

คำวินิจฉัยของ นายจิระ บุญพจนสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๒/๒๕๕๕

วันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายประมุท สุตะบุตร) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

กรณีสืบเนื่องจากนายประมุท สุตะบุตร ผู้ร้อง ได้ยื่นฟ้องเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรปราการ สาขาบางพลี ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคดีหมายเลขคำ ที่ ๑๐๖/๒๕๕๕ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๔๒/๒๕๕๕ ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทรงสิทธิเก็บกินบนที่ดินแปลงที่ A-๒๒ หมู่บ้านกรีนวัลเลย์ โฉนดที่ดินเลขที่ ๔๒๐๓๘ ตำบลบางโหลง อำเภอบางพลี (บางพลีใหญ่) จังหวัดสมุทรปราการ เมื่อประมาณเดือนตุลาคม ๒๕๕๓ ผู้ฟ้องคดีทราบว่าคุณฟ้องคดีได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๓ และกฎกระทรวงว่าด้วยการขอจดทะเบียนจัดตั้ง การบริหาร การควบ และการยกเลิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร พ.ศ. ๒๕๕๕ ได้รับจดทะเบียนตามคำขอของตัวแทนผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินของหมู่บ้านกรีนวัลเลย์จำนวนหนึ่งในการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ ๑ ทะเบียนเลขที่ ๒/๒๕๕๖ และผู้ถูกฟ้องคดียังได้รับจดทะเบียนการควบรวมของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ ทะเบียนเลขที่ ๘/๒๕๕๖ อีกด้วย แต่ปรากฏว่าในการตั้งผู้แทนการยื่นขอจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ ๑ และการจดทะเบียนควบรวมของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ คณะผู้ดำเนินการดังกล่าวมิได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงที่ A-๒๒ ทราบ จึงไม่มีโอกาสเข้าร่วมประชุม แสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการลงมติด้วยตามสิทธิแต่อย่างใด อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงที่ A-๒๒ ตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมาย และทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิเก็บกินเหนือที่ดินแปลงที่ A-๒๒ ในหมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ดังกล่าวได้รับความเดือดร้อนจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๓ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนการควบรวมนิติบุคคล เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามคำขอของผู้ฟ้องคดี

โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ละเมิดสิทธิของบุคคล ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอน โดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร มีลักษณะเป็นการกระทำโดยไม่สุจริต และต่อไป ในทางปกปิดการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายของผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ ๑ และผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งดังต่อไปนี้

๑) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีส่งเอกสารพร้อมคำรับรองตามที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๓ ไปยังผู้ฟ้องคดี

๒) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตรวจสอบการดำเนินการของผู้ที่ยื่นคำขออนุญาตจัดตั้งนิติบุคคล หมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ ๑ และการขอจดทะเบียนควบนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ ตลอดจน คำขออนุญาตอื่น ๆ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่เป็นการละเมิดสิทธิของผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงที่ A-๒๒ หมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ ๑ และผู้ฟ้องคดีตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมาย

๓) ให้เพิกถอนหนังสือสำคัญการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ทะเบียนเลขที่ ๒/๒๕๔๖ และหนังสือสำคัญการจดทะเบียนควบนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ทะเบียนเลขที่ ๘/๒๕๔๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่มีชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อน หรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีได้รับทราบว่าได้มีการจดทะเบียนนิติบุคคล หมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ ๑ และการควบนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรดังกล่าวเมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๔๓ จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๓ ขอเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดเมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๓ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยไปรษณีย์ลงทะเบียนวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๔ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดี เมื่อพ้นระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีพยายามปกปิดข้อมูลข่าวสารผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการ ร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการก่อนตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เมื่อผู้ฟ้องคดียังไม่ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว ศาลจึงไม่มีอำนาจ

รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งความว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ย่อมมีสิทธิโดยชอบที่จะนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครอง และผู้ฟ้องคดีทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งการปฏิเสธจากผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหนังสือ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๘ จึงมิได้เป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีแต่อย่างใด และประการสำคัญก็คือ ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีนี้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๕ (๓) ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว และอยู่ในอำนาจศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาได้ ทั้งการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒ ของผู้ฟ้องคดี ที่จะนำคดีมาสู่ศาลซึ่งศาลจะต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๓ และจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ อีกด้วย ขอให้คำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา

อนึ่ง มาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานของทางราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงขัดหรือแย้งกับมาตรา ๒๗๖ ประกอบกับมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ฟ้องหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นกัน จึงขัดหรือแย้งกับมาตรา ๒๗๖ ประกอบกับมาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญ ขอให้ศาลปกครองรอการพิจารณาไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีไปให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ที่ผู้อุทธรณ์ (ผู้ฟ้องคดี) ได้แย้งว่าบทบัญญัติมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๗๖ ประกอบกับมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญนั้น แม้ในการพิจารณาหรือมีคำสั่ง ในคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดจะต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาใช้บังคับและศาลรัฐธรรมนูญ

ยังมีคำวินิจฉัยว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่ก็ตาม แต่ปรากฏว่าศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ ในคำวินิจฉัยที่ ๑-๒๔/๒๕๔๓ ว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแล้ว ดังนั้น ข้อโต้แย้งที่ว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญ จึงไม่อาจส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้อีก ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ

ส่วนกรณีที่ผู้อุทธรณ์ได้แย้งว่าบทบัญญัติมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๗๖ ประกอบกับมาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญนั้น เห็นว่า แม้ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยที่ ๖๕-๘๒/๒๕๔๓ ที่ ๕-๒๖/๒๕๔๘ และที่ ๒๗-๒๘/๒๕๔๘ ว่าบทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาฟ้องคดีพิพาททางปกครองตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๗๕ แล้วก็ตาม แต่ศาลรัฐธรรมนูญยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองอื่น ๆ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญตามที่ผู้อุทธรณ์ได้แย้ง

จึงให้ส่งข้อโต้แย้งของผู้อุทธรณ์ที่ว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๗๖ ประกอบกับมาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ

สำนักงานศาลปกครองมีหนังสือลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๔๘ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ความละเอียดของจำนวนความปรากฏตามความเห็นของศาลปกครองสูงสุด ความเห็นที่ ๓/๒๕๔๘ แล้ว

ศาลรัฐธรรมนูญมีมติให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

คดีมีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบกับมาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒ หรือไม่

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐**

“มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

“มาตรา ๖๒ สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

“มาตรา ๒๗๖ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

“มาตรา ๔๒ ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๕ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหาย หรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๓๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด”

“มาตรา ๔๕ การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”

พิเคราะห์แล้วปัญหาที่ศาลปกครองสูงสุดส่งมาให้พิจารณาวินิจฉัย แยกได้เป็น ๒ ประเด็น ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

๒. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒ หรือไม่

ประเด็นแรกพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่ เห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ส่วนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๔๒ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองว่า ก่อนฟ้องคดีปกครองผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของตนที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการนั้นเสียก่อน เพื่อให้มีการดำเนินการตรวจสอบทบทวนหรือแก้ไขข้อบกพร่องหรือข้อผิดพลาดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อให้การบริหารงานของรัฐดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งเป็นมาตรการเยียวยาแก้ไขปัญหาโดยหน่วยงานทางปกครองประการหนึ่งที่กำหนดขึ้นโดยกฎหมายเพื่อประโยชน์ของประชาชน

ผู้ที่ได้รับผลจากคำสั่งทางปกครอง อันเป็นมาตรการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเบื้องต้น ซึ่งเป็นมาตรการที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองได้พิจารณาแก้ไขปัญหาให้ถูกต้อง หากเป็นที่พอใจของผู้ได้รับผลกระทบก็อาจไม่จำเป็นต้องไปดำเนินคดีต่อศาล เสมือนเป็นการให้สิทธิในการอุทธรณ์ของผู้ได้รับความเสียหาย หรือได้รับผลกระทบจากการกระทำของหน่วยงานของทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยหน่วยงานของทางปกครอง คือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องพิจารณาอุทธรณ์นั้นก่อน การนำคดีไปสู่ศาลนับว่าเป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิและเสรีภาพมากกว่าจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

ประเด็นที่สองพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒ หรือไม่ ปัญหาดังกล่าวแยกพิจารณาเป็น ๒ ข้อ ดังนี้

ก. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบด้วยมาตรา ๒๕ หรือไม่ พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล.... ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ การพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง นอกจากต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ แล้ว ยังมีอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติอีกด้วยจากความตอนท้ายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เห็นได้ว่าอำนาจของศาลปกครองย่อมเป็นไปตามที่ “กฎหมายบัญญัติ” และโดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ไม่ได้บัญญัติระยะเวลาการฟ้องคดีไว้ เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๔๕ บัญญัติถึงระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเป็นการเฉพาะแล้ว จึงไม่มีกรณีที่จะขัดหรือแย้งกัน ทั้งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งออกตามความจำเป็นตามนโยบายของรัฐ และไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ และมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับผู้ที่น่าคดีมาสู่ศาลปกครอง ซึ่งสอดคล้องกับที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติให้กระทำได้ จึงถือไม่ได้ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบด้วยมาตรา ๒๕

ข. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ เป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๔๕ บัญญัติถึงการฟ้องคดีปกครองว่า “การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น” อันเป็นไปตามความตอนท้ายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ ที่ว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งบทบัญญัติมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ดังกล่าว ก็ไม่มีผลถึงขนาดไปกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ซึ่งสอดคล้องกับที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติให้กระทำได้ ฉะนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๔๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒

อาศัยเหตุดังได้พิจารณา มา จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบด้วยมาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒

นายจิระ บุญพจนสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ