

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๑/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๑๑/๒๕๖๔

วันที่ ๒๔ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง ศาลปกครองสูงสุด

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของวัดหมื่นพุทธเมตตาคุณาราม ผู้ฟ้องคดี ซึ่งยื่นฟ้องกรมที่ดิน เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อธิบดีกรมที่ดินเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในคดีของศาลปกครองเชียงใหม่ คดีหมายเลขดำที่ ๓๕๖/๒๕๖๒ หมายเลขแดงที่ ๓๔/๒๕๖๓ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้จัดตั้งเป็นวัดและได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา ที่ดินอันเป็นที่ตั้งของวัดผู้ฟ้องคดีประกอบด้วยที่ดินหลายแปลง รวมถึงที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๒๖๔๑ เลขที่ ๒๒๖๔๕ เลขที่ ๒๒๖๔๖ เลขที่ ๒๒๖๕๐ เลขที่ ๒๒๖๕๑ เลขที่ ๒๒๖๕๒ เลขที่ ๒๒๖๕๓ และเลขที่ ๒๒๖๕๖ ตำบลท่าข้าวเปลือก อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย ที่ดินทั้ง ๘ แปลงดังกล่าว ผู้ฟ้องคดี รับโอนจากผู้มีกรรมสิทธิ์เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ก่อนหน้าที่จะรับโอนกรรมสิทธิ์ ผู้มีกรรมสิทธิ์ ในที่ดินทั้ง ๘ แปลง ได้ร่วมกับผู้ฟ้องคดีก่อสร้างวัดฝ่ายสงฆ์เงินิกาย โดยมีการก่อสร้างพระอุโบสถ และสิ่งปลูกสร้างอื่น ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีได้ก่อตั้งโรงเรียนหมื่นพุทธวิทยาและสร้างอาคาร ต่าง ๆ รวมถึงองค์พระพุทธรูปมาพระศรีอริยเมตไตรยโพธิสัตว์ หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งที่ ๗๒๔/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ให้เพิกถอนโฉนดที่ดิน ทั้ง ๘ แปลง โดยมีหนังสือแจ้งคำสั่งดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ผู้ฟ้องคดี ได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๒ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ว่าเป็นการยื่นอุทธรณ์ที่พ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ภายในสิบห้าวันนับแต่

วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง จึงมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินและเสียโอกาสในการพัฒนาที่ดิน ซึ่งเกิดจากความประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่ไม่ตรวจสอบว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินหวงห้ามและต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต้องรับผิดชอบแห่งการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ จึงยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีการพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าเสียหาย ขอให้เพิกถอนคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดิน และมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีและบริวารสามารถเข้าทำประโยชน์ในระหว่างที่คดียังไม่มีคำพิพากษาถึงที่สุด

ศาลปกครองเชียงใหม่เห็นว่า ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินดังกล่าวเมื่อพ้นกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ ถือว่าผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายภายในฝ่ายปกครองตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาของศาลปกครองเชียงใหม่ ต่อศาลปกครองสูงสุด และมีคำโต้แย้งว่า การกำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ เป็นกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง การที่ศาลปกครองเชียงใหม่นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปมาใช้กับกรณีของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกระทำละเมิด เป็นการสร้างภาระแก่ประชาชน ก่อให้เกิดความไม่สะดวกในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และเป็นการนำกฎหมายทั่วไปที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาใช้พิจารณาออกคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ที่กำหนดเรื่องกฎหมายเฉพาะ ย่อมมิได้หมายความว่าให้นำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นกฎหมายทั่วไปมาพิจารณาในกรณีที่ฝ่ายปกครองกระทำละเมิดต่อประชาชน ด้วยเหตุที่กฎหมายเฉพาะคือพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้กำหนดให้ในกรณีละเมิดต้องอุทธรณ์ก่อนการฟ้องคดี ซึ่งจะก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนเกินสมควร อีกทั้งศาลปกครองเชียงใหม่มิได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้เห็นใบตอบรับของไปรษณีย์ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้นำสืบพยานบุคคลแก้ไขพยานเอกสาร เนื่องจากนายทักษิณ ธิน้อมธรรม พนักงานผู้นำส่งไปรษณีย์ได้ยืนยันว่า ได้ส่งเอกสารให้แก่นายสิทธิพร เมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๒ แต่ตนเองลงวันที่ผิดพลาดเป็นวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๖๒ การที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๒ จึงเป็นการยื่นอุทธรณ์ภายในสิบห้าวันนับแต่

วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งคือวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๒ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีคำโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ซึ่งศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองสูงสุดจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน อันเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับไว้พิจารณาได้ แต่สำหรับข้อโต้แย้งที่ว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่งหรือไม่ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งบทบัญญัติในหมวดนี้มีเจตนารมณ์ที่จะกำหนดเพื่อใช้เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น หากรัฐไม่ดำเนินการหรือไม่อาจดำเนินการได้ก็ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ แต่รัฐต้องรับผิดชอบทางการเมืองหมวดนี้ จึงใช้คำขึ้นต้นของแต่ละมาตราว่า “รัฐพึง” มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ที่กำหนดว่า รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร จึงมิใช่บทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลไว้โดยตรงแต่อย่างใด ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีในประเด็นนี้ จึงมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัยแต่เพียงว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสองหรือไม่ เท่านั้น

**บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง**

**๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐**

**มาตรา ๓๗ บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก**

ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ฯลฯ                    ฯลฯ

**มาตรา ๖๘** รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร

ฯลฯ                    ฯลฯ

**มาตรา ๒๑๒** ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเอง หรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยมาตรา ๕ และยังไม่มี คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นเช่นนั้น ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ในระหว่างนั้น ให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้แต่ให้รอการพิพากษาคดี ไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ฯลฯ                    ฯลฯ

**๒. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙**

**มาตรา ๔๔** ภายใต้บังคับมาตรา ๔๘ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีความหมายกำหนดขึ้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่ง ทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่ง ดังกล่าว

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิง ประกอบด้วย

การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลา การบังคับตามมาตรา ๖๓/๒ วรรคหนึ่ง

**ประเด็นวินิจฉัย**

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

**ความเห็น**

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง เป็นบทบัญญัติ ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีสิทธิ

ในทรัพย์สินและการสืบมรดก วรรคสอง บัญญัติว่า ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อประกันความมั่นคงในการถือครองทรัพย์สินให้บุคคลที่ได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยชอบ รวมถึงการรับมรดกย่อมได้รับความคุ้มครองความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง รวมถึงสิทธิใด ๆ ในการใช้สอยหรือจำหน่ายจ่ายโอน และสิทธิในทรัพย์สินดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้ก็แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ส่วนพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น เป็นกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินกิจการทางปกครองของรัฐ เพื่อให้สามารถดำเนินไปได้โดยโปร่งใส ถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะได้ และเพื่ออำนวยความสะดวกเป็นธรรมให้แก่ประชาชน รวมทั้งเพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการด้วย ซึ่งมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดไว้แต่เฉพาะเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเท่านั้น เช่น คำสั่งทางปกครองใดที่อุทธรณ์ได้ การอุทธรณ์ให้ยื่นต่อเจ้าหน้าที่คนใด และต้องยื่นภายในระยะเวลาเท่าใด เป็นต้น บทบัญญัติตามมาตรา ๔๔ ดังกล่าวจึงไม่มีข้อความใดที่จะเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ ซึ่งเป็นบทบัญญัติในเรื่องการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก รวมทั้งหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และค่าทดแทนแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม แม้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ จะไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ ดังที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง แต่เมื่อได้พิจารณาถึงเจตนารมณ์ของการกำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวแล้ว เห็นได้ว่า ขึ้นอยู่กับหลักการที่จะต้องพิจารณาให้เกิดความสมดุลกัน ๒ หลัก คือ (๑) หลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะของคำสั่งทางปกครอง และ (๒) หลักการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ถูกกระทบจากคำสั่งทางปกครอง เมื่อพิจารณาซึ่งน้ำหนักทั้งสองหลักแล้วจะเห็นได้ว่า มาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้เพียง ๑๕ วัน เป็นการให้น้ำหนักแก่หลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะของคำสั่งทางปกครอง มากกว่าหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้ถูกกระทบจากคำสั่งทางปกครอง อันก่อให้เกิดผลว่า หากบุคคลผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองไม่อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งภายในระยะเวลาที่กำหนด ๑๕ วัน แล้วคำสั่งทางปกครองนั้น จะกลายเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่อาจอุทธรณ์โต้แย้งได้ แม้จะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม และอาจนำไปสู่การถูกบังคับทางปกครองได้ต่อไป และหากพิจารณาประกอบกับมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมีได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าการฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งทางปกครองจะต้องดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เสียก่อน

แต่เป็นการตีความของศาลปกครอง ว่า กรณีที่กฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดให้ต้องดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อนการฟ้องคดีแล้ว ก็ยังคงต้องอุทธรณ์ตามกฎหมายกลาง คือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ เสียก่อน กรณีนี้ยังทำให้เกิดปัญหาในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ หากประชาชนต้องการฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และคดีละเมิดอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แล้วปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไม่ทันภายใน ๑๕ วัน ตามที่กฎหมายกำหนดย่อมมีผลให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจเข้าถึงความยุติธรรมทั้งสองเรื่องดังกล่าวได้เลย ระบบการคุ้มครองสิทธิโดยศาลปกครองที่ดีจึงควรจัดให้มีระบบการคุ้มครองสิทธิสำรอง คือ แม้ผู้ฟ้องคดีจะไม่สามารถฟ้องคดีประเภทหนึ่งได้แต่ก็สามารถฟ้องคดีอีกประเภทหนึ่งได้ นอกจากนี้ ยังปรากฏว่ามีพระราชบัญญัติถึง ๕๔ ฉบับที่กำหนดระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองได้ภายในระยะเวลาตั้งแต่ ๓๐ วัน ถึง ๑๒๐ วัน จึงเป็นกรณีที่กฎหมายในเรื่องระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองขาดความแน่นอนชัดเจน และเมื่อพิจารณาจากระบบกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีซึ่งเป็นต้นแบบของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็มีการบัญญัติไว้ชัดเจนในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของเยอรมนีว่า การฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองต้องดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อนภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่งทางปกครองเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง จึงมีข้อสังเกตว่า ระบบการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเรื่องระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวยังไม่เอื้อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองและสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองเท่าที่ควร

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

โดยมีข้อสังเกตว่า สมควรที่องค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องจะได้พิจารณากำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่ถูกกระทบจากคำสั่งทางปกครองและสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้มากขึ้นต่อไป



(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ