



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕๘/๒๕๕๘

วันที่ ๑๓ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

เรื่อง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ ขัดหรือ
แย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องของผู้ฟ้องคดี (นายประมุท สุตะบุตร) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ
พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา
คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ว่า

นายประมุท สุตะบุตร ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดชลบุรี ที่ ๑
คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจังหวัดชลบุรีที่ ๒ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ ๓
ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๕๖๑/๒๕๕๗ หมายเลขคดีแดงที่ ๑๒๑๐/๒๕๕๗ ความว่า
ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์โฉนดเลขที่ ๒๘๕๓ เลขที่ดิน ๑๘๗ ตำบลนาจอมเทียน อำเภอสัตหีบ
จังหวัดชลบุรี เนื้อที่ ๑ ไร่ ๗๔ ตารางวา พร้อมสิ่งปลูกสร้าง โดยการรับให้ที่ดินจากนางรัมภา สุตะบุตร
เมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๓๒ ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินแปลงหมายเลข ๔๗ ในโครงการบ้านสวนริมทะเล
ที่มีการจัดสรรที่ดิน ตั้งแต่ปี ๒๕๒๕ ในบริเวณที่ดินดังกล่าวตามผังโครงการและปรากฏข้อความ
ในเอกสารโฆษณาชี้ชวนต่อสาธารณะว่ามีการกำหนดที่สาธารณะส่วนกลาง เช่น อาคารสโมสร สระว่ายน้ำ
สนามเด็กเล่น สวนพฤกษชาติ ซุปเปอร์มาร์เก็ต สนามเทนนิส เป็นต้น

ต่อมาผู้ประกอบการก็ได้นำพื้นที่ที่จะมีการก่อสร้างสวนพฤกษชาติและซุบเปอร์มาร์เก็ตขายให้กับผู้อื่น สนามแทนนิสถูกย้ายสถานที่ตั้งไปอยู่นอกโครงการและพื้นที่เดิมมีการก่อสร้างอาคารอื่น ส่วนอาคารสโมสรได้ถูกเปลี่ยนตำแหน่งที่ตั้งจากเดิมไปยังที่ตั้งใหม่จนอาคารบางส่วนรुक้าพื้นที่ชายหาด และพื้นที่บางส่วนมีการก่อสร้างเป็นโรงแรม และไม่ได้จัดให้มีสาธารณะส่วนกลางตามเอกสารโฆษณา ชีวชน นอกจากนี้ได้ดำเนินการขยายเนื้อที่ของโครงการทางด้านทิศใต้โดยริ้วแนวกำแพงซึ่งติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี และสร้างกำแพงใหม่ห่างจากแนวเดิมประมาณ ๖๐ เมตร ผู้ประกอบการได้เรียกเก็บเงินค่าบริการสาธารณะต่าง ๆ โดยไม่แสดงหลักฐานว่าได้รับอนุญาตถูกต้องตามกฎหมาย ไม่มีการออกไปเสิร์ฟรับเงิน และไม่มีการบำรุงซ่อมแซมสิ่งสาธารณูปโภค โดยที่ดินของผู้ฟ้องคดีไม่ปรากฏหลักฐานว่าผู้ประกอบการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ คงมีแต่คำขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน เนื้อที่ ๓๑ ไร่ ๕๕ ตารางวา ฉบับลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๒๕

ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๔ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้เรียกผู้ฟ้องคดีไปบันทึกถ้อยคำ หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอทราบความคืบหน้าเกี่ยวกับการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จนถึงปัจจุบันผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับการแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่อย่างใด นอกจากนั้น ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องเรียนถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และกรมที่ดินว่า ผู้ประกอบกิจการจัดสรรที่ดิน โครงการบ้านสวนริมทะเล ซึ่งตั้งอยู่ที่ซอยนาจอมเทียน ๔๘ ถนนสุขุมวิท กิโลเมตรที่ ๑๖๑ - ๑๖๒ ตำบลนาจอมเทียน อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ดำเนินกิจการการจัดสรรที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาตตามประมวลกฎหมายที่ดิน ทำให้ผู้ฟ้องคดีและผู้ซื้อที่ดินในโครงการได้รับความเสียหาย ต่อมาเลขานุการกรมที่ดิน ได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ซึ่งแจ้งตอบเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีว่า กรมที่ดินได้มอบหมายให้จังหวัดชลบุรี ตรวจสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และจังหวัดชลบุรีมีหนังสือลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ ซึ่งแจ้งตอบเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีว่า จังหวัดชลบุรีได้แจ้งให้อำเภอสัตหีบ ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงปรากฏว่า ที่ตั้งของโครงการบ้านสวนริมทะเล เป็นที่ดินโฉนดที่ดินเดิม เลขที่ ๕๔๘ เลขที่ ๑๖๓๖ เลขที่ ๒๒๒๕ เลขที่ ๒๔๒๑ เลขที่ ๒๔๒๒ และเลขที่ ๒๔๓๕ ตำบลนาจอมเทียน อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี และจากการตรวจสอบพบว่ามีเพียงโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๔๘ เท่านั้นที่มีหลักฐานการยื่นคำขออนุญาตทำการค้าที่ดินและขอทำการจัดสรรที่ดิน ส่วนที่ดินอื่นนอกจากนี้ไม่พบหลักฐานการขออนุญาตแต่อย่างใด แต่เนื่องจากข้อมูลยังไม่ชัดเจนเพียงพอ อำเภอสัตหีบ

จึงได้ขอความร่วมมือจากสำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาสัตหีบ ตรวจสอบที่ตั้งโครงการบ้านสวนริมทะเล ในส่วนของโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๖๓๖ เลขที่ ๒๒๒๕ เลขที่ ๒๔๒๑ เลขที่ ๒๔๒๒ และเลขที่ ๒๔๓๕ ว่าได้มีการกระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับการค้าที่ดินและการจัดสรรที่ดินหรือไม่ แต่จนถึงปัจจุบันผู้ฟ้องคดี ยังไม่ได้รับการแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวแต่อย่างใด

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดำเนินการกับผู้ประกอบกิจการจัดสรรที่ดินตามโครงการบ้านสวนริมทะเล เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร จึงขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งดังนี้

(๑) มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามดำเนินการให้ผู้ประกอบธุรกิจจัดสรรที่ดิน โครงการบ้านสวนริมทะเล ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และดำเนินการตามรายละเอียดของโครงการตามข้อความในเอกสาร โฆษณาชี้ชวนต่อประชาชนผู้บริโภคและการระงับการผนวกที่ดินนอกโครงการเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของโครงการ และให้ก่อสร้างแนวเขตทางด้านทิศใต้ตามแนวเขตเดิมที่ผู้ประกอบธุรกิจได้ทำการรื้อถอนออกไป

(๒) มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามดำเนินการกับผู้ประกอบธุรกิจโครงการบ้านสวนริมทะเล ให้ส่งมอบคืนสาธารณูปโภคอันเป็นทรัพย์สินส่วนกลางที่ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินและผู้บริโภคมีสิทธิใช้สอยร่วมกัน และรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงพัฒนาที่ดินและค่าก่อสร้างสาธารณูปโภค

(๓) มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามดำเนินการให้ผู้ประกอบธุรกิจโครงการบ้านสวนริมทะเล คืนเงินที่ได้เรียกเก็บไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายพร้อมดอกเบี้ยแก่ผู้ฟ้องคดี

(๔) มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญารวมทั้งความผิดฐานฉ้อโกงประชาชนกับผู้ประกอบธุรกิจโครงการบ้านสวนริมทะเล และให้แจ้งต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒

(๕) มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามดำเนินการตรวจสอบการยื่นแบบเสียภาษีอากรของผู้ประกอบธุรกิจโครงการบ้านสวนริมทะเล การใช้จ่ายเงินที่เรียกเก็บจากค่าดูแลบำรุงรักษาสาธารณูปโภค รายรับต่าง ๆ รวมถึงรายรับจากการขายที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคหรือทรัพย์สินส่วนกลาง และการใช้สถานที่พักแรมหรือโรงแรมในอาคารสโมสรอันเป็นทรัพย์สินส่วนกลางของโครงการว่า ได้ดำเนินการโดยถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ หากพบว่า ดำเนินการโดยมิชอบให้คืนเงินรายรับดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมายแก่ผู้ฟ้องคดี

(๖) มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันหรือแทนกันชำระค่าฤชาธรรมเนียม ค่าทนายความและค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดีแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่และปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าในการดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินและคุ้มครองผู้บริโภคต่อผู้ประกอบการจัดสรรที่ดิน โครงการบ้านสวนริมทะเลเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือฉบับลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๔ ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับหนังสือชี้แจงตอบจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่อย่างใด ตลอดจนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือฉบับลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ร้องเรียนต่อกรมที่ดิน โดยได้รับหนังสือชี้แจงตอบฉบับลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ นั้น ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธินำคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายในกำหนดระยะเวลาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๔๕ แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมายื่นฟ้องคดีต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๓ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลปกครองกลางจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองกลางว่า การฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะซึ่งจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๓๐ จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ในการพิจารณาคดีนี้ ศาลจะใช้มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บังคับแก่คดี ผู้ฟ้องคดี ในฐานะคู่กรณีขอใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้แย้งว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๕ ดังกล่าว ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ บทบัญญัตินี้ จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดรอการพิจารณาไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีไป ให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ในการพิจารณาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุด จะต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาใช้บังคับ แต่เนื่องจากผู้อุทธรณ์ (ผู้ฟ้องคดี) ได้แย้งว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ บทบัญญัตินี้มาก่อน จึงส่งคำโต้แย้งของผู้อุทธรณ์ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้น คือ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย บังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติ มาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณา พิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณา วินิจฉัย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญ เห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่ง ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้”

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องของผู้อุทธรณ์เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่ โดยศาลปกครองสูงสุดจะต้องใช้ บทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ ในการพิจารณาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ ประกอบกับยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับ บทบัญญัติดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ประเด็นตามคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัย คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมีได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ บัญญัติว่า “การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติเป็นหลักการไว้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองสามารถกระทำได้ แต่จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด กล่าวคือ ต้องเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจในการออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการ โดยจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้และต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่ใช่บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

ส่วนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๓๓๔ (๓) โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำ ที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ฯลฯ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองไว้หลายกรณี เช่น กรณีมาตรา ๔๕ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒ โดยแต่ละมาตราได้กำหนดเงื่อนไขการฟ้องคดีและกำหนดเวลาฟ้องคดีไว้แตกต่างกัน กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๔๕ เป็นบทบัญญัติในเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองทั่วไป โดยผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น การที่กฎหมายกำหนดเวลาฟ้องคดีไว้แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับลักษณะหรือประเภทของคดี โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความเป็นธรรม ทั้งนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายที่จะใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง ดังนั้น คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยมติเอกฉันท์ ๑๔ คน เห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ ไม่มีกรณีที่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ อนึ่ง นายมานิต วิทยาเต็ม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เห็นเป็นการเพิ่มเติมว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ มีบทบัญญัติผ่อนคลายระยะเวลาอยู่ในมาตรา ๕๒ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์ จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติ
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๕

นายผัน จันทรปาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
ปฏิบัติหน้าที่ประธานที่ประชุม
คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจิระ บุญพจนสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจุมพล ณ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนพดล เสงเจริญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายมงคล สระแก้ว

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายมานิต วิทยาเต็ม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายศักดิ์ เตชะชาญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุธี สุทธิสมบูรณ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวโจ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอภัย จันทนจุลกะ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ