

คำวินิจฉัยของ นายอุระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๒/๒๕๔๕

วันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๕

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายประมุท สุตะบุตร) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ข้อเท็จจริงได้ความว่า นายประมุท สุตะบุตร เป็นผู้ทรงสิทธิเก็บกินบนที่ดินหมู่บ้านกรีนวัลเลย์ โฉนดที่ดินเลขที่ ๔๒๐๓๘ ตำบลบางโหลง อำเภอบางพลี (บางพลีใหญ่) จังหวัดสมุทรปราการ โดยมีผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน คือ คุณหญิงจิราภา สุตะบุตร นางสาวจุฬาลักษณ์ สุตะบุตร และนางสาวรัชดา สุตะบุตร เมื่อประมาณเดือนตุลาคม ๒๕๔๖ นายประมุท สุตะบุตร ทราบว่า เจ้าพนักงานที่ดิน จังหวัดสมุทรปราการ สาขาบางพลี ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และกฎกระทรวงว่าด้วยการจดทะเบียนจัดตั้ง การบริหาร การควบ และการยกเลิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร พ.ศ. ๒๕๔๕ รับผิดชอบตามคำขอของตัวแทนผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินของหมู่บ้านกรีนวัลเลย์ จำนวนหนึ่งในการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ ๑ ทะเบียนเลขที่ ๒/๒๕๔๖ และเจ้าพนักงานที่ดิน ฯ ยังได้รับจดทะเบียนการควบรวมของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ ทะเบียนเลขที่ ๘/๒๕๔๗ อีกด้วย แต่ปรากฏว่าในการตั้งผู้แทนการยื่นขอจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านกรีนวัลเลย์ ๑ และการจดทะเบียนควบรวมของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ คณะผู้ดำเนินการดังกล่าวมิได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงที่ A-๒๒ ทราบ จึงไม่มีโอกาสเข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการลงมติด้วยตามสิทธิแต่อย่างใด อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมาย โดยเจ้าพนักงานที่ดิน ฯ ได้ใช้อำนาจหน้าที่ให้อนุญาตโดยไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ทำให้ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินและนายประมุท สุตะบุตร ซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิเก็บกินเหนือที่ดินดังกล่าวได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการใช้อำนาจตามกฎหมายโดยมิชอบของเจ้าพนักงานที่ดิน ฯ นายประมุท สุตะบุตร จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๖ เพื่อขอเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนการควบรวมนิติบุคคล

เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง แต่เจ้าพนักงานที่ดิน ฯ ปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามคำขอ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร การกระทำของเจ้าพนักงานที่ดิน ฯ เป็นการกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายละเมิดสิทธิของบุคคล มีลักษณะเป็นการกระทำโดยไม่สุจริต นายประมุท สุตะบุตร จึงฟ้องเจ้าพนักงานที่ดิน ฯ ต่อศาลปกครองกลาง

ศาลปกครองชั้นต้นพิเคราะห์แล้ว เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวให้แก่ นางสาวจุฬาลักษณ์ สุตะบุตร และนางสาวรัชดา สุตะบุตร แล้ว ผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงผู้ทรงสิทธิเก็บกิน จึงไม่ใช่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรตามนัยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ดังนั้น การจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ ๑ จึงไม่จำเป็นต้องขอความคิดเห็นของผู้ฟ้องคดีหรือให้ผู้ฟ้องคดีมีส่วนร่วมในการลงมติแต่อย่างใด และเมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรและมีได้พักอาศัยอยู่ในที่ดิน แปลงดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ และกรณี ฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดเมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๓ ดังนั้น การที่ ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยไปรษณีย์ลงทะเบียนวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๔ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดี เมื่อพ้นระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่อยู่หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครอง ฯ และการฟ้องคดีดังกล่าวมิได้เป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือเป็นประโยชน์ แก่ส่วนรวม ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

สำหรับการฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดส่งสำเนาเอกสารเกี่ยวกับการก่อตั้งนิติบุคคลของหมู่บ้านจัดสรร กรีนวัลเลย์ ๑ นั้น หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีพยายามปกปิดข้อมูลข่าวสาร ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการ ร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการก่อนตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เมื่อผู้ฟ้องคดียังไม่ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว ศาลจึงไม่มี อำนาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาได้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความและแจ้งคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์และมีคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองกลาง ความว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเก็บกิน ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อีกทั้งสิทธิของผู้ฟ้องคดียังเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๑ การกระทำใด ๆ ของผู้ถูกฟ้องคดีเกี่ยวกับบอสังหาริมทรัพย์ ดังกล่าวย่อมกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิโดยชอบที่จะนำคดี

มาฟ้องต่อศาลปกครอง และต้องถือว่า ผู้ฟ้องคดีทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๓ อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งการปฏิเสธจากผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหนังสือ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองกลางเป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา และได้แย้งว่า มาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงขัดหรือแย้งกับมาตรา ๒๗๖ ประกอบกับมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นกัน จึงขัดหรือแย้งกับมาตรา ๒๗๖ ประกอบกับมาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในการพิจารณาคดีนี้ หากศาลจะใช้มาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บังคับแก่คดีผู้ฟ้องคดีอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ขอส่งคำโต้แย้งเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย โดยขอให้ศาลปกครองรอการพิจารณาชั่วคราว

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้ว เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญยังไม่เคยวินิจฉัยว่าบทบัญญัติมาตรา ๔๒ มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงให้ส่งข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย โดยขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และบทบัญญัติมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๗๖ ประกอบกับมาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ให้แจ้งคำสั่งศาลปกครองกลางเพื่อทราบ

คดีมีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

๒. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

มาตรา ๖๒ สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๗๖ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔๒ ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๕ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหาย หรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อ้อมเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

มาตรา ๔๕ การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ตามปัญหาข้อแรกที่ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่ได้ โดยกฎหมายนั้นจะต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

สำหรับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติถึงสิทธิของบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่สามารถที่จะฟ้องคดีได้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง ในการที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีตามวรรคหนึ่ง หากมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อ้อมเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด เป็นบทบัญญัติที่กำหนดเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองว่า ก่อนฟ้องคดีปกครองผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของตนที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้

สำหรับการนั้นเสียก่อน เพื่อให้ฝ่ายปกครองดำเนินการตรวจสอบ หากมีความบกพร่องหรือข้อผิดพลาด ก็ให้แก้ไขข้อบกพร่องหรือความผิดพลาดนั้นเสียก่อน หากไม่แก้ไขหรือไม่ดำเนินการแก้ไขภายในกำหนด ก็จะนำคดีมาสู่ศาลได้เป็นมาตรการที่กำหนดเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ที่กำหนดไว้เป็นขั้นเป็นตอนเพื่อให้เกิดความชัดเจนและง่ายต่อการปฏิบัติ มิได้เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ แต่อย่างใด

กรณีปัญหาข้อ ๒ ที่ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒ หรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๕๘/๒๕๕๘ ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๒๗๖ โดยวินิจฉัยว่า “พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายที่ตรขึ้นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๓๓๔ (๓) โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ฯลฯ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองไว้หลายกรณี เช่น กรณีมาตรา ๔๕ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒ โดยแต่ละมาตราได้กำหนดเงื่อนไขการฟ้องคดีและกำหนดเวลาฟ้องคดีไว้แตกต่างกัน กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๔๕ เป็นบทบัญญัติในเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองทั่วไปโดยผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมี

บทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น การที่กฎหมายกำหนดเวลาฟ้องคดีไว้แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับลักษณะหรือประเภทของคดี โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความเป็นธรรม ทั้งนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายที่จะใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง ฯ” จึงไม่พิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อนี้ซ้ำอีก

กรณีปัญหาต้องวินิจฉัยเฉพาะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ สำหรับกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ เป็นบทบัญญัติในเรื่องระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองโดยทั่วไปโดยผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น การฟ้องคดีตามคำร้องเป็นกรณีที่ต้องบังคับตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ ที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นภายในกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ฯ การกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีเป็นเรื่องที่กฎหมายให้สิทธิแก่บุคคลที่ถูกโต้แย้งสิทธิจะดำเนินการใช้สิทธิทางศาลเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองและบังคับตามสิทธิของตน การจะกำหนดระยะเวลาอย่างไรย่อมขึ้นอยู่กับประเภทและลักษณะของคดี บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ เป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบ เนื่องจากกระทำ หรือการละเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานในหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ และเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นบุคคลที่ได้รับความเสียหายจึงมีสิทธิในการฟ้องหน่วยงานของรัฐได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ จึงบัญญัติไว้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า

๑. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

๒. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕
ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒

นายอรรถ หวังอ้อมกลาง
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ