

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวรวิทย์ กังคศิเทียม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๑/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๑๑/๒๕๖๔

วันที่ ๒๔ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง { ศาลปกครองสูงสุด

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ มีความมุ่งหมายเพื่อกำหนดเป็นนโยบายสำคัญของรัฐในการคุ้มครองสิทธิและความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม กำหนดเป้าหมายของกระบวนการยุติธรรมและหลักเกณฑ์ในการออกแบบกระบวนการยุติธรรมให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ การกำหนดบทบัญญัติหมวดนี้เพื่อใช้เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องและสม่ำเสมอในการบริหารราชการแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม หากรัฐไม่ดำเนินการหรือไม่อาจดำเนินการได้ก็ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ แต่รัฐต้องรับผิดชอบทางการเมือง จึงไม่มีกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ได้

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้

ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” บทบัญญัติดังกล่าวมีความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน และการสืบมรดก รวมทั้งกำหนดให้ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนด หลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ ในการพิจารณา และดำเนินงานทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎหมาย สามารถรักษาประโยชน์ สาธารณะ และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน อีกทั้งยังเป็นการป้องกันการทุจริตและประพฤติ มิชอบในวงราชการ พระราชบัญญัตินี้จึงเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปในการใช้อำนาจ ทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ต้องดำเนินการตามกระบวนการและวิธีการที่กำหนดไว้เพื่อให้ การใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน นอกจากนี้ ยังเป็นกฎหมาย ที่ประกันสิทธิและกำหนดหน้าที่ของเอกชนในกระบวนการวิธีพิจารณาทางปกครองไว้อย่างชัดเจน และเปิดโอกาส ให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในกระบวนการวิธีพิจารณาทางปกครอง

สำหรับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๔๘ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มี กฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว” วรรคสอง บัญญัติว่า “คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย ที่อ้างอิงประกอบด้วย” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่ง ทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา ๖๓/๒ วรรคหนึ่ง” บทบัญญัติดังกล่าว เป็นการเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ เพื่อขอให้ ฝ่ายปกครองทบทวนคำสั่งทางปกครองนั้น ซึ่งถือเป็นการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ ทางปกครองโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง เนื่องจากบางกรณีอาจมีการออกคำสั่งทางปกครองที่ ไม่ถูกต้อง ไม่เป็นไปตามกระบวนการขั้นตอน หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การอุทธรณ์ คำสั่งทางปกครองจึงเป็นโอกาสที่ฝ่ายปกครองจะได้ทบทวนและตรวจสอบการใช้อำนาจของตน หากเห็นว่า คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เหมาะสมก็อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนคำสั่งนั้นได้ การทบทวนคำสั่งทางปกครองคู่กรณีต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ชั้นเหนือขึ้นไปที่ควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ตนได้รับคำสั่ง หากฝ่ายปกครองพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์และแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่ง ตามคำขอของคู่กรณี คู่กรณีก็จะไม่นำคดีพิพาทนั้นขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาคดีของศาล หากคู่กรณี



ไม่พอใจในผลการพิจารณาอุทธรณ์ก็สามารถโต้แย้งคำสั่งทางปกครองโดยใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ โดยเป็นการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรฝ่ายตุลาการ และในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้คำสั่งทางปกครองใดมีขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้เป็นการเฉพาะ คู่กรณีก็ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและระยะเวลาตามที่กฎหมายเฉพาะนั้นบัญญัติไว้ ทั้งนี้ เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓ วรรคสอง กำหนด เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม หรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ จึงจะนำวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ตามมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับ เนื่องจากระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแต่ละฉบับอาจแตกต่างกันตามลักษณะเฉพาะของกฎหมายนั้น หากกำหนดให้นำระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๔ มาใช้บังคับกับกฎหมายทุกฉบับก็อาจจะทำให้เกิดความไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมขึ้นได้ ในทางกลับกันหากคำสั่งทางปกครองใดไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้เป็นการเฉพาะ กรณีดังกล่าวต้องนำขั้นตอนและระยะเวลาตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ มาใช้บังคับ เพื่อให้ฝ่ายปกครองได้มีโอกาสทบทวนคำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองก่อนที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองเพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง

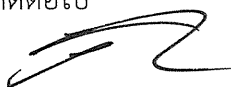
ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า การที่ศาลปกครองเชียงใหม่นำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ ที่บัญญัติให้คู่กรณีต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่ง มาใช้ในการพิจารณาสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาวินิจฉัย ด้วยเหตุที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่ง ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดียังมิได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายภายในฝ่ายปกครองก่อนเป็นการสร้างภาระกับประชาชน ก่อให้เกิดความไม่สะดวกในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และเป็นการนำกฎหมายทั่วไปที่ขัดกับรัฐธรรมนูญมาใช้พิจารณาออกคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ เป็นบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ เพื่อขอให้ฝ่ายปกครองได้ทบทวนคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ เมื่อการฟ้องคดีต่อศาลปกครองของผู้ฟ้องคดีมีมูลกรณีมาจากการที่กรมที่ดินมีคำสั่งให้เพิกถอนโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีก็ต้องอุทธรณ์คำสั่ง



ดังกล่าวต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองก่อน จึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แต่เนื่องจาก ประมวลกฎหมายที่ดินไม่ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องนำ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ มาใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของกรมที่ดิน ภายในระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งตามที่มาตรา ๔๔ กำหนด และกรมที่ดินมีคำสั่ง ไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน และการสืบมรดก รวมทั้งกำหนดให้ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวมิได้รับรองและคุ้มครองสิทธิเกี่ยวกับระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่ง ทางปกครองจึงเป็นคนละกรณีและไม่เกี่ยวข้องกันกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ แต่ประการใด

อย่างไรก็ตาม การที่ประมวลกฎหมายที่ดินไม่ได้บัญญัติระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่ง ทางปกครองไว้ เป็นเหตุให้ต้องนำระยะเวลาสิบห้าวันตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ มาใช้บังคับ อันเป็นระยะเวลาเร่งรัด ซึ่งอาจมีผลเป็นการจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์ โต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่ไม่เป็นธรรม ควรที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติ ของประมวลกฎหมายที่ดินเพื่อกำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง เพื่อให้เกิด ความเป็นธรรมต่อไป

สำหรับข้อเท็จจริงที่ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งคำสั่งให้เพิกถอนโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี พร้อมจัดส่งสำเนาคำสั่งดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ซึ่งปรากฏตามหลักฐาน ใบตอบรับในประเทศของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ระบุวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๖๒ แต่ผู้ฟ้องคดี กล่าวอ้างว่า มีการลงวันที่คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง คือ วันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๒ โดยที่ พนักงานผู้นำส่งไปรษณีย์ให้การยืนยันว่าได้มีการส่งเอกสารในวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๒ เมื่อผู้ฟ้องคดี อุทธรณ์คำสั่งของกรมที่ดินในวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นการยื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งจากกรมที่ดิน ศาลปกครองเชียงใหม่จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้ พิจารณานั้น เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งประเด็นดังกล่าวซึ่งเป็นปัญหาข้อเท็จจริงในชั้นอุทธรณ์คำสั่ง ของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดแล้ว จึงเป็นเรื่องที่ศาลปกครองสูงสุดจะได้ไต่สวนและ พิจารณาวินิจฉัยให้กับผู้ฟ้องคดีต่อไป



อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง



(นายวรวิทย์ กังศศิเทียม)

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ