

คำวินิจฉัยของ นายจิระ บุญพจนสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๘/๒๕๕๕

วันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายประมุต สุตะบุตร) เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

กรณีสืบเนื่องจากนายประมุต สุตะบุตร ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน จังหวัดชลบุรี ที่ ๑ คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจังหวัดชลบุรี ที่ ๒ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ที่ ๓ ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขคำที่ ๕๖๑/๒๕๕๓ หมายเลขคดีแดงที่ ๑๒๑๐/๒๕๕๓ สรุปความว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์โฉนดเลขที่ ๒๕๕๓ เลขที่ดิน ๑๕๗ ตำบลนาจอมเทียน อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี เนื้อที่ ๑ ไร่ ๗๔ ตารางวา พร้อมสิ่งปลูกสร้าง โดยการรับใช้ที่ดินจาก นางรันทา สุตะบุตร เมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๓๒ ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินแปลงหมายเลข ๔๗ ในโครงการบ้านสวนริมทะเลที่มีการจัดสรรที่ดิน เนื้อที่ทั้งหมด ๕๒ ไร่ ๑ งาน ตั้งแต่ปี ๒๕๒๕ ในบริเวณที่ดินดังกล่าวตามผังโครงการและบริการตามข้อความในเอกสารโฆษณาชี้ชวนต่อสาธารณะ มีการกำหนดที่สาธารณะส่วนกลาง เช่นอาคารสโมสร สระว่ายน้ำ สนามเด็กเล่น สวนพฤกษชาติ ชุบเปอร์มาร์เก็ต สนามเทนนิส FISHING CLUB ที่จอดเรือใบและบริการยามรักษาความปลอดภัย ๒๔ ชั่วโมง แต่ได้ถูกผู้ประกอบการโครงการบ้านสวนริมทะเลเปลี่ยนแปลงโครงการโฆษณาดังกล่าวไป โดยนำพื้นที่ที่จะมีการก่อสร้างสวนพฤกษชาติและชุบเปอร์มาร์เก็ตขายให้แก่ นายสุขวิช รังสิตพล เป็นที่ดินแปลงหมายเลข C-๓ สนามเทนนิสถูกย้ายสถานที่ตั้งไปอยู่นอกโครงการและพื้นที่เดิม มีการก่อสร้างอาคารเป็นทาวน์เฮาส์ อาคารสโมสร ได้ถูกเปลี่ยนตำแหน่งที่ตั้งจากเดิมไปยังที่ตั้งใหม่ จนอาคารบางส่วนรुक้าพื้นที่ชายหาดและพื้นที่บางส่วนมีการก่อสร้างเป็นโรงแรมและไม่จัดให้มี FISHING CLUB และที่จอดเรือใบตามเอกสารโฆษณาชี้ชวน ต่อมาผู้ประกอบการได้ดำเนินการขยาย เนื้อที่ของโครงการเพิ่มขึ้นทางด้านทิศใต้โดยริ้วแนวเดิมประมาณ ๖๐ เมตร และผู้ประกอบการ ได้เรียกเก็บเงินค่าบริการสาธารณะต่าง ๆ โดยไม่แสดงหลักฐานว่าได้รับอนุญาตถูกต้องตามกฎหมาย

ไม่มีการออกใบเสร็จรับเงินในนามนิติบุคคลและไม่มีการบำรุงซ่อมแซมสิ่งสาธารณูปโภค เช่น ถนน ในโครงการ ที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ดินแปลงหมายเลข ๔๗ ไม่ปรากฏหลักฐานว่าผู้ประกอบการธุรกิจเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือมีหลักฐานที่แสดงถึงกรรมสิทธิ์ คงมีแต่ คำขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินเนื้อที่ ๓๑ ไร่ ๕๕ ตารางวา ฉบับลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๒๕ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนฉบับลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๔ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้เรียกผู้ฟ้องคดีไปบันทึกถ้อยคำเมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๕ หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอทราบความคืบหน้าเกี่ยวกับการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในเรื่องร้องเรียนดังกล่าว ปัจจุบันผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับการแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่อย่างใด นอกจากนี้ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องเรียนถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และถึงกรมที่ดินว่าผู้ประกอบการจัดสรรที่ดิน โครงการบ้านสวนริมทะเล ดำเนินกิจการการจัดสรรที่ดิน โดยไม่ได้รับอนุญาตตามประมวลกฎหมายที่ดินทำให้ผู้ฟ้องคดีและผู้ซื้อที่ดินในโครงการได้รับความเสียหาย ต่อมา เลขานุการกรมที่ดิน ได้มีหนังสือแจ้งว่ากรมที่ดินได้มอบหมายให้จังหวัดชลบุรีตรวจสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และจังหวัดชลบุรีมีหนังสือชี้แจงตอบเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีว่า จังหวัดชลบุรีได้แจ้งให้อำเภอสัตหีบดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าวแล้ว ปรากฏผลสรุปว่า ที่ตั้งของโครงการบ้านสวนริมทะเล เป็นที่ดินโฉนดที่ดินเดิม ตำบลนาจอมเทียน อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี และจากการตรวจสอบพบว่ามีเพียงโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๔๘ เท่านั้นที่มีหลักฐานการยื่นคำขออนุญาตทำการค้าที่ดินและขอทำการจัดสรรที่ดิน ส่วนที่ดินอื่นนอกจากนี้ไม่พบหลักฐานการขออนุญาตแต่อย่างใด แต่เนื่องจากข้อมูลยังไม่ชัดเจนเพียงพอ อำเภอสัตหีบ จึงได้ขอความร่วมมือจากสำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาสัตหีบ ตรวจสอบที่ดินที่ตั้งโครงการบ้านสวนริมทะเลว่าได้มีการกระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับการค้าที่ดินและการจัดสรรที่ดินหรือไม่แต่จนถึงปัจจุบันผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับการแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวแต่อย่างใด

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดำเนินการกับผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินตามโครงการบ้านสวนริมทะเล เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร จึงขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งดังนี้

(๑) มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามดำเนินการให้ผู้ประกอบการจัดสรรที่ดิน โครงการบ้านสวนริมทะเล ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค

พ.ศ. ๒๕๒๒ และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และดำเนินการตามรายละเอียดของโครงการตามข้อความในเอกสารโฆษณาชี้ชวนต่อประชาชน ผู้บริโภคและการระงับการผนวกที่ดินนอกโครงการเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของโครงการ และให้ก่อสร้างแนวเขตทางด้านทิศใต้ตามแนวเขตเดิมที่ผู้ประกอบการได้ทำการรื้อถอนออกไป

(๒) มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามดำเนินการกับผู้ประกอบธุรกิจโครงการบ้านสวนริมทะเล ให้ส่งมอบคืนสาธารณูปโภคอันเป็นทรัพย์สินส่วนกลางที่ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินและผู้บริโภคมีสิทธิใช้สอยร่วมกัน และให้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงพัฒนาที่ดินและค่าก่อสร้างสาธารณูปโภค

(๓) มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามดำเนินการให้ผู้ประกอบธุรกิจโครงการบ้านสวนริมทะเล คืนเงินที่ได้เรียกเก็บไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายพร้อมดอกเบี้ยแก่ผู้ฟ้องคดี

(๔) มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญารวมทั้งความผิดฐานฉ้อโกงประชาชนกับผู้ประกอบธุรกิจโครงการบ้านสวนริมทะเล และให้แจ้งต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒

(๕) มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามดำเนินการตรวจสอบการยื่นแบบเสียภาษีอากรของผู้ประกอบธุรกิจโครงการบ้านสวนริมทะเล การใช้จ่ายเงินที่เรียกเก็บค่าดูแลบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ราชรับต่าง ๆ รวมถึงราชรับจากการขายที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคหรือทรัพย์สินส่วนกลาง และการใช้สถานที่พักผ่อนหรือโรงแรมในอาคารสโมสรอันเป็นทรัพย์สินส่วนกลางของโครงการ ว่าได้ดำเนินการโดยถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ หากพบว่า ดำเนินการโดยมิชอบให้คืนเงินราชรับดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมายแก่ผู้ฟ้องคดี

(๖) มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันหรือแทนกันชำระค่าฤชาธรรมเนียม ค่าทนายความ และค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดีแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามละเลยต่อหน้าที่และปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าในการดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินและคุ้มครองผู้บริโภคต่อผู้ประกอบการจัดสรรที่ดิน โครงการบ้านสวนริมทะเล เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่ง

การฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น” ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือฉบับลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๔ ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับหนังสือชี้แจงตอบจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่อย่างไร ตลอดจนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือฉบับลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ร้องเรียนต่อกรมที่ดินโดยได้รับหนังสือชี้แจงตอบฉบับลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ นั้น ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธินำคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายในกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๔๕ ดังกล่าวข้างต้น แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมายื่นฟ้องคดีต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลปกครองกลางจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองกลางว่า การฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะซึ่งจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๓๐ จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นบทบัญญัติจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ในการพิจารณาคดีนี้ ศาลจะใช้มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บังคับแก่คดี ขอให้ศาลปกครองรอกการพิจารณาไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีไปให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลปกครองสูงสุดจะต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาใช้บังคับ แต่เนื่องจากผู้อุทธรณ์ (ผู้ฟ้องคดี) ได้แย้งว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญ

และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน จึงให้ส่งข้อโต้แย้งของผู้ทบทวนไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และให้รอการพิจารณาหรือมีคำสั่งคดีนี้ไว้ชั่วคราวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ สำนักงานศาลปกครองมีหนังสือส่งความเห็นของกลุ่มที่ได้แย้งว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วมีมติให้รับคำร้องไว้พิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ คดีมีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

บทบัญญัติแห่งกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

“มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

“มาตรา ๔๕ การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”

“มาตรา ๕๒ การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้”

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

“ข้อ ๓๐ การฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาและตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๕ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒

คำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ให้ศาลมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เว้นแต่ศาลเห็นว่าคดีนั้นเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลจะรับไว้พิจารณาก็ได้ คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาให้เป็นที่สุด”

พิเคราะห์แล้ว ในเบื้องต้นจะได้พิจารณาความในมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ก่อน เห็นว่ามาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เป็นเรื่องที่ยกข้อยกเว้นการฟ้องคดีปกครอง ว่าการฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี อันเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิฟ้องคดีพึงใช้สิทธิฟ้องภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้การทั้งหลายมีขอบเขตเป็นยุติภายในระยะเวลาอันสมควร ทั้งนี้ เพื่อความมั่นคงและแน่นอนแห่งทรัพย์สินและกิจการทั้งปวง ตลอดจนเพื่อความมั่นคงแห่งชีวิต เสรีภาพ ทรัพย์สินของบุคคล และความสงบเรียบร้อยสุขสันติ ซึ่งเป็นหลักสากลที่ใช้ปฏิบัติกันอยู่ในประเทศต่าง ๆ โดยทั่วไปรวมทั้งของประเทศไทย ดังที่ปรากฏตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น กำหนดอายุความตามมาตรา ๑๕๓/๓๐ ถึงมาตรา ๑๕๓/๓๕ มาตรา ๔๔๘ มาตรา ๔๗๔ มาตรา ๑๐๐๑ ถึงมาตรา ๑๐๐๓ หรือกำหนดระยะเวลาฟ้องเพื่อปลดเปลื้องการรบกวนการครอบครองทรัพย์สินหรือฟ้องเอาคืนซึ่งการครอบครองหรือทรัพย์สิน มาตรา ๑๓๗๔ มาตรา ๑๓๗๕ มาตรา ๑๓๘๒ **ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง** เช่นระยะเวลาการคัดค้านเรื่องผิดระเบียบในชั้นศาลมาตรา ๒๗ วรรคสอง ระยะเวลาการยื่นบัญชีระบุพยานตามมาตรา ๘๘ ระยะเวลาการขอให้พิจารณาคดีใหม่กรณีขาดนัดตามมาตรา ๑๕๕ ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาศาลชั้นต้น และคำพิพากษาศาลอุทธรณ์

มาตรา ๒๒๕ และมาตรา ๒๔๗ ระยะเวลาการบังคับคดีมาตรา ๒๗๑ ระยะเวลาการขอเฉลี่ยทรัพย์สิน
มาตรา ๒๕๐ ระยะเวลาการคัดค้านการบังคับคดีมาตรา ๒๕๖ วรรคสาม **ประมวลกฎหมายอาญา** เช่น
ระยะเวลาขอทรัพย์คืนมาตรา ๓๖ อายุความฟ้องร้องคดีอาญา มาตรา ๕๕ ถึงมาตรา ๕๗ **ประมวล
กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา** เช่นระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาศาลชั้นต้นและคำพิพากษา
ศาลอุทธรณ์ มาตรา ๑๕๘ และมาตรา ๒๑๖ หรือแม้แต่พระราชบัญญัติเฉพาะต่าง ๆ ก็มีบทบัญญัติ
กำหนดเวลาให้ใช้สิทธิทางศาลไว้ในกรณีต่าง ๆ ทำนองเดียวกับที่กล่าวมาข้างต้น เช่น ระยะเวลาการใช้สิทธิ
ฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ หรือระยะเวลาให้ผู้รับประเมิน
ภาษีโรงเรือนและที่ดินฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้น

มีปัญหาต้องพิจารณาต่อไปว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่ เห็นว่าตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า
“ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ
รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแล
ของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น
หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจาก
การกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น
หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำ
ที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น
ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” จากความตอนท้ายของ
บทบัญญัตินี้ดังกล่าว เห็นได้ว่าอำนาจของศาลปกครองย่อมเป็นไปตามที่ “กฎหมายบัญญัติ” เมื่อพระราชบัญญัติ
จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๔๕ บัญญัติถึงระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองไว้เป็นการเฉพาะ
ตามที่กล่าวแล้ว กรณีย่อมเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง ทั้งเป็นบทบัญญัติ
แห่งกฎหมายซึ่งออกตามความจำเป็นตามนโยบายของรัฐ และไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิ
และเสรีภาพ และมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ซึ่งสอดคล้องกับที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติให้
กระทำได้ จึงถือไม่ได้ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๕

ส่วนความตอนท้ายของมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ว่า “...เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น” เช่นที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ว่า “การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้” กรณีใดจะเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือเกี่ยวข้องกับสถานะของบุคคลตามที่กล่าว หรือคดีจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นอย่างไร อันศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องแล้วได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นั้น เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองจะพึงพิจารณาวินิจฉัย นอกจากนี้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๖ กำหนดให้เจ้าของที่ดินมีสิทธิฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรี

อาศัยเหตุดังได้พิจารณามา จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

นายจิระ บุญพจนสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ