

คำวินิจฉัยของ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๘/๒๕๕๕

วันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายประมุท สุตะบุตร) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

ข้อเท็จจริง

๑. นายประมุท สุตะบุตร ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดชลบุรี ที่ ๑ คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจังหวัดชลบุรีที่ ๒ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ที่ ๓ ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขคำที่ ๕๖๑/๒๕๕๓ หมายเลขคดีแดงที่ ๑๒๑๐/๒๕๕๓ สรุปได้ว่า

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์โฉนดเลขที่ ๒๘๕๓ เลขที่ดิน ๑๘๗ ตำบลนาจอมเทียน อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี เนื้อที่ ๑ ไร่ ๗๔ ตารางวา พร้อมสิ่งปลูกสร้าง โดยการรับให้ที่ดินจากนางรัมภา สุตะบุตร เมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๓๒ ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินแปลงหมายเลข ๔๗ ในโครงการบ้านสวนริมทะเล ที่มีการจัดสรรที่ดิน เนื้อที่ทั้งหมด ๕๒ ไร่ ๑ งาน ตั้งแต่ปี ๒๕๒๕ ที่ดินดังกล่าวตามผังโครงการ และเอกสารโฆษณาชี้ชวนต่อสาธารณะมีการกำหนดที่สาธารณะส่วนกลาง เช่น อาคารสโมสร สระว่ายน้ำ สนามเด็กเล่น สวนพฤกษชาติ ซุปเปอร์มาร์เก็ต สนามเทนนิส FISHING CLUB ที่จอดรถเรือใบและบริการยามรักษาความปลอดภัย ๒๔ ชั่วโมง ได้ถูกผู้ประกอบการโครงการบ้านสวนริมทะเล เปลี่ยนแปลงโครงการโฆษณาดังกล่าว โดยผู้ประกอบการได้นำพื้นที่ที่จะมีการก่อสร้างสวนพฤกษชาติ และซุปเปอร์มาร์เก็ตขายให้แก่ นายสุขวิช รังสิตพล เป็นที่ดินแปลงหมายเลข C-๓ สนามเทนนิสถูกย้าย สถานที่ตั้งไปอยู่นอกโครงการและพื้นที่เดิมมีการก่อสร้างอาคารเป็นทาว์นเฮาส์ อาคารสโมสรได้ถูกเปลี่ยนตำแหน่งที่ตั้งจากเดิมไปยังที่ตั้งใหม่จนอาคารบางส่วนรุกล้ำพื้นที่ชายหาดและพื้นที่บางส่วนมีการก่อสร้างเป็นโรงแรม และไม่จัดให้มี FISHING CLUB และที่จอดรถเรือใบตามเอกสารโฆษณาชี้ชวน ต่อมา ผู้ประกอบการได้ดำเนินการขายนเนื้อที่ของโครงการทางทิศใต้โดยริ่แนวเดิมประมาณ ๖๐ เมตร และผู้ประกอบการได้เรียกเก็บเงินค่าบริการสาธารณะต่าง ๆ โดยไม่แสดงหลักฐานว่าได้รับอนุญาตถูกต้องตามกฎหมาย

ไม่มีการออกใบเสร็จรับเงินในนามนิติบุคคลและไม่มีการบำรุงซ่อมแซมสิ่งสาธารณูปโภค เช่น ถนนในโครงการ โดยที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ดินแปลงหมายเลข ๔๗ ไม่ปรากฏหลักฐานว่าผู้ประกอบการธุรกิจเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ หรือมีหลักฐานที่แสดงถึงกรรมสิทธิ์ คงมีแต่คำขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินเนื้อที่ ๓๑ ไร่ ๕๕ ตารางวา ฉบับลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๒๕

ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๔ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้เรียกผู้ฟ้องคดีไปบันทึกถ้อยคำเมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๕ หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอทราบความคืบหน้าเกี่ยวกับการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ปัจจุบันผู้ฟ้องคดี ยังไม่ได้รับการแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่อย่างใด

นอกจากนั้น ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องเรียนลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ ถึงรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย และหนังสือร้องเรียนลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ถึงกรมที่ดินว่า ผู้ประกอบการกิจการ จัดสรรที่ดินโครงการบ้านสวนริมทะเล ซึ่งตั้งอยู่ที่ซอยนาจอมเทียน ๔๘ ถนนสุขุมวิท กิโลเมตรที่ ๑๖๑ - ๑๖๒ ตำบลนาจอมเทียน อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ดำเนินกิจการการจัดสรรที่ดินโดยไม่ได้ รับอนุญาตตามประมวลกฎหมายที่ดิน ทำให้ผู้ฟ้องคดีและผู้ซื้อที่ดินในโครงการได้รับความเสียหาย ต่อมา เลขาธิการกรมที่ดิน ได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ซึ่งแจ้งตอบเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีว่า กรมที่ดินได้มอบหมายให้จังหวัดชลบุรีตรวจสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และจังหวัดชลบุรีมีหนังสือลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ ตอบเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีว่า จังหวัดชลบุรี ได้แจ้งให้อำเภอสัตหีบดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีปรากฏผลว่า ที่ตั้งของโครงการบ้านสวนริมทะเล เป็นที่ดินโฉนดที่ดินเดิมคือ โฉนดที่ดินเลขที่ ๕๔๘ เลขที่ ๑๖๓๖ เลขที่ ๒๒๒๕ เลขที่ ๒๔๒๑ เลขที่ ๒๔๒๒ และเลขที่ ๒๔๓๕ ตำบลนาจอมเทียน อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี จากการตรวจสอบ พบว่ามีเพียงโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๔๘ เท่านั้นที่มีหลักฐานการยื่นคำขออนุญาตทำการค้าที่ดินและขอ จัดสรรที่ดิน ส่วนที่ดินอื่นนอกจากนี้ไม่พบหลักฐานการขออนุญาตแต่อย่างใด แต่เนื่องจากข้อมูล ยังไม่ชัดเจน อำเภอสัตหีบ จึงได้ขอความร่วมมือจากสำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาสัตหีบ ตรวจสอบที่ดินที่ตั้งโครงการบ้านสวนริมทะเล ในส่วนของโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๖๓๖ เลขที่ ๒๒๒๕ เลขที่ ๒๔๒๑ เลขที่ ๒๔๒๒ และเลขที่ ๒๔๓๕ ว่าได้มีการกระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับการค้าที่ดิน และการจัดสรรที่ดินหรือไม่จนถึงปัจจุบันผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับการแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียน แต่อย่างใด

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดำเนินการกับผู้ประกอบกิจการจัดสรรที่ดินตามโครงการบ้านสวนริมทะเล เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร จึงขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งดังนี้

(๑) มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามดำเนินการให้ผู้ประกอบธุรกิจจัดสรรที่ดิน โครงการบ้านสวนริมทะเล ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และดำเนินการตามรายละเอียดของโครงการตามข้อความในเอกสารโฆษณาชี้ชวนต่อประชาชนผู้บริโภคและระงับการผนวกที่ดินนอกโครงการเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของโครงการ และให้ก่อสร้างแนวเขตทางด้านทิศใต้ตามแนวเขตเดิมที่ผู้ประกอบธุรกิจได้ทำการรื้อถอนออกไป

(๒) มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามดำเนินการกับผู้ประกอบธุรกิจโครงการบ้านสวนริมทะเล ให้ส่งมอบคืนสาธารณูปโภคอันเป็นทรัพย์สินส่วนกลางที่ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินและผู้บริโภคมีสิทธิใช้สอยร่วมกัน และให้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงพัฒนาที่ดินและค่าก่อสร้างสาธารณูปโภค

(๓) มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามดำเนินการให้ผู้ประกอบธุรกิจโครงการบ้านสวนริมทะเล คืนเงินที่ได้เรียกเก็บไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายพร้อมดอกเบี้ยแก่ผู้ฟ้องคดี

(๔) มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญารวมทั้งความผิดฐานฉ้อโกงประชาชนกับผู้ประกอบธุรกิจโครงการบ้านสวนริมทะเล และให้แจ้งต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒

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

(๖) มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันหรือแทนกันชำระค่าฤชาธรรมเนียมค่าทนายความ และค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดีแก่ผู้ฟ้องคดี

๒. ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามละเลยต่อหน้าที่และปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าในการดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับ

การจัดสรรที่ดินและคุ้มครองผู้บริโภค ต่อผู้ประกอบการจัดสรรที่ดิน โครงการบ้านสวนริมทะเล เป็นคดีพิพาท เกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า เกินสมควรตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจาก หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือ ฉบับลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๔ ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับหนังสือชี้แจง ตอบจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่อย่างไร ตลอดจนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือฉบับลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ร้องเรียนต่อกรมที่ดินโดยได้รับหนังสือชี้แจงตอบฉบับลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ นั้น ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธินำคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายในกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๔๕ ดังกล่าวข้างต้น แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมายื่นฟ้องคดีต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๗ จึงเป็นการยื่นฟ้อง เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลปกครองกลางจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและให้ จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

๓. ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองกลางว่า การฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีเป็นการคุ้มครอง ประโยชน์สาธารณะซึ่งจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลปกครอง จะรับไว้พิจารณาได้ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๓๐ จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา และ มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงขัดหรือ แย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ในการพิจารณาคดีนี้ ศาลจะใช้มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บังคับแก่คดี ผู้ฟ้องคดีในฐานะคู่กรณี ขอใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้แย้งว่าบทบัญญัติมาตรา ๔๕ ดังกล่าวต้องด้วยบทบัญญัติ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินี้ จึงขอให้ศาลปกครองรอการพิจารณาไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีไปให้ศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย

๔. ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ในการพิจารณาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุด จะต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาใช้บังคับ แต่เนื่องจากผู้อุทธรณ์ (ผู้ฟ้องคดี) ได้แย้งว่าบทบัญญัตินี้ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินี้มาก่อน จึงให้ส่งข้อโต้แย้งของผู้อุทธรณ์ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และให้รอการพิจารณาหรือมีคำสั่งคดีนี้ไว้ชั่วคราวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

๕. สำนักงานศาลปกครองมีหนังสือลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ส่งความเห็นของคู่ความ ที่ได้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ต่อไป

ข้อกฎหมาย

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๕ “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๒๖๔ “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของ

ศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของกลุ่มความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้โดยคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

๒. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔๕ “การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”

๓. ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

ข้อ ๓๐ “การฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาและตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๕ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒

คำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ให้ศาลมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เว้นแต่ศาลเห็นว่าคดีนั้นเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลจะรับไว้พิจารณาก็ได้ คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาให้เป็นที่สุด”

คำวินิจฉัย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขและขอบเขตของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ โดยรัฐบาลและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติต้องเคารพผูกพันไม่ล่วงละเมิดหลักเกณฑ์ดังกล่าว ซึ่งมีสาระสำคัญในประเด็นการตรากฎหมายว่าต้องมีเนื้อหาสาระที่ไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญและไม่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพเกินความจำเป็น และกระทบสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพมิได้ เป็นการที่รัฐธรรมนูญวางขอบเขตการใช้อำนาจรัฐไม่ให้ล่วงล้ำไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพบุคคลเกินความจำเป็น

ในประเด็นเรื่องการกระทบกระเทือนสิทธิของผู้ฟ้องคดีนั้น ถือว่าสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาล เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่งเช่นกัน ซึ่งสิทธิในการฟ้องคดีนี้ หากกฎหมายกำหนดไว้โดยไม่มี ข้อยกเว้นใด ๆ ก็อาจถือได้ว่าเป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิ แต่การที่กฎหมายจำกัด ระยะเวลาการฟ้องคดีไว้เพื่อประโยชน์ในกระบวนการพิจารณาของศาล มิได้ห้ามฟ้องคดีเด็ดขาดแต่อย่างใด โดยมีข้อยกเว้นบางกรณีที่อาจมีระยะเวลาที่ยาวกว่าหรืออาจไม่มีระยะเวลาในการฟ้องคดีเลยหากเป็นเรื่องของ ประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ต่อส่วนรวม ดังนั้น การจำกัดระยะเวลาฟ้องคดีจะถือได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิ ในการฟ้องคดีที่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิไม่ได้

การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพด้านต่าง ๆ ไว้คงมีความหมายว่าองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ จะเพิกถอนสิทธิและเสรีภาพเหล่านั้นไม่ได้เท่านั้น หากได้มีความหมายเกินเลยไปถึงขนาดที่ว่า รัฐจะออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพอย่างใด ๆ ไม่ได้เลย

ในเรื่องของระยะเวลาการฟ้องคดี ถือว่าเป็นเรื่องสำคัญในการดำเนินกระบวนการในศาลปกครอง มิให้ศาลปกครองต้องมาพิจารณาเรื่องที่เกิดขึ้นในเวลาที่นานจนเกินไป จึงต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๔๕ ยังให้สิทธิในการฟ้องคดีปกครองในกรณีทั่วไป หากผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมา จากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือกรณีที่พิพาท เกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้ไม่มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใด ไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและ วิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือ ภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๔๕ จึงไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง นอกจากนี้จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติของ มาตรา ๔๕ ไม่ได้มุ่งหมายจะใช้บังคับกับกรณีหนึ่งกรณีใดหรือแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง แต่บังคับใช้กับบุคคลทุกคนที่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหมายถึงหน่วยงาน

ทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไป ไม่ได้มุ่งหมายถึงหน่วยงานของรัฐแห่งใดแห่งหนึ่งหรือเจ้าหน้าที่รัฐบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะเจาะจง บทบัญญัติของมาตรา ๔๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติเป็นหลักการไว้แล้วว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้สามารถทำได้ แต่จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด กล่าวคือ ต้องเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจในการออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการ โดยจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้และต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่ใช่บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๓๓๔ (๓) โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำ ที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ฯลฯ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองโดยทั่วไป โดยให้สิทธิในการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีที่เท่าเทียมกันทุกคน แม้จะเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิในการฟ้องคดีโดยใช้ระยะเวลาเป็นเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิ แต่ก็เป็นการจำกัดสิทธิในการฟ้องคดีเท่าที่จำเป็น และไม่ได้กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิในการฟ้องคดีเพราะสิทธิในการฟ้องคดียังคงมีอยู่ แต่เนื่องจากศาลปกครองมีกระบวนการพิจารณาคดีที่แตกต่างจากคดีทั่วไป โดยผลแห่งคำพิพากษาอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรืออาจต้องจ่ายเงินภาษีอากรเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชน ในขณะที่เดียวกันเอกชนจะอยู่ในฐานะเสียเปรียบที่ไม่อาจทราบข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐได้ แม้ว่าจะก่อนจะมีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับ อายุความและระยะเวลาในการกำหนดสิทธิในการฟ้องคดีปกครองต่อศาลยุติธรรมย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เนื่องจาก

กฎหมายวิธีพิจารณาความของศาลปกครองและของศาลยุติธรรมที่พิจารณาคดีแพ่งโดยทั่วไปบัญญัติไว้แตกต่างกันทั้งประเภทของคดีและระบบการพิจารณา ซึ่งระบบการพิจารณาในศาลปกครองใช้ระบบไต่สวนศาลจะมีบทบาทสำคัญในการพิจารณาคดี ในการแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง ส่วนการพิจารณาคดีแพ่งทั่วไปนั้นใช้ระบบกล่าวหาเป็นภาระของคู่กรณีที่จะต้องพิสูจน์และแสวงหาพยานหลักฐานเอง การที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองไว้ตามมาตรา ๔๕ (ยกเว้นมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) หรือการฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะบุคคลตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง) โดยกำหนดให้การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ก็เพื่อประโยชน์ในการแสวงหาพยานหลักฐานทั้งพยานเอกสาร พยานบุคคลและพยานวัตถุที่นำมาแสดงต่อศาลปกครองเพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปโดยถูกต้องเที่ยงธรรม ซึ่งหากกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีให้ช้าออกไปอาจทำให้พยานหลักฐานบางส่วนขาดหายไป บทบัญญัติของมาตรา ๔๕ ไม่ได้มุ่งหมายจะใช้บังคับกับกรณีหนึ่งกรณีใดหรือแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง แต่เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ แต่อย่างใด

อนึ่ง เหตุแห่งคดีที่ผู้ร้องโต้แย้งนี้เกิดขึ้นเมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับแล้ว หน้าที่ของปวงชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗ บัญญัติให้บุคคลมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมาย บุคคลจึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ จะอ้างเหตุว่าไม่รู้กฎหมายหรืออ้างบทบัญญัติกฎหมายอื่น โต้แย้งแก้ตัวเพื่อประโยชน์อื่นใดสำหรับตนไม่ได้ กฎหมายที่ตราขึ้นบังคับมีหลายลักษณะและแตกต่างกันไปตามประเภททางคดีวิธีการดำเนินการใช้สิทธิทางศาลย่อมแตกต่างกันแล้วแต่กฎหมายที่บัญญัติไว้เพื่อให้บังเกิดผลในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี เกิดความเป็นธรรม สะดวกรวดเร็วต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ คู่กรณีหรือสาธารณชน กรณีที่ผู้ร้องโต้แย้งนั้นเป็นเรื่องระยะเวลาในการฟ้องคดี ผู้ร้องได้รับสิทธิเสรีภาพในการฟ้องคดีภายในระยะเวลาฟ้องคดีตามที่กฎหมายนี้บัญญัติไว้ ผู้ร้องมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายจะอ้างเอาระยะเวลาการฟ้องคดีในคดีอื่น

ตามกฎหมายอื่นมาเป็นสาเหตุได้แย้งในการใช้สิทธิที่บกพร่องของตนว่า เป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพ
ตามรัฐธรรมนูญ ย่อมฟังไม่ขึ้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

พลตำรวจเอก สุวรนันท์ สุวรรณเวช
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ