

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑ - ๑๒/๒๕๖๓

เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๒

วันที่ ๒๙ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง



ศาลปกครองสูงสุด

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

เรื่อง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒
วรรคหนึ่ง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๘ มาตรา ๕๐ (๑) (๒) และ (๑๐)
มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๓ หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีรวม ๒ คำร้อง (นายปรีชา เดชทองจันทร์
ในคดีหมายเลขดำที่ ๖๐๒/๒๕๖๑ หมายเลขแดงที่ ๖๔๕/๒๕๖๑ และนางสุดสุข ทองธรรมชาติ
ถาวรธนสาร ในคดีหมายเลขดำที่ ๖๗๑/๒๕๖๑ หมายเลขแดงที่ ๘๕๑/๒๕๖๑) เพื่อขอให้
ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ขอให้จริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้ง
ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

คำร้องที่หนึ่ง (เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๖๒)

นายปรีชา เดชทองจันทร์ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องกรมศิลปากร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กรุงเทพมหานคร
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อศาลปกครองกลาง สรุปได้ว่า



- ๒ -

ผู้ฟ้องคดีอาศัยอยู่ในพื้นที่เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร มีความเห็นว่า เดิมอาคารบริเวณชุมชนเลื่อนฤทธิ์ เป็นอาคารพาณิชย์ในพื้นที่เขตสัมพันธวงศ์ กรุงเทพมหานคร ปลูกสร้างมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ บนที่ดินประเภททรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ด้านหน้าชุมชนติดถนนเยาวราช ด้านข้างทั้งสองด้าน ติดถนนมหาจักรและถนนจักรวรรดิ ด้านหลังติดตลาดสำเพ็ง ภายในชุมชนสามารถเชื่อมไปยัง ถนนสาทรณะและตลาดสำเพ็งที่อยู่ด้านหลัง เมื่อปี ๒๕๔๖ ชาวชุมชนเลื่อนฤทธิ์ร่วมกันลงชื่อและ ยื่นหนังสือต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอขึ้นทะเบียนอาคารบริเวณชุมชนเลื่อนฤทธิ์เป็นโบราณสถาน คณะกรรมการวิชาการเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถานพิจารณาและมีมติให้อธิบดีกรมศิลปากรประกาศ ขึ้นทะเบียนอาคารบริเวณชุมชนเลื่อนฤทธิ์เป็นโบราณสถาน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ดำเนินการ ออกประกาศขึ้นทะเบียนตามมติดังกล่าว ต่อมาเมื่อปี ๒๕๕๗ บริษัท ชุมชนเลื่อนฤทธิ์ จำกัด ทำการ รื้อถอนและก่อสร้างอาคารบริเวณชุมชนเลื่อนฤทธิ์ ปิดกั้นทางเข้าออก ทำให้ผู้ฟ้องคดีและประชาชน ทัวไปไม่สามารถใช้ทางสาธารณะที่อยู่ในชุมชนได้ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีอำนาจอนุญาตให้ บริษัท ชุมชนเลื่อนฤทธิ์ จำกัด ทำการรื้อถอนและก่อสร้างอาคารและไม่มีอำนาจปิดถนนสาทรณะ อันเป็นทางเข้าออกชุมชน ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบอยู่แล้วว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังไม่ได้ ออกประกาศขึ้นทะเบียนชุมชนดังกล่าวเป็นโบราณสถานแต่ยินยอมให้บริษัท ชุมชนเลื่อนฤทธิ์ จำกัด ทำการปรับปรุง รื้อถอนและก่อสร้างอาคาร โดยไม่ต้องยื่นแบบและคำขออนุญาต จึงเป็นการไม่ปฏิบัติ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมการจราจร ทำการปิดถนนสาทรณะบริเวณชุมชนเลื่อนฤทธิ์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายทำให้ผู้ฟ้องคดีและประชาชน สิ้นใจไปมาไม่สะดวกไม่มีเสรีภาพในการเดินทาง และได้รับผลกระทบเนื่องจากไม่มีการรับฟังความคิดเห็น ผู้ฟ้องคดีจึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ (๓) และมาตรา ๕๑ นำคดีมาฟ้องต่อ ศาลปกครองกลาง

ศาลปกครองกลางเห็นว่า เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามซึ่งเป็นหน่วยงาน ทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แต่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาและ พักอาศัยอยู่ในพื้นที่เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องใด ๆ กับการขึ้นทะเบียนโบราณสถาน อาคารชุมชนเลื่อนฤทธิ์ การรื้อถอนและก่อสร้างอาคารในที่พิพาทดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้ได้รับ



- ๓ -

ความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามที่จะมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งของ ศาลปกครองกลางต่อศาลปกครองสูงสุดและโต้แย้งว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ (๑) และ (๒) บัญญัติให้ปวงชนชาวไทยมีหน้าที่พิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และพิทักษ์รักษา สาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงเป็นหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่ต้องพิทักษ์รักษาไม่ให้บุคคลใดใช้ถนนสาธารณะ เป็นที่ส่วนตัว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามละเลยต่อหน้าที่และผู้ฟ้องคดีได้รับความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ในการเดินทางตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๘ ประกอบมาตรา ๒๕ โดยเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องคดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ (๓) นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ บัญญัติให้รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ การที่ศาลปกครองกลางยกประเด็นความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีมาเป็นหลักในการวินิจฉัย เพื่อปรับเข้ากับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ เป็นการวินิจฉัยที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ มาตรา ๓๘ มาตรา ๔๑ (๓) มาตรา ๕๐ (๑) และ (๒) มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๓

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ มาตรา ๓๘ มาตรา ๔๑ (๓) มาตรา ๕๐ (๑) และ (๒) มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๓ ศาลปกครองสูงสุดจะต้องใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีการวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

คำร้องที่สอง (เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๒)

นางสุดสุข ทองธรรมชาติ ถาวรธนสาร ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องสำนักงานเขตสัมพันธวงศ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และกรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองกลาง สรุปได้ว่า เดิมผู้ฟ้องคดี เป็นผู้อยู่อาศัยในชุมชนเลื่อนฤทธิ์ และเป็นผู้ถือหุ้นบริษัท ชุมชนเลื่อนฤทธิ์ จำกัด มูลกรณ



- ๔ -

สืบเนื่องมาจากบริษัท ชุมชนเลื่อนฤทธิ์ จำกัด ทำสัญญาเช่าเพื่อพัฒนาที่ดินจากสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เพื่อบูรณะและพัฒนาอาคารบริเวณชุมชนเลื่อนฤทธิ์ และดำเนินการปรับปรุงซ่อมแซมอาคารบริเวณดังกล่าว โดยว่าจ้างบริษัท บอย โอเชียน สตาร์ จำกัด เป็นผู้รื้อถอนอาคารและจ้างบริษัท SDC จำกัด และบริษัท กุฎาคาร จำกัด เป็นผู้ออกแบบและควบคุมการก่อสร้าง ผู้ฟ้องคดีมีความเห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายหลายประการ เช่น บริษัทผู้รับจ้างออกแบบและควบคุมการก่อสร้างอาคารไม่มีใบประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรม ไม่มีการส่งแบบแปลนและรายละเอียดประกอบแบบแปลนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปล่อยให้บริษัท ชุมชนเลื่อนฤทธิ์ จำกัด ขุดเจาะ รื้อ ทำลายถนนสาธารณะจนพังเสียหาย อนุญาตให้ทำถังบำบัดน้ำเสียและระบบไฟฟ้าส่วนกลางในบริเวณทางสาธารณประโยชน์ เป็นต้น ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนต่อผู้อำนวยการเขตสัมพันธวงศ์และติดตามความคืบหน้าแต่ไม่ได้รับคำชี้แจง ผู้ฟ้องคดีในฐานะเคยเป็นผู้อยู่อาศัยในชุมชนดังกล่าว เป็นผู้ถือหุ้นในบริษัท ชุมชนเลื่อนฤทธิ์ จำกัด และในฐานะคนไทยซึ่งมีหน้าที่ต้องป้องกันผลประโยชน์ของชาติและสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งจะต้องไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริตหรือประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ (๒) และ (๑๐) จึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ (๓) และมาตรา ๕๑ ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองกลาง

ศาลปกครองกลางเห็นว่า ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ ต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีไม่ได้ระบุในคำฟ้องว่าประสงค์ให้ศาลปกครองตรวจสอบการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีในกฎหมายฉบับใด มาตราใด และตามคำฟ้องกล่าวหาบริษัท ชุมชนเลื่อนฤทธิ์ จำกัด และสถาปนิกหรือวิศวกร ซึ่งไม่ใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ศาลปกครองไม่มีอำนาจตรวจสอบการกระทำในทางแพ่งหรือทางอาญาได้ และผู้ฟ้องคดีได้เคยยื่นฟ้องเป็นคดีหมายเลขดำที่ ๕๘๔/๒๕๖๐ กล่าวหาว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ ศาลปกครองกลางมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องเป็นคดีหมายเลขแดงที่ ๑๐๘๐/๒๕๖๐ โดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองกลาง คดีอยู่ในระหว่างพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดเพื่อมีคำสั่งว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิ



- ๕ -

ฟ้องคดีหรือไม่ เป็นกรณีฟ้องซ้อน ศาลปกครองกลางจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองกลางต่อศาลปกครองสูงสุด โดยอ้างว่าเป็นการฟ้องคดีใหม่ไม่ใช่ฟ้องซ้อน และได้แย้งว่าการที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ละเอียดต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดเป็นการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ (๓) มาตรา ๕๐ (๑) (๒) และ (๑๐) และมาตรา ๕๑ หากศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง และคดีนี้เป็นการฟ้องซ้อน บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวย่อมขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ (๑) และใช้บังคับไม่ได้ตามมาตรา ๕

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้แย้งว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๘ มาตรา ๔๑ (๓) มาตรา ๕๐ (๑) (๒) และ (๑๐) และมาตรา ๕๑ ศาลปกครองสูงสุดจะต้องใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินั้น จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งทั้งสองนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ หรือไม่ เห็นว่า คำร้องที่หนึ่ง เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๖๒ ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ มาตรา ๓๘ มาตรา ๔๑ (๓) มาตรา ๕๐ (๑) และ (๒) มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๓ และคำร้องที่สอง เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๒ ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๘ มาตรา ๔๑ (๓) มาตรา ๕๐ (๑) (๒) และ (๑๐) และมาตรา ๕๑ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยไว้แล้วตามคำวินิจฉัยที่ ๓๕ - ๔๑/๒๕๕๔ ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๗๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย



- ๖ -

พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๓ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๒๒๓ ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๖๐ มีหลักการเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๑ (๓) อันเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้แล้ว จึงไม่รับในส่วนของทั้งสองคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย คงมีเฉพาะในส่วนที่ได้แย้งว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๘ มาตรา ๕๐ (๑) (๒) และ (๑๐) มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๓ เห็นว่าเป็นกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดจะใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับในส่วนของทั้งสองคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย และคดีทั้งสองมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเป็นประเด็นเดียวกัน ศาลรัฐธรรมนูญให้รวมการพิจารณาเข้าด้วยกัน โดยให้เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๖๒ เป็นสำนวนคดีหลัก

ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๘ มาตรา ๕๐ (๑) (๒) และ (๑๐) มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๓ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย บัญญัติรับรองเสรีภาพในการเดินทางและเลือกถิ่นที่อยู่ โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือการผังเมือง หรือเพื่อรักษาสถานภาพของครอบครัว หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์”



รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๔ หน้าที่ของปวงชนชาวไทย บัญญัติว่า “บุคคลมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (๑) พิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (๒) ป้องกันประเทศ พิทักษ์รักษาเกียรติภูมิ ผลประโยชน์ของชาติ และสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งให้ความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ... (๑๐) ไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ โดยมาตรา ๕๑ บัญญัติว่า “การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” และมาตรา ๕๓ บัญญัติว่า “รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด”

ศาลปกครองเป็นองค์กรทางตุลาการทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจทางปกครองและดำเนินกิจการทางปกครอง ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่งว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง รวมถึงกำหนดเงื่อนไข หลักเกณฑ์ วิธีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองไว้ในกฎหมายดังกล่าว ซึ่งมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” เห็นได้ว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้สิทธิฟ้องคดีของบุคคลต่อศาลปกครอง โดยกำหนดให้ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย



- ๘ -

โดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๘ และการที่จะแก้ไขปัญหาหรือยุติข้อโต้แย้งศาลปกครองต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ เพื่อเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามความเป็นธรรมแห่งกรณี การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้สิทธิของบุคคลในการฟ้องคดีดังกล่าว ทำให้สามารถแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหายได้อย่างเหมาะสมตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด หากบุคคลใดไม่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายย่อมไม่มีเหตุที่จะใช้สิทธิทางศาลปกครองได้ อันเป็นหลักการทางกฎหมายที่เหมาะสมเพื่อไม่ให้เกิดการใช้สิทธิทางศาลโดยไม่มิชอบเขตและเกินความจำเป็นแก่การใช้สิทธิ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสามที่บัญญัติให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเท่านั้นสามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ในศาล หากผู้นั้นไม่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพย่อมไม่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย จึงไม่สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลได้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง มิได้จำกัดเสรีภาพในการเดินทางหรือเลือกถิ่นที่อยู่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๘ และยังเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลโดยเท่าเทียมกันภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ (๑) (๒) และ (๑๐) เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ของปวงชนชาวไทยในการพิทักษ์รักษาชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ การป้องกันประเทศ รักษาผลประโยชน์ของชาติ และไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ อันเป็นคุณละเมิดกับสิทธิของบุคคลในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามบทบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๕๐ (๑) (๒) และ (๑๐)

ส่วนข้อโต้แย้งที่ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๓ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง วางหลักการของผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองไว้เพียงแต่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงาน



- ๙ -

ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ เป็นบทบัญญัติให้สิทธิประชาชน และชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ ตลอดจนฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ ตามที่บัญญัติไว้ในหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ โดยกำหนดขั้นตอนและกระบวนการในการดำเนินการไว้ใน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๕ ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ เป็นเรื่องหลักการเดียวกันในเรื่องการใช้สิทธิทางศาล ของประชาชน เป็นการรับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลผู้ที่ได้รับความเสียหายให้ได้รับการเยียวยาแก้ไข ความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ มีความมุ่งหมายที่จะให้ เกิดการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังและเข้มงวด ซึ่งบทบัญญัติมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลและหน่วยงานของรัฐโดยเท่าเทียมกัน และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง เพื่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด การกำหนดสิทธิของบุคคลใช้สิทธิทางศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง สอดคล้องกับหลักการใช้สิทธิของประชาชนฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ และ มาตรา ๕๓ ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๓

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๘ มาตรา ๕๐ (๑) (๒) และ (๑๐) มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๓





(คำวินิจฉัยที่ ๑๑ - ๑๒/๒๕๖๓)

[Handwritten signature]

(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

[Handwritten signature]

(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

[Handwritten signature]

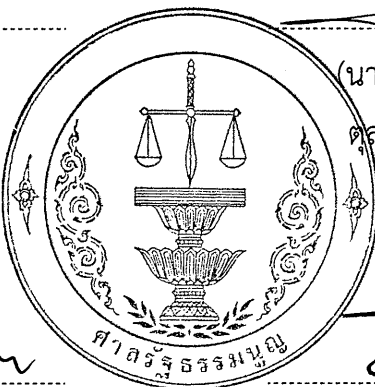
(นายปัญญา อุดชาชน)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

[Handwritten signature]

(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



[Handwritten signature]

(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

[Handwritten signature]

(นายจирินิติ หะวานนท์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

[Handwritten signature]

(นายนภดล เทพพิทักษ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ