

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

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ สรุปได้ว่า วัดหมื่นพุทธเมตตาคุณาราม (ผู้ฟ้องคดี) ยื่นฟ้องกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และอธิบดีกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้จัดตั้งเป็นวัด ที่ดินอันเป็นที่ตั้งประกอบด้วยที่ดินหลายแปลง รวมถึงที่ดินตามโฉนดที่ดินที่พิพาท จำนวน ๘ แปลง ตั้งอยู่ตำบลท่าข้าวเปลือก อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย ก่อนรับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินทั้ง ๘ แปลงดังกล่าว ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินร่วมกับผู้ฟ้องคดีก่อสร้างวัดฝ่ายสงฆ์จีนิกาย โรงเรียนหมื่นพุทธวิทยาและอาคารต่าง ๆ รวมถึงองค์พระพุทธรูปพระศรีอริยเมตไตรยโพธิสัตว์ หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งให้เพิกถอนโฉนดที่ดินทั้ง ๘ แปลง โดยมีหนังสือแจ้งคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทราบทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และได้รับแจ้งว่าเป็นการยื่นอุทธรณ์ที่พ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับแจ้งคำสั่งและไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินและเสียโอกาสในการพัฒนาที่ดิน ซึ่งเกิดจากความประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ จึงยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดเชยค่าเสียหาย เพิกถอนคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดิน และมีคำสั่ง ทูลเกล้าฯ ถวายตามคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีและบริวารสามารถเข้าทำประโยชน์ในระหว่าง ที่คดียังไม่มีคำพิพากษาถึงที่สุด ศาลปกครองเชียงใหม่มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดี ออกจากสารบบความ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองเชียงใหม่ต่อศาลปกครองสูงสุดและโต้แย้งว่า การที่ศาลปกครองเชียงใหม่นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปมาใช้กับกรณี ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นการกระทำละเมิด สร้างภาระแก่ประชาชน ก่อให้เกิดความไม่สะดวกในการเข้าถึง กระบวนการยุติธรรม และเป็นการนำกฎหมายทั่วไปที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาใช้พิจารณาออกคำสั่ง ไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี กำหนดระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับแจ้ง คำสั่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองสูงสุดจะใช้บังคับ แก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

สำหรับข้อโต้แย้งที่ว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ โดยมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง กำหนดให้รัฐพึงจัดระบบ การบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินควร ซึ่งเป็นบทบัญญัติ ที่กำหนดกรอบทิศทางของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามแนวนโยบายที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ มิใช่บทบัญญัติ ที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยตรง จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ เป็นบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้คู่กรณีโต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ เพื่อขอให้ ฝ่ายปกครองได้ทบทวนคำสั่งทางปกครอง เป็นการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง โดยกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งภายในฝ่ายปกครอง ก่อนที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งให้เพิกถอนโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีต้องอุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินมิได้บัญญัติ ขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ ประกอบมาตรา ๓ ที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องอุทธรณ์คำสั่ง ทางปกครองต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง เป็นการใช้สิทธิตามกฎหมายของคู่กรณีอันเป็นกระบวนการเยียวยาภายในฝ่ายปกครองเพื่อแก้ไข ความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่คู่กรณี โดยการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองเพื่อให้องค์กรฝ่ายปกครองทบทวน และแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครอง เป็นการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ ทางปกครองโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง ป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ ให้การปฏิบัติ ราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รักษาประโยชน์สาธารณะและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน นอกจากนี้ ยังเป็นขั้นตอนสำคัญก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง หากไม่ดำเนินการดังกล่าวถือว่ามิได้ดำเนินการ ตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด ส่งผลทำให้ไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง การกำหนดให้ คู่กรณีต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งจึงต้องนำมาบังคับใช้ในฐานะ ที่เป็นบทบัญญัติทั่วไปกรณีที่ไม่มีความหมายเฉพาะกำหนดไว้ เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่ได้รับ ผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง ช่วยลดจำนวนคดีพิพาทที่จะไปสู่ศาลปกครอง และเป็นการถ่วงดุลอง ประเด็นข้อพิพาทที่เป็นประโยชน์แก่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง เมื่อคำสั่งของฝ่ายปกครอง เป็นที่ยุติแล้ว หากประชาชนยังไม่พอใจย่อมมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ จึงไม่เกี่ยวข้องกันและเป็นคนละกรณี

กับการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดกตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมิได้รับรองและคุ้มครองสิทธิเกี่ยวกับระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้โดยตรง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

อย่างไรก็ตาม การกำหนดระยะเวลาให้ยื่นอุทธรณ์ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง เป็นการให้น้ำหนักแก่หลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะของคำสั่งทางปกครองมากกว่าหลักการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ถูกกระทบจากคำสั่งทางปกครอง แม้คำสั่งทางปกครองมีผลบังคับตามกฎหมายทันทีเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ก็เป็นระยะเวลาที่สั้นเกินไป อาจทำให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเสียหายสิทธิอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองและส่งผลกระทบต่อการใช้สิทธิทางศาล จึงเห็นควรมีการแก้ไขปรับปรุงระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง โดยมีข้อเสนอแนะว่าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องสมควรพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองอย่างเหมาะสมต่อไป

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายปัญญา อุดชาชน นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม นายวิรุฬห์ แสงเทียน นายจรินทร์ หวานนท์ นายณภดล เทพพิทักษ์ และนายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๘ ตอนที่ ๘๕ ก วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๖๔

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน

นางสาววรรษุสา สิงหา

นายอรรถวุฒิ รัตนสุภา ผอ.กค.๒

นางสาวสุวัชรีย์ เทพหัสดิน ณ อยุธยา ผชช.คดี

ย่อโดย นางสาววรรษุสา สิงหา

นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญปฏิบัติการ

นายสมฤทธิ์ ไชยวงศ์ รอง ลสร. ตรวจ