

เรื่อง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๔๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ว่า นายประมุต สุตะบุตร (ผู้ฟ้องคดี) ได้ยื่นฟ้องเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรปราการ สาขาบางพลี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อศาลปกครองกลางว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทรงสิทธิเก็บกินบนที่ดิน หมู่บ้านกรีนวัลเลย์ โฉนดที่ดินเลขที่ ๔๒๐๓๘ ตำบลบางโฉลง อำเภอบางพลี (บางพลีใหญ่) จังหวัดสมุทรปราการ ผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้อำนาจหน้าที่รับจดทะเบียนที่ดินควมรวมของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร โดยมีได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิเก็บกินเหนือที่ดินดังกล่าวได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงขอให้ศาลปกครองกลางเพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดิน ศาลปกครองกลางมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย อีกทั้งผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินก่อน ตามมาตรา ๔๒ และมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุด และได้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๒๙ และมาตรา ๖๒

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามคำร้องของผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๒๙ และมาตรา ๖๒ และศาลปกครองสูงสุดส่งมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ หรือไม่ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๒๙ และมาตรา ๖๒ หรือไม่

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองว่า ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการแก้ไข

ความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ตนได้รับอันเนื่องมาจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการนั้นเสียก่อนที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อให้ฝ่ายปกครองดำเนินการตรวจสอบ ทบทวน และแก้ไขข้อบกพร่องหรือข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นวิธีการแก้ไขเพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ที่จะฟ้องคดีและเพื่อประโยชน์แก่ราชการ หากได้มีการแก้ไขและเป็นที่น่าพอใจแก่ผู้จะฟ้องคดี ก็ไม่มีความจำเป็น ที่จะต้องนำคดีมาสู่ศาล บทบัญญัติดังกล่าวสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ มิได้เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่ประการใด ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไป คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๒๙ และมาตรา ๖๒ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๕๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๘ วินิจฉัยไว้แล้วว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้พิจารณาประกอบบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ไว้แล้วว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๓๓๔ (๓) โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับการกระทำหรือการ ละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ฯลฯ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองไว้หลายกรณี เช่น กรณีมาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ และ มาตรา ๕๒ โดยแต่ละมาตราได้กำหนดเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองไว้ต่างกัน กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๙ เป็นบทบัญญัติเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองทั่วไปโดยผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น การที่กฎหมายกำหนดเวลาฟ้องคดีไว้แตกต่างกันขึ้นอยู่กับลักษณะหรือประเภทของคดี โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความเป็นธรรม ทั้งนี้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายที่จะใช้บังคับกับกรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔๙ จึงไม่มีกรณีที่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๒๙ รวมทั้งมาตรา ๖๒ ซึ่งเป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ๆ แต่อย่างไร

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๒๙ และมาตรา ๖๒

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายผัน จันทรปาน นายจิระ บุญพจนสุนทร นายจุมพล ณ สงขลา นายนพดล เสงเจริญ นายปรีชา เฉลิมวณิชช์ นายมงคล สระภู่าน นายมานิต วิทยาเต็ม นายศักดิ์ เตชาชาญ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นางเสาวนีย์ อัครโรจน์ นายอภัย จันทนจุลกะ และนายอูระ หวังอ้อมกลาง

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๓ ตอนที่ ๔๒ ก วันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๙

ย่อโดย นายปราณพงษ์ ตีลภัทร
กลุ่มงานคดี ๕