามารถขออนุมัติจากคณะกรรมการเพื่อดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค หรือจดทะเบียนโอนทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นสาธารณูปโภคได้แม้กรณีที่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรได้รับโอนที่ดินสาธารณะปโภคไปแล้วก็ตาม นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรยังสามารถโอนที่ดินสาธารณะปโภคให้เป็นสาธารณูปโภคได้หากนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไม่ประสงค์ที่จะดูแลเอง เมื่อเป็นที่สาธารณะปะโยชน์แล้วประชาชนทั่วไปย่อมใช้ประโยชน์ในสาธารณะปโภคได้เช่นกัน

ส่วนเหตุแห่งการเร่งรัดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จัดทำสาธารณูปโภคในโครงการเนื่องจากการร้องเรียนของผู้ชี้อื้อที่ดิน จำนวน ๔ ราย นั้น เห็นว่า ประโยชน์เพื่อส่วนรวมนั้น มิได้ขึ้นอยู่กับจำนวนผู้ร้องแต่ประการใด แต่ขึ้นอยู่กับว่าสาธารณะปโภคนั้นได้สร้างเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่หรือไม่ กรณีนี้ถึงแม้จะมีผู้ร้องเรียนเพียง ๔ ราย ก็ตาม แต่การจัดทำสาธารณูปโภคนั้นเป็นการจัดทำทั้งโครงการเพื่อให้ผู้ชี้อื้อที่ดินจัดสรรทั้งโครงการได้ใช้ประโยชน์ สำหรับผู้ชี้อื้อที่ดินจัดสรรในโครงการส่วนที่ ๑ ส่วนที่ ๒ และส่วนที่ ๔ มีผู้ชี้อื้อที่ดินจัดสรรประมาณ ๒๓๐ แปลง ผู้ที่จะได้ใช้ประโยชน์ในสาธารณะปโภค จึงมีประมาณ ๒๓๐ แปลง ซึ่งถือได้ว่าการจัดทำสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินวินสัน เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ดังนั้น การยื่นฟ้องคดีนี้จึงเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือ มีเหตุจำเป็นอื่นตามนัยมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขอบที่ศาลมีอำนาจจะรับไว้พิจารณา

ขอให้ศาลมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลมีอำนาจชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

ศาลมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลมีอำนาจชั้นต้น พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๓ บัญญัติว่า ผู้ใดประสงค์จะทำการจัดสรรที่ดินให้ยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินสาขาแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินตั้งอยู่ พร้อมหลักฐานและรายละเอียดต่างๆ ไปนี้... (๑๐) ชื่อรนาคร หรือสถาบันการเงินที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด ซึ่งจะเป็นผู้คำประกันการจัดให้มีสาธารณะปโภคหรือบริการสาธารณะ หรือการปรับปรุงที่ดิน และคำประกันการบำรุงรักษาสาธารณะปโภคและบริการสาธารณะ



/มาตรา ๒๕...

มาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นสมควรอนุญาตให้ผู้ใดทำการจัดสรรที่ดินและผู้นั้นยังมิได้จัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะหรือการปรับปรุงที่ดินหรือดำเนินการยังไม่แล้วเสร็จตามแผนผังและโครงการ คณะกรรมการจะต้องให้ผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดินจัดทำน้ำาหารหรือสถาบันการเงินที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนดมาทำสัญญาค้ำประกันกับคณะกรรมการว่า ถ้าผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดินไม่จัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะหรือการปรับปรุงที่ดินให้แล้วเสร็จตามแผนผังโครงการ และกำหนดเวลาที่ได้รับอนุญาตไว้ หรือมีกรณีที่เชื่อได้ว่าจะไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามที่ได้รับอนุญาต ธนาคารหรือสถาบันการเงินผู้ค้ำประกันต้องชำระเงินให้แก่คณะกรรมการตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนดไว้ในสัญญาค้ำประกันภายใต้เงื่อนไขเดียวกันนั้นในการดำเนินการจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะหรือปรับปรุงที่ดินนั้นให้แล้วเสร็จตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาต และถ้ามีเงินเหลือให้คืนแก่ผู้ค้ำประกันโดยไม่ซักซ้ำ วรรคสอง บัญญัติว่า คณะกรรมการอาจมอบหมายให้ผู้ค้ำประกันรับไปดำเนินการจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะหรือปรับปรุงที่ดินให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนดแทนการเรียกให้ผู้ค้ำประกันชำระเงินก็ได้ ถ้าผู้ค้ำประกันไม่เริ่มทำการในเวลาอันควรหรือไม่ทำให้แล้วเสร็จภายในกำหนด คณะกรรมการมีอำนาจเรียกให้ผู้ค้ำประกันชำระเงินดังกล่าวตามวรรคหนึ่งได้ วรรคสาม บัญญัติว่า ในกรณีที่คณะกรรมการให้ผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดินจัดทำน้ำาหารหรือสถาบันการเงินมาทำสัญญาค้ำประกันตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการต้องให้ผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดินทำหนังสือรับรองกับคณะกรรมการด้วยว่า ถ้าจำนวนเงินที่ผู้ค้ำประกันได้ค้ำประกันไว้ไม่เพียงพอแก่การดำเนินการตามวรรคหนึ่งก็ตี หรือผู้ค้ำประกันไม่จ่ายเงินตามที่ค้ำประกันไว้ทั้งหมดหรือบางส่วนก็ตี ผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดินจะเป็นผู้จ่ายเงินตามจำนวนที่ขาดให้คณะกรรมการเพื่อดำเนินการให้แล้วเสร็จ วรรคสี่ บัญญัติว่า ในกรณีที่มีการผิดสัญญาที่ทำกับคณะกรรมการ ให้ประธานคณะกรรมการมีอำนาจฟ้องและต่อสู้คดีในนามคณะกรรมการ และวรรคห้า บัญญัติว่า การเก็บรักษาเงิน การนำส่งเงิน และการเบิกจ่ายเงิน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด พราชนบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ บัญญัติว่า การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี และการฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี



/นับแต่วันที่...

นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี และมาตรา ๔๒ วรรคสอง บัญญัติว่า การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้ และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๘๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า อันว่าค้ำประกันนั้น คือสัญญาซึ่งนัดคล้ายนักคนหนึ่ง เรียกว่า ผู้ค้ำประกัน ผูกพันตนต่อเจ้าหนี้คนหนึ่ง เพื่อชำระหนี้ในเมื่อลูกหนี้ ไม่ชำระหนี้นั้น และวรรคสอง บัญญัติว่า อนึ่ง สัญญาค้ำประกันนั้น ถ้ามิได้มีหลักฐาน เป็นหนังสืออย่างโดยย่างหนึ่งลงลายมือชื่อผู้ค้ำประกันเป็นสำคัญ ท่านว่าจะฟ้องร้องให้ บังคับคดีหาได้ไม่ เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับอนุญาตจาก ผู้ฟ้องคดีเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ให้ทำการจัดสรรที่ดิน โครงการส่วนที่ ๑ ใบอนุญาตเลขที่ ๓๗/๒๕๓๔ โครงการส่วนที่ ๒ ใบอนุญาตเลขที่ ๔๑/๒๕๓๔ และโครงการส่วนที่ ๔ ใบอนุญาตเลขที่ ๖๗/๒๕๓๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔ ที่จะต้องจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการ สาธารณูปโภคหรือการปรับปรุงที่ดินโดยจะต้องจัดทำราษฎรหรือสถาบันการเงินที่คณะกรรมการ จัดสรรที่ดินกลางกำหนดมาทำสัญญาค้ำประกันหนี้ การจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือ บริการสาธารณูปโภคหรือปรับปรุงที่ดินเป็นหนี้ที่เกิดขึ้นโดยกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน ซึ่งเป็นกฎหมายปกครอง ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เข้าทำสัญญาค้ำประกันหนี้ การจัดให้มีสาธารณูปโภคในที่ดินจัดสรรดังกล่าวไว้กับผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายว่าด้วย การจัดสรรที่ดิน สัญญาค้ำประกันระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงถือว่าเป็นสัญญา ทางปกครองซึ่งค้ำประกันหนี้ตามกฎหมายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอยู่กับผู้ฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ค้ำประกันไว้ จำนวน ๗ สัญญา คือ (๑) สัญญาค้ำประกันเลขที่ ๓๔-๔๐๑-๔ (๒) สัญญาค้ำประกันเลขที่ ๓๔-๔๐๒-๗ (๓) สัญญาค้ำประกันเลขที่ ๓๔-๔๐๓-๐ (๔) สัญญาค้ำประกันเลขที่ ๓๔-๔๐๔-๓ (๕) สัญญาค้ำประกันเลขที่ ๓๔-๐๑๔-๖ (๖) สัญญาค้ำประกันเลขที่ ๓๔-๐๑๖-๙ (๗) สัญญาค้ำประกันเลขที่ ๓๔-๐๑๗-๒ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้โอนสิทธิและหน้าที่ในการจัดสรรที่ดินดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ คงเป็นผู้ค้ำประกันการจัดทำสาธารณูปโภคในที่ดินจัดสรรตามกฎหมาย เช่นเดิม ต่อมา มีผู้ซื้อที่ดินจัดสรรดังกล่าวทำหนังสือลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ร้องเรียน



/ต่อผู้ฟ้องคดี...

ต่อผู้ฟ้องคดีว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ดำเนินการพัฒนาที่ดินและจัดให้มีสาธารณูปโภคตามกฎหมาย ทำให้ไม่สามารถเข้าไปอยู่อาศัยได้ ผู้ฟ้องคดีตรวจสอบแล้วพบว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ถูกศาลล้มละลายกลางมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ ล. ๑๐๘๗/๒๕๕๐ และคดีหมายเลขแดงที่ ๖๐๐๖/๒๕๕๐ ให้ล้มละลายแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือที่ มหา ๐๔๗๙.๒/๗๗๓๑ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๑ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดำเนินการจัดทำสาธารณูปโภคในที่ดิน หากไม่รับดำเนินการ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชำระเงินตามสัญญาค้ำประกันจำนวน ๗ สัญญา เป็นเงินจำนวน ๗๗,๒๗๗.๒๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีหนังสือที่ บสพ ๒๗๓/๕๑ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๑ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าไม่สามารถชำระเงินตามที่เรียกร้อง เนื่องจากยังไม่สามารถซื้อชัดได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นฝ่ายผิดนัดที่จะทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต้องร่วมรับผิดในฐานะผู้ค้ำประกันด้วย จึงขอปฏิเสธการจ่ายเงินทั้งหมด ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งการปฏิเสธชำระเงินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าว ในการประชุมครั้งที่ ๑๐/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๑ และได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ทางสถานให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชำระเงินตามสัญญาค้ำประกันการจัดทำสาธารณูปโภคทั้งหมด จำนวน ๗ สัญญา เป็นเงินรวม ๗๗,๒๗๗.๒๐ บาท แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือดังกล่าว หากไม่ปฏิบัติตามผู้ฟ้องคดีจะดำเนินการตามกฎหมายต่อไป นอกจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออีก ๒ ฉบับ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๗ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการจัดทำสาธารณูปโภคในที่ดินจัดสรรตามกฎหมาย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ปฏิเสธการดำเนินการทั้งหมด ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพิกเฉยมิได้ดำเนินการแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๗ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จัดทำสาธารณูปโภคในโครงการให้แล้วเสร็จหรือชำระเงินตามสัญญาค้ำประกัน การจัดทำสาธารณูปโภค จำนวน ๗ สัญญาอีกครั้ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ปฏิเสธการชำระหนี้ทั้งหมด ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามต่อศาลปกครองชั้นต้น เมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันดำเนินการจัดทำสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินให้แล้วเสร็จหรือชำระเงินตามสัญญาค้ำประกันจำนวน ๗ ฉบับ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏดังกล่าวจึงเห็นว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ทำสัญญาค้ำประกันหนี้กระทำการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรร



/ที่ดินคือ...

ที่ดินคือการจัดทำสาธารณูปโภคในที่ดินจัดสรรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไว้กับผู้ฟ้องคดีจำนวน ๗ สัญญาแล้ว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ยอมชำระหนี้ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมีอำนาจดำเนินการตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติ การจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้ โดยการเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จัดทำสาธารณูปโภค ในที่ดินจัดสรรนั้นแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือจะเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชำระเงินตามสัญญาคำประกันแทนก็ได้ และในกรณีที่มีการผิดสัญญา ประธานกรรมการของผู้ฟ้องคดีมีอำนาจฟ้องและต่อสู้คดีในนามของผู้ฟ้องคดีได้ด้วย ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ได้

กรณีจึงมีประเด็นต้องพิจารณาต่อไปว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ เห็นว่า เมื่อมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้สืบเนื่องจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๑ ปฏิเสธการชำระหนี้ตามที่ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิเรียกร้องตามสัญญาคำประกันการจัดทำสาธารณูปโภคทั้ง ๗ ฉบับ ซึ่งแม้ว่าจะไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งการปฏิเสธชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีในวันใด แต่ปรากฏข้อเท็จจริงในรายงานการประชุม ครั้งที่ ๑๐/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๑ ที่ฝ่ายเลขานุการรายงานต่อที่ประชุมของผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๑ ปฏิเสธการชำระเงินทั้งหมด ดังนั้น จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดียอมรับหรือควรรับถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุด คือวันที่มีการประชุม และฝ่ายเลขานุการได้รายงานการปฏิเสธการชำระหนี้ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นภายในกำหนด ๕ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๗ กล่าวคือ จะต้องนำคดีมายื่นฟ้องภายในวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๖ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องเป็นคดีนี้ เมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีแล้ว

อย่างไรก็ตาม มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีต่อไปว่า การฟ้องคดีนี้จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมที่ศาลจะรับไว้พิจารณาได้ตามนัยมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือไม่ เห็นว่า เมื่อหนี้การจัดให้มีสาธารณูปโภคตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินดังกล่าว เป็นไปเพื่อจัดให้มีสาธารณูปโภคในโครงการบ้านจัดสรร ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีเจตนาณ์



/ที่จะให...

ที่จะให้การคุ้มครองสิทธิของผู้ซื้อบ้านและที่ดินในโครงการจัดสรรที่ดิน ดังนั้น ผลของการพิจารณาพิพากษาดีตามคำฟ้องนี้ยอมมีผลโดยตรงต่อบุคคลทุกคนที่เป็นผู้ซื้อบ้านและหรือที่ดินจัดสรรทั้งโครงการ ซึ่งมีจำนวนรวมทั้งสิ้นประมาณ ๒๓๐ แปลง กรณีจึงถือได้ว่า การฟ้องคดีนี้เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมด้วย ศาลปกครองจึงมีอำนาจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดี ออกจากสารบบความ และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น ศาลปกครองสูงสุด ไม่เห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา

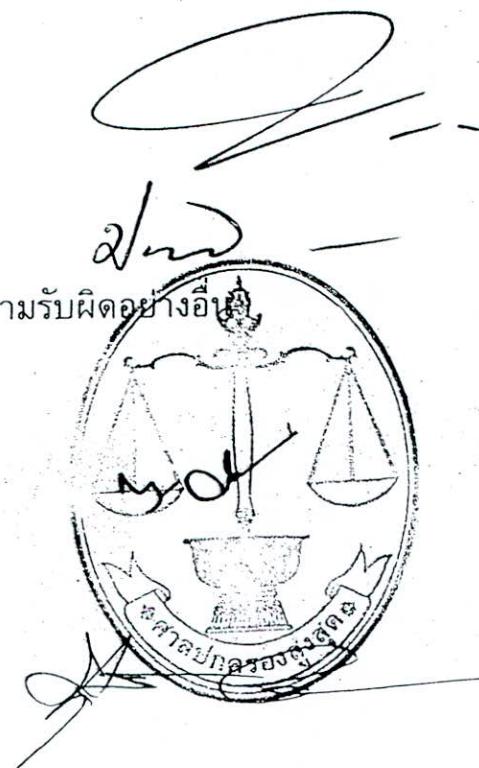
นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายประเสริฐศักดิ์ มีลาภ
ประธานแผนกคดีละเมิดและความรับผิดชอบอื่นๆ
ในศาลปกครองสูงสุด

นายสมชาย เอมโฉ
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายบุญอนันต์ วรรณพานิชย์
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นางสริริกาณจน์ พานพิทักษ์
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



ดุลการเจ้าของสำนวน

ดุลการหัวหน้าคดี

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์



สำเนาถูกต้อง

ใบอนุญาตฯ

(นางสาวลิลิตพิพิธ อัครวรรณกุล)
พนักงานคดีปกครองชำนาญภาษา