สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖๒/๒๕๔๘ **วันที่ ๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๘**

เรื่อง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๔๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ว่า นายประมุท สูตะบุตร (ผู้ฟ้องคดี) ได้ยื่นฟ้องเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรปราการ สาขาบางพลี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อศาลปกครองกลางว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทรงสิทธิเก็บกินบนที่ดิน หมู่บ้านกรีนวัลเล่ย์ โฉนดที่ดินเลขที่ ๔๒๐๓๘ ตำบลบางโฉลง อำเภอบางพลี (บางพลีใหญ่) จังหวัดสมุทรปราการ ผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้อำนาจหน้าที่รับจดทะเบียนที่ดินควบรวมของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร โดยมิได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิเก็บกินเหนือที่ดินดังกล่าวได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงขอให้ศาลปกครองกลางเพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดิน ศาลปกครองกลางมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย อีกทั้งผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินก่อน ตามมาตรา ๔๒ และมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุด และโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๒๙ และมาตรา ๖๒

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามคำร้องของผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๒๙ และมาตรา ๖๒ และศาลปกครองสูงสุดส่งมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

๓. <u>ประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙

หรือไม่ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๒๙ และมาตรา ๖๒ หรือไม่

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองว่า ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ตนได้รับอันเนื่องมาจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการนั้นเสียก่อนที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อให้ฝ่ายปกครองดำเนินการตรวจสอบ ทบทวน และแก้ไขข้อบกพร่องหรือข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นวิธีการแก้ไขเพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ที่จะฟ้องคดีและเพื่อประโยชน์แก่ราชการ หากได้มีการแก้ไขและเป็นที่พอใจแก่ผู้จะฟ้องคดี ก็ไม่มีความจำเป็น ที่จะต้องนำคดีมาสู่ศาล บทบัญญัติดังกล่าวสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ มิได้เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่ประการใด ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไป คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๒๙ และมาตรา ๖๒ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๕๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๘ วินิจฉัยไว้แล้วว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้พิจารณาประกอบบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ไว้แล้วว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๓๓๔ (๓) โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ฯลฯ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองไว้หลายกรณี เช่น กรณีมาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ และ มาตรา ๕๒ โดยแต่ละมาตราได้กำหนดเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองไว้ต่างกัน กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๙ เป็นบทบัญญัติเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองทั่วไปโดยผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่

ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น การที่กฎหมายกำหนดเวลาฟ้องคดีไว้แตกต่างกันขึ้นอยู่กับลักษณะหรือประเภทของคดี โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความเป็นธรรม ทั้งนี้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายที่จะใช้บังคับกับกรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๙ จึงไม่มีกรณีที่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๒๙ รวมทั้งมาตรา ๖๒ ซึ่งเป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ๆ แต่อย่างใด

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๒๙ และมาตรา ๖๒

ย่อโดย : นายปราณพงษ์ ติลภัทร

กลุ่มงานคดี ๕

<u>หมายเหตุ</u> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ตอนที่ วันที่