

คำวินิจฉัยของ นายนพดล เสงเจริญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๘/๒๕๔๘

วันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายประมุต สุตะบุตร) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดได้ส่งคำโต้แย้งของนายประมุต สุตะบุตร ผู้ฟ้องคดี เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องสรุปได้ว่า นายประมุต สุตะบุตร ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดชลบุรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค จังหวัดชลบุรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อศาลปกครองกลาง ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในโครงการบ้านสวนริมทะเลที่มีการจัดสรรที่ดิน ซึ่งตามผังโครงการ ในเอกสารโฆษณาชี้ชวนต่อสาธารณะมีการกำหนดที่สาธารณะส่วนกลาง เช่น อาคารสโมสร สระว่ายน้ำ สนามเด็กเล่น สวนพฤกษชาติ และซูปเปอร์มาร์เก็ต เป็นต้น ได้ถูกผู้ประกอบการเปลี่ยนแปลงโครงการ โดยผู้ประกอบการได้นำพื้นที่ที่จะมีการก่อสร้างสวนพฤกษชาติ และซูปเปอร์มาร์เก็ต ขายให้แก่นายสุขวิช รังสิตพล และเรียกเก็บค่าบริการสาธารณะต่าง ๆ โดยไม่แสดงหลักฐานว่าได้รับอนุญาตถูกต้องตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่ยังไม่ได้รับการแจ้งผลการพิจารณา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดำเนินการกับผู้ประกอบกิจการจัดสรรที่ดินตามโครงการ บ้านสวนริมทะเล ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดี จะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนด เก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงหรือได้รับคำชี้แจง แต่เป็นคำชี้แจง

ที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๔ ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับหนังสือชี้แจงตอบจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตลอดจน ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ร้องเรียนต่อกรมที่ดินและได้รับหนังสือชี้แจงตอบลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธินำคดีขึ้นฟ้องต่อศาลปกครองภายในกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาขึ้นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลปกครองกลางจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองกลางว่า การฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะซึ่งจะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้และเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณา และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ขอให้ศาลปกครองส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ในการพิจารณาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดจะต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาใช้บังคับ และผู้อุทธรณ์ (ผู้ฟ้องคดี) ได้แย้งว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ รวมทั้งยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน จึงให้ส่งข้อโต้แย้งของผู้อุทธรณ์ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นมีว่าจะรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของกลุ่มความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้โดยคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่คู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ โดยศาลปกครองสูงสุดได้ส่งความเห็นตามทางการ เพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ จึงมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

พิจารณาคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องแล้วมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔๕ บัญญัติว่า “การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”

มาตรา ๕๒ บัญญัติว่า “การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้”

พิจารณาแล้วเห็นว่า

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติที่มีหลักการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และกำหนดเงื่อนไขของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพว่าจะต้องเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้โดยชอบเขตเนื้อหาของกฎหมาย จะต้องออกเท่าที่จำเป็น ซึ่งหมายความว่า บทบัญญัติใด ๆ ที่องค์กรนิติบัญญัติจะตราขึ้นจะต้องมีความจำเป็นต่อการดำเนินการ เพื่อช่วยให้อัตถุประสงค์ที่ต้องการบรรลุผล และจะต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ นอกจากนี้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นจะต้องพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบโดยต้องคำนึงถึงความสมดุลและความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์ที่มหาชนจะได้รับกับประโยชน์ที่เอกชนจะต้องสูญเสียไป รวมทั้งต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีเหตุผลในการประกาศใช้คือ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับการกระทำ หรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งตามอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง การกระทำละเมิดในทางปกครอง หรือการทำสัญญาทางปกครอง อันเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน และโดยที่ระบบการพิจารณาและพิพากษาคดีปกครองจำเป็นต้องมีกระบวนการเป็นพิเศษต่างจากคดีปกติทั่วไป เพราะผลแห่งคำพิพากษาอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวมเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชน ในขณะเดียวกัน

เอกชนจะอยู่ในฐานะเสียเปรียบที่ไม่อาจทราบข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐได้ ในการพิจารณาคดีปกครอง จึงจำเป็นต้องใช้ระบบไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงที่แท้จริงจากหน่วยงานของรัฐ และต้องมีตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญการพิจารณาคดีปกครองเป็นการเฉพาะ รวมทั้งต้องมีหน่วยงานตุลาการของศาลปกครองที่เป็นอิสระ

สำหรับการฟ้องคดีปกครองนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้ใช้ดุลพินิจในการบัญญัติเรื่องกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองไว้ เพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลปกครองเป็นไปด้วยความรวดเร็วประกอบกับศาลปกครองมีวิธีพิจารณาความแตกต่างจากวิธีพิจารณาของศาลอื่น โดยใช้ระบบไต่สวน เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง โดยมีหลักเกณฑ์สำคัญ ๓ ประการคือ **ประการแรก คดีปกครองที่ต้องฟ้องภายในกำหนดเก้าสิบวัน** นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ **ประการที่สอง คดีปกครองที่ต้องฟ้องภายในกำหนดหนึ่งปี แต่ไม่เกินสิบปี** ได้แก่ คดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น คดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น และคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และ**ประการที่สาม คดีปกครองที่ฟ้องได้โดยไม่มีกำหนดเวลา** ได้แก่ การฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือการฟ้องคดีเกี่ยวกับสถานะของบุคคล ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ทั้งนี้ บทบัญญัติตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองที่พิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎ หรือคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือการกระทำอื่นใดโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ซึ่งผู้ฟ้องคดี

จะต้องยื่นฟ้องภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี ซึ่งแตกต่างจากการฟ้องคดีทางแพ่งที่กำหนดอายุความฟ้องคดีเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากระบบการพิจารณาคดีในศาลปกครองใช้ระบบไต่สวน ซึ่งศาลปกครองจะมีบทบาทสำคัญในการพิจารณาคดีและการแสวงหาพยานหลักฐานจากหน่วยงานของรัฐ เพื่อนำข้อเท็จจริงมาใช้ในการพิจารณาคดี ส่วนการพิจารณาคดีแพ่งทั่วไปใช้ระบบกล่าวหา โดยเป็นภาระของคู่ความจะต้องพิสูจน์ข้อเท็จจริงและแสวงหาพยานหลักฐานเอง จึงจำเป็นต้องกำหนดอายุความฟ้องคดีแพ่งไว้ค่อนข้างยาวกว่าคดีปกครอง ซึ่งหากกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองให้ล่าช้าออกไปดังเช่นระยะเวลาการฟ้องคดีทางแพ่ง ก็อาจทำให้พยานหลักฐานบางส่วนขาดหายไป ซึ่งจะส่งผลเสียต่อการพิจารณาคดีปกครอง และผลแห่งคำพิพากษาของศาลปกครองอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรืออาจต้องจ่ายเงินภาษีอากรเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชน รวมถึงอาจต้องมีการไต่เบี่ยเอาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายทำให้รัฐต้องเสียหาย บทบัญญัติมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิในการฟ้องคดีแก่ผู้ที่นำคดีมาสู่ศาลปกครองอย่างเท่าเทียมกันแม้ว่าจะเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของบุคคลในการฟ้องคดีปกครองโดยใช้ระยะเวลาเป็นเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิอยู่บ้าง แต่ก็เป็นการจำกัดสิทธิในการฟ้องคดีเท่าที่จำเป็นและเหมาะสม เพื่อประโยชน์ในการแสวงหาพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณาของศาลปกครอง มิให้เนิ่นนานไปจนไม่สามารถหาพยานหลักฐานได้ และเพื่อประโยชน์แก่เอกชนที่ได้รับผลกระทบจากการบริหารงานของรัฐที่จะได้รับการเยียวยาโดยผลคำพิพากษาของศาลปกครองได้โดยรวดเร็ว อีกทั้งบทบัญญัติดังกล่าวไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิของบุคคลในการฟ้องคดี เพราะมิได้ห้ามฟ้องคดีเด็ดขาดเพียงแต่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น และมีผลใช้บังคับแก่ผู้ที่นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ส่วนข้อโต้แย้งของผู้ร้องที่ว่า การฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะซึ่งจะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ และเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้ ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น เห็นว่า ข้อโต้แย้งดังกล่าวเป็นข้อยกเว้น

ของอายุความการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งเป็นดุลพินิจของศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาหรือไม่ก็ได้ กรณีดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย

ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ แต่อย่างใด

โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

นายพอล เสงเจริญ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ