

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๑/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๑๑/๒๕๖๔

วันที่ ๒๔ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง ศาลปกครองสูงสุด ผู้ร้อง
ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยเป็นบทบัญญัติที่มีความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน และการสืบมรดก รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ว่าจะกระทำเพียงเท่าที่จำเป็น เว้นแต่เป็นกรณีการชดเชยแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามที่กฎหมายบัญญัติ มีหลักการสำคัญว่า กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะต้องระบุวัตถุประสงค์ มีการกำหนดระยะเวลา และขอบเขตการใช้ อสังหาริมทรัพย์ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้ประโยชน์เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือเมื่ออสังหาริมทรัพย์ เหลือจากการใช้ประโยชน์ และเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืน ให้คืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาท เพื่อความยุติธรรม แต่หากเกิดกรณีที่มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน อย่างหนึ่ง แต่ในเวลาต่อมาต้องการจะนำไปดำเนินการในวัตถุประสงค์อีกอย่างหนึ่ง รัฐต้องคืน อสังหาริมทรัพย์นั้นให้กับเจ้าของหรือทายาท และหากรัฐยังต้องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น เพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่นอีก ก็ต้องทำการเวนคืนใหม่โดยต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนใหม่ไว้ด้วย ทั้งนี้ การกำหนดระยะเวลาการขอคืนและการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มิได้ใช้ประโยชน์

หรือที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่خذใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ อย่างไรก็ตาม รัฐอาจตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการเฉพาะ รายได้ตามความจำเป็น โดยไม่ถือว่าขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ในส่วนพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีเหตุผลในการประกาศใช้ คือ โดยที่การดำเนินงานทางปกครองในปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่เหมาะสม จึงสมควรกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ สำหรับการดำเนินงานทางปกครองขึ้นเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎหมายให้สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะได้ และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน อีกทั้งยังเป็นการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีสถานะเป็นกฎหมายทั่วไปอันเป็นมาตรฐานกลางในการพิจารณาทางปกครองและออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้มีมาตรฐานเดียวกัน โดยใช้บังคับกรณีที่ไม่ใช่หลักเกณฑ์ตามกฎหมายเฉพาะหรือมีแต่หลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่กรณีขั้นตอนและระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ย่อมเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะนั้น ทั้งยังเป็นกฎหมายที่ให้ประชาชนมีบทบาทในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง จึงเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญในการป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ การกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ สำหรับการดำเนินงานทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมาย อันเป็นวิธีที่สามารถป้องกันความผิดพลาดได้ เป็นวิธีควบคุมคุณภาพเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ทำให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

กรณีของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๒ คำสั่งทางปกครอง ส่วนที่ ๕ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง โดยบัญญัติว่า

“ภายใต้บังคับมาตรา ๔๘ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย

การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา ๖๓/๒ วรรคหนึ่ง”

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับขั้นตอนและระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์ของคู่กรณีต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหากเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการต่าง ๆ จะไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับใดก็เป็นองค์กรสูงสุดตามกฎหมายฉบับนั้น จึงไม่มีผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่าที่จะพิจารณาคำอุทธรณ์ได้ และกรณีคณะกรรมการต่าง ๆ นั้นเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางปกครองโดยเฉพาะและไม่อยู่ในระบบสายการบังคับบัญชา คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการจึงเป็นที่สุด คู่กรณีจึงต้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองโดยตรง สำหรับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้คู่กรณีจะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเพราะเป็นผู้ทราบเรื่องและอยู่ในฐานะที่จะทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ดีที่สุด และจะต้องอุทธรณ์ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือ มีข้อโต้แย้งว่าไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครองนั้นอย่างชัดเจนและมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะพิจารณาทุเลาการบังคับให้ หากกฎหมายเฉพาะในเรื่องนั้น ๆ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ไว้ ย่อมบังคับตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายเฉพาะ โดยไม่ต้องเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานในการปฏิบัติราชการกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพราะการอุทธรณ์ในแต่ละเรื่องย่อมกำหนดไว้เหมาะสมกับลักษณะของเรื่องนั้น ๆ อันเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓ วรรคสอง

ในส่วนของข้อโต้แย้งที่ว่ากำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ เป็นกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง นั้น เห็นว่าการอุทธรณ์ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ ที่บัญญัติให้คู่กรณีต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งก่อน การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นการใช้สิทธิตามกฎหมายของคู่กรณี อันเป็นกระบวนการเยียวยาภายในฝ่ายปกครองเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่คู่กรณีโดยการ

โต้แย้งคำสั่งทางปกครองเพื่อให้องค์กรฝ่ายปกครองทบทวนและแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครอง อีกทั้งยังเป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการทำคำสั่งทางปกครองเพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ ป้องกันความผิดพลาด เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรมต่อประชาชนและประโยชน์สาธารณะ นอกจากนี้ยังเป็นขั้นตอนสำคัญก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง หากไม่ดำเนินการดังกล่าวจะถือว่ามิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดี ย่อมจะมีผลทำให้ไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อไปได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง

ส่วนระยะเวลาในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ ที่กำหนดให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น เนื่องจาก “คำสั่งทางปกครอง” เป็นฐานในการกำหนดสิทธิโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อมิให้คำสั่งทางปกครองถูกโต้แย้งโดยไม่มีที่สิ้นสุด อันจะทำให้เกิดความไม่มั่นคงแน่นอนทางกฎหมายและเกิดความไม่มั่นคงแห่งสิทธิสำหรับประชาชนที่เกี่ยวข้อง การแก้ไขหรือโต้แย้งจึงควรกระทำภายในระยะเวลาอันสั้น และคำสั่งทางปกครองจะต้องแจ้งสิทธิอุทธรณ์ให้ถูกต้องตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๐ ด้วย จึงจะมีผลให้เริ่มนับระยะเวลาอุทธรณ์ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองอาจเป็นการอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะหรือหากกฎหมายเรื่องใดมิได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ คู่กรณีก็มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ ซึ่งเป็นการอุทธรณ์ตามกฎหมายทั่วไป ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายทั่วไป คู่กรณีที่ประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองมีหน้าที่ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเสียก่อน หากไม่อุทธรณ์หรืออุทธรณ์เกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดย่อมไม่มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องนั้นก่อนที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ดังนั้น การกำหนดระยะเวลาให้คู่กรณีต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง เป็นการอุดช่องว่างของกฎหมายในกรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ เป็นการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองและลดจำนวนคดีพิพาทที่จะไปสู่ศาลปกครอง หรือเป็นการถ่วงการกระทำความผิดพิพาทอันจะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนและ

ระยะเวลาการอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้แล้ว ซึ่งใช้บังคับเป็นการทั่วไปในกรณีที่กฎหมายเฉพาะ
ไม่ได้บัญญัติไว้ จึงมิใช่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก หรือการจำกัดสิทธิ
ในทรัพย์สินตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง



(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ