

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีในคดีหมายเลขดำที่ ๓๕๖/๒๕๖๒ คดีหมายเลขแดงที่ ๓๔/๒๕๖๓ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองกลางว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้จัดตั้งเป็นวัดและได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา โดยมีที่ตั้งอยู่ในตำบลท่าข้าวเปลือก อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย ที่ดินอันเป็นที่ตั้งของผู้ฟ้องคดีประกอบด้วยที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีมีกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองหลายแปลง รวมถึงที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๒๖๔๑ เลขที่ ๒๒๖๔๕ เลขที่ ๒๒๖๔๖ เลขที่ ๒๒๖๕๐ เลขที่ ๒๒๖๕๑ เลขที่ ๒๒๖๕๒ เลขที่ ๒๒๖๕๓ และเลขที่ ๒๒๖๕๖ ตำบลท่าข้าวเปลือก อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย ที่ดินทั้ง ๘ แปลงดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีรับโอนมาจากผู้มีกรรมสิทธิ์เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๒ โดยก่อนวันดังกล่าว ผู้มีกรรมสิทธิ์ได้ร่วมกับผู้ฟ้องคดีจัดทำโครงการก่อสร้างวัดฝ่ายสงฆ์เงินิกายตั้งแต่ปี ๒๕๓๒ มีการก่อสร้างพระอุโบสถ และสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ และในปี ๒๕๕๑ ได้ก่อตั้งโรงเรียนหมื่นพุทธวิทยาและสร้างอาคารต่าง ๆ รวมถึงองค์พระพุทธรูปมาพระศรีอารยเมตไตรย์ (ที่ถูก พระศรีอริยเมตไตรย์) โพธิสัตว์ แล้วต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่ง

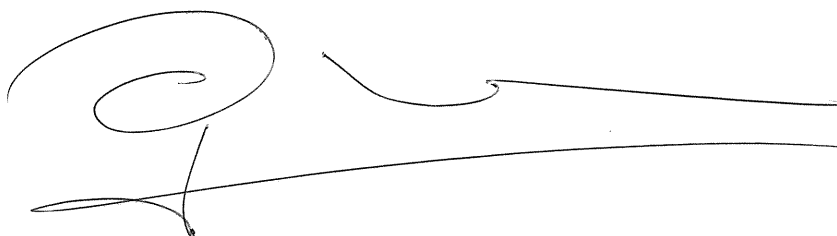
ที่ ๗๒๔/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ให้เพิกถอนโฉนดที่ดินทั้ง ๘ แปลง ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๖๒ และได้ยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๒ แต่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ว่าเป็นการยื่นอุทธรณ์ที่พ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์และมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินและเสียโอกาสในการพัฒนาที่ดิน โดยมูลเหตุของความไม่ชอบด้วยกฎหมายของโฉนดที่ดินทั้ง ๘ แปลง เกิดจากความประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่ไม่ตรวจสอบว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินหวงห้ามและต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินหรือไม่ การไม่ดำเนินการเช่นนั้นแล้วได้สั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินในภายหลังจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ขอให้ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดเชยค่าเสียหายจากการซื้อที่ดินทั้ง ๘ แปลง เนื้อที่ ๑๔๒ ไร่ ๑๔ งาน ๔๑๘ ตารางวา เป็นเงิน ๑๓,๑๘๘,๐๕๐ บาท ค่าเสียหายพื้นที่วัดภายในเขตวิสุคามสีมา เป็นเงิน ๓๗,๒๙๙,๔๘๗.๕๐ บาท ค่าเสียหายในส่วนของค่าก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างทั้งหมดภายในวัด รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท และชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของต้นเงิน ๑,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท นับแต่วันละเมิดจนถึงวันฟ้อง เป็นเงิน ๑๒,๕๐๐,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑,๐๑๒,๕๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีของตนไม่เรียกค่าเสียหายดังกล่าวทั้งหมด หากศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีดำรงสถานะวัดและโรงเรียนบนพื้นที่ดังกล่าว และให้ผู้ฟ้องคดี บริวาร และประชาชนใช้สอยพื้นที่ดังกล่าวตลอดไป อีกทั้งขอให้เพิกถอนคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีสามารถเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวเพื่อประโยชน์แก่สาธารณชนได้ต่อไป และขอให้ศาลมีคำสั่งทุกเลาการบังคับตามคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดังกล่าว เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีและบริวารสามารถเข้าทำประโยชน์ต่อสาธารณะต่อไปในระหว่างที่คดีนี้ยังมีคำพิพากษาถึงที่สุดเป็นที่ยุติ และขอให้ศาลปกครองกลางได้อोनคดีนี้ไปยังศาลปกครองเชียงใหม่ ซึ่งศาลปกครองเชียงใหม่พิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้แบ่งได้เป็น ๒ ข้อหา ข้อหาที่หนึ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือแจ้งคำสั่งให้เพิกถอนโฉนดที่ดินทั้ง ๘ แปลง ให้ผู้ฟ้องคดีทราบโดยจัดส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับและปรากฏตามหลักฐานใบตอบรับว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวในวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๖๒ การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๒ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นการยื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ ได้รับแจ้งคำสั่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายภายในฝ่ายปกครองตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลจึงไม่รับคำฟ้องในข้อหาที่หนึ่งไว้พิจารณา

ข้อหาที่สอง เป็นกรณีสืบเนื่องมาจากข้อหาที่หนึ่ง เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดก่อนยื่นฟ้องคดี ศาลจึงไม่รับคำฟ้องในข้อหาที่สองไว้พิจารณา ศาลปกครองเชียงใหม่มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ คืบค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดีและเมื่อมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องแล้วจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองเชียงใหม่ที่สั่งไม่รับคำฟ้อง พร้อมทั้งโต้แย้งว่า การกำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ เป็นกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง อยู่ในหมวด ๖ ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ บัญญัติว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตามกฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน” พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ จึงไม่มีกรณีที่กล่าวอ้างได้ว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ได้ สำหรับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีหลักการและเหตุผลตามที่ปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า “โดยที่การดำเนินงานทางปกครองในปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่เหมาะสม จึงสมควรกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ สำหรับการดำเนินงานทางปกครองขึ้นเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎหมายให้สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะได้ และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน อีกทั้งยังเป็นการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” เมื่อการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๔๘ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว” วรรคสอง บัญญัติว่า “คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา ๖๓/๒ วรรคหนึ่ง” ซึ่งมาตรา ๖๓/๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ตามบทบัญญัติในหมวดนี้ เว้นแต่จะมีการสั่ง

ให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว” ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งให้เพิกถอนโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีรวม ๘ แปลง ผู้ฟ้องคดีต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งก่อนจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ แต่ประมวลกฎหมายที่ดินมิได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองจึงต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ ซึ่งกำหนดให้ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งก่อนที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ยื่นอุทธรณ์ภายในสิบห้าวันตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ดังกล่าว จึงไม่สามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ แม้ระยะเวลาสิบห้าวันดังกล่าว เป็นระยะเวลาที่น้อยกว่าระยะเวลาสามสิบวันในการอุทธรณ์คำสั่งตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และสมควรมีการแก้ไขกฎหมายให้มีระยะเวลาเช่นเดียวกันนั้น แต่ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก” วรรคสอง บัญญัติว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” มานั้น เป็นบทบัญญัติเพื่อคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดกบุคคลที่ได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยชอบรวมถึงการรับมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง แต่สิทธิดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เช่น การอายัด การยึด หรือการริบทรัพย์สินตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งมีใช้กรณีเกี่ยวกับระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในคดีนี้ ดังนั้น มาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แต่อย่างไร

จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง



(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ