

คำวินิจฉัยของ นายนพดล เสงเจริญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๒/๒๕๔๘

วันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายประมุต สุตะบุตร) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดได้ส่งคำโต้แย้งของนายประมุต สุตะบุตร ผู้ฟ้องคดี เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องสรุปได้ว่า นายประมุต สุตะบุตร ผู้ฟ้องคดี (ผู้ร้อง) ได้ยื่นฟ้องเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรปราการ สาขาบางพลี ต่อศาลปกครองกลาง (ศาลปกครองชั้นต้น) ว่า ผู้ร้องเป็นผู้ทรงสิทธิเก็บกินบนที่ดิน หมู่บ้านกรีนวัลเลย์ โฉนดที่ดินเลขที่ ๔๒๐๓๘ ตำบลบางโหลง อำเภอบางพลี (บางพลีใหญ่) จังหวัดสมุทรปราการ โดยมีผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินคือ คุณหญิงจิราภา สุตะบุตร นางสาวพาลักษณ์ สุตะบุตร และนางสาวรัชดา สุตะบุตร เมื่อประมาณเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ ผู้ร้องทราบว่า เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรปราการ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ การจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และตามกฎหมายว่าด้วยการขอจดทะเบียนจัดตั้ง การบริหาร การควบ และการยกเลิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร พ.ศ. ๒๕๔๕ รับผิดชอบตามคำขอของตัวแทนผู้ถือกรรมสิทธิ์ ในที่ดินหมู่บ้านกรีนวัลเลย์จำนวนหนึ่งในการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ ๑ ทะเบียนเลขที่ ๒/๒๕๔๖ และผู้ถูกฟ้องคดียังได้รับผิดชอบการควบรวมของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ ทะเบียนเลขที่ ๘/๒๕๔๗ อีกด้วย แต่ปรากฏว่าในการตั้งผู้แทน การยื่นขอจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านกรีนวัลเลย์ ๑ และการจดทะเบียนควบรวมของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ คณะผู้ดำเนินการดังกล่าวมิได้มีหนังสือ แจ้งให้ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงที่ A-๒๒ ทราบ จึงไม่มีโอกาสเข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการลงมติตามสิทธิแต่อย่างใด อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิ และเป็นการละเมิดสิทธิ ของผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้อำนาจหน้าที่ให้อนุญาตโดยไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติ

แห่งรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ทำให้ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และผู้ร้องซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิเก็บกินเหนือที่ดินได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย หรืออาจได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งนี้ ผู้ร้องได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีขอเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนการควบรวมนิติบุคคล เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ละเมิดสิทธิของบุคคล มีลักษณะเป็นการกระทำโดยไม่สุจริต

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่นางสาวจุฬาลักษณ์ และนางสาวรัชดา สุตะบุตร ผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงผู้ทรงสิทธิเก็บกิน จึงมิใช่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ การจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ ๑ จึงไม่จำเป็นต้องขอความคิดเห็นของผู้ฟ้องคดีหรือให้ผู้ฟ้องคดีมีส่วนร่วมในการลงมติ และเมื่อผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรและมิได้พักอาศัยในที่ดินแปลงดังกล่าว จึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อีกทั้งผู้ฟ้องคดีได้รับทราบว่าได้มีการจดทะเบียนนิติบุคคลและการควบนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ ขอเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีและยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง เมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และการฟ้องคดีดังกล่าวมิได้เป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว สำหรับการฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดส่งสำเนาเอกสารเกี่ยวกับการก่อตั้งนิติบุคคลของหมู่บ้านกรีนวัลเลย์ ๑ หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีพยายามปกปิดข้อมูลข่าวสาร ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการก่อน เมื่อผู้ฟ้องคดียังไม่ดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าว จึงไม่มีอำนาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาได้ และมีคำสั่งไม่รับฟ้องไว้พิจารณา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งและโต้แย้งว่า มาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

ประกอบมาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒ เนื่องจากจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑-๒๔/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๓ ว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ แล้ว จึงมีคำสั่งให้ส่งความเห็นของกลุ่มความที่โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒ ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นมีว่าจะรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้โดยคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่คู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๗๖ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๒๗๖ โดยศาลปกครองสูงสุดได้ส่งความเห็นตามทางการว่า เป็นบทบัญญัติที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีและเป็นการโต้แย้งบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ รวมทั้งยังไม่มีการวินิจฉัย

ของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

พิจารณาประเด็นตามคำร้องแล้วเห็นว่า โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑-๒๔/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๓ วินิจฉัยว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และได้มีคำวินิจฉัยที่ ๕๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และเนื่องจากไม่มีเหตุที่จะเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยดังกล่าว จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยตามคำร้องดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๒๗๖ หรือไม่

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔๒ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อ

มีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด”

พิจารณาแล้วเห็นว่า

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติที่มีหลักการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ โดยมีหลักการว่า การจำกัดสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่เข้าเงื่อนไขของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่จะต้องเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้โดยชอบเหตุเนื้อหาของกฎหมายจะต้องเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพเท่าที่จำเป็น ซึ่งหมายความว่า บทบัญญัติของกฎหมายใด ๆ ที่องค์กฤษฎีกาจะตราขึ้นจะต้องมีความจำเป็นต่อการดำเนินการ เพื่อให้วัตถุประสงค์ที่ต้องการบรรลุผล และจะต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ นอกจากนี้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นจะต้องพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ โดยต้องคำนึงถึงความสมดุลและความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์ที่มหาชนจะได้รับกับประโยชน์ที่เอกชนจะต้องสูญเสียไป รวมทั้งต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีเหตุผลในการประกาศใช้คือ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับการกระทำ หรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งตามอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง การกระทำละเมิดในทางปกครอง หรือการทำสัญญาทางปกครอง อันเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน และโดยที่ระบบการพิจารณาและพิพากษาคดีปกครองจำเป็นต้องมีกระบวนการเป็นพิเศษต่างจากคดีปกติทั่วไป เพราะผลแห่งคำพิพากษาอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวมเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชน ในขณะที่เดียวกันเอกชนจะอยู่ในฐานะเสียเปรียบที่ไม่อาจทราบข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐได้ ในการพิจารณาคดีปกครองจึงจำเป็นต้องใช้ระบบไต่สวน

เพื่อหาข้อเท็จจริงจากหน่วยงานของรัฐ และต้องมีตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญการพิจารณาคดีปกครอง เป็นการเฉพาะรวมทั้งต้องมีหน่วยงานตุลาการของศาลปกครองที่เป็นอิสระ

บทบัญญัติมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดสิทธิของผู้ฟ้องคดีปกครองไว้สองประการคือ ๑) ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือ ๒) ผู้ที่อยู่ในสถานะที่อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยไม่จำเป็นต้องรอให้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากเหตุการณ์ดังกล่าวก่อน แต่เหตุที่จะนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้จะต้องมีความใกล้ชิดถึงขั้นที่การกระทำหรืองดเว้นการกระทำจะก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิประโยชน์หรือสถานภาพทางกฎหมายของผู้ฟ้องคดีอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หรือผลกระทบจากเหตุการณ์จะต้องเกิดแก่ผู้ฟ้องคดีในอนาคตอย่างแน่นอน ส่วนบทบัญญัติมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายของตนตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการนั้นเสียก่อน กล่าวคือ กฎหมายได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจะฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นได้ จะต้องได้ใช้วิธีการเยียวยาต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้จนครบถ้วนแล้ว และเมื่อผู้มีอำนาจได้พิจารณาสั่งการตามกฎหมายนั้นแล้วไม่เป็นผล หรือมิได้สั่งการภายในระยะเวลาอันสมควร หรือภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงจะมีสิทธินำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองได้

บทบัญญัติมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ มีเจตนารมณ์เพื่อให้ฝ่ายปกครองดำเนินการตรวจสอบ ทบทวน และแก้ไขข้อบกพร่องหรือข้อผิดพลาดในการดำเนินการของฝ่ายปกครอง เพื่อให้การบริหารงานของหน่วยงานทางปกครองของรัฐมีประสิทธิภาพ และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน ทั้งเป็นมาตรการเยียวยาทางปกครองประการหนึ่งที่มีขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนผู้ได้รับผลจากคำสั่งทางปกครองอันเป็นมาตรการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในเบื้องต้น ซึ่งเป็นวิธีการเยียวยาภายในฝ่ายปกครองก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องศาล เมื่อการแก้ไขเยียวยาภายในฝ่ายปกครองไม่เป็นที่พอใจแล้ว ผู้ที่ได้รับความเสียหายจึงจะ

มีสิทธิมาดำเนินคดีทางศาลปกครอง อันเป็นการแสดงว่ารัฐโดยฝ่ายปกครองได้คุ้มครองหรือให้ประกันความมั่นคงแห่งสิทธิของบุคคลอันเป็นมาตรการภายในของฝ่ายปกครองก่อนที่จะนำคดีมาสู่ศาลซึ่งเป็นองค์กรภายนอกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครอง จึงเป็นบทบัญญัติที่เป็นหลักประกันความมั่นคงแห่งสิทธิของบุคคล ทั้งนี้ หากให้ฟ้องคดีปกครองได้โดยมิต้องแก้ไขเยียวยาทางฝ่ายปกครองก่อนก็จะทำให้คดีปกครองขึ้นสู่ศาลปกครองเป็นจำนวนมาก ซึ่งการระงับข้อพิพาททางศาล ต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรและอาจต้องเสียค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการฟ้องและการดำเนินคดีในศาล บทบัญญัติมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิของบุคคลในการฟ้องคดี เพราะมิได้ห้ามฟ้องคดีเด็ดขาดเพียงแต่กำหนดเงื่อนไขการฟ้องคดีเท่าที่จำเป็น เพื่อให้ฝ่ายปกครองได้ทบทวนหรือเยียวยาผลกระทบของคำสั่งทางปกครองก่อนเท่านั้น และหากไม่เป็นที่พอใจก็สามารถนำคดีไปฟ้องศาลปกครองได้ ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีผลใช้บังคับแก่ผู้ที่นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ แต่ประการใด ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๒๗๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

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

มาตรา ๒๗๖ บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน

ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๔๕ บัญญัติว่า “การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”

พิจารณาแล้วเห็นว่า

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ เป็นบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตามหลักการความรับผิดชอบแห่งรัฐในระบบนิติรัฐ โดยการให้บุคคลมีสิทธิฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบได้ แต่มีเงื่อนไขว่า บุคคลนั้น จะต้องได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ซึ่งการกระทำของบุคคลเหล่านี้จะต้องเป็นการกระทำภายในขอบเขตอำนาจที่กฎหมายกำหนด จึงจะถือว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำของรัฐ และการกระทำที่ถือว่าเป็นการกระทำของรัฐต้องมีลักษณะสามประการคือ ๑) เป็นการกระทำของบุคคล ซึ่งได้รับเลือกตั้งหรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐ ๒) เป็นการกระทำของบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐ ซึ่งได้กระทำไปในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐและเป็นการกระทำที่เกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ที่ตนดำรงอยู่ และ ๓) การกระทำนั้นต้องเป็นไปเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ส่วนรวม การใช้อำนาจรัฐเป็นการใช้อำนาจมหาชน โดยผ่านบุคคลซึ่งอาจจะมีการกระทำที่เป็นการทุจริตต่อหน้าที่หรือบิดเบือนการใช้อำนาจเพื่อตนเองหรือพวกพ้อง หรือกระทำการซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนโดยส่วนรวม ทั้งนี้ สิทธิที่จะฟ้องต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยศาลปกครองซึ่งเป็นสถาบันหรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองที่เป็นข้อพิพาทหรือโต้แย้งระหว่างเอกชนและหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองของหน่วยงานของรัฐ ว่าการกระทำทางปกครอง คำสั่งทางปกครอง หรือนิติกรรมทางปกครองของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อีกทั้งบัญญัติถึงขอบเขตอำนาจของศาลปกครอง ลักษณะของข้อพิพาทและคู่กรณีในคดี โดยมีเจตนารมณ์เพื่อแบ่งแยกเขตอำนาจของศาลปกครองออกจากศาลอื่นให้ชัดเจนขึ้น โดยรายละเอียดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ คำว่า “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” นั้น หมายถึง กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งบัญญัติเรื่องอำนาจของศาลปกครองไว้โดยตรง และยังรวมถึงกฎหมายอื่นที่บัญญัติเรื่องอำนาจของศาลปกครองและการฟ้องคดีปกครอง

สำหรับการฟ้องคดีปกครองนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้ใช้ดุลพินิจในการบัญญัติเรื่องกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองไว้ เพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลปกครองเป็นไปด้วยความรวดเร็วประกอบกับศาลปกครองมีวิธีพิจารณาความแตกต่างจากวิธีพิจารณาของศาลอื่น โดยใช้ระบบไต่สวน เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง โดยมีหลักเกณฑ์สำคัญสามประการคือ **ประการแรก คดีปกครองที่ต้องฟ้องภายในกำหนดเก้าสิบวัน** นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ **ประการที่สอง คดีปกครองที่ต้องฟ้องภายในกำหนดหนึ่งปี แต่ไม่เกินสิบปี** ได้แก่ คดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น คดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น คดีอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ 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 หรือคำสั่งทางปกครอง โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือการกระทำอื่นใด โดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี ซึ่งแตกต่างจากการฟ้องคดีทางแพ่งที่กำหนดอายุความฟ้องคดีเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากระบบการพิจารณาคดีในศาลปกครองใช้ระบบไต่สวน ซึ่งศาลปกครองจะมีบทบาทสำคัญในการพิจารณาคดีและการแสวงหาพยานหลักฐานจากหน่วยงานของรัฐ เพื่อนำข้อเท็จจริงมาใช้ประกอบการพิจารณาคดี ส่วนการพิจารณาคดีแพ่งทั่วไปใช้ระบบกล่าวหา โดยเป็นภาระของคู่ความจะต้องพิสูจน์ข้อเท็จจริงและแสวงหาพยานหลักฐานเอง จึงจำเป็นต้องกำหนดอายุความฟ้องคดีแพ่งไว้ค่อนข้างยาวกว่าคดีปกครอง ซึ่งหากกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองให้ล่าช้าออกไป ดังเช่น ระยะเวลาการฟ้องคดีทางแพ่ง ก็อาจทำให้พยานหลักฐานบางส่วนขาดหายไป ซึ่งจะส่งผลเสียต่อการพิจารณาคดีปกครอง และผลแห่งคำพิพากษาของศาลปกครองอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรืออาจต้องจ่ายเงินภาษีอากรเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชน รวมถึงอาจต้องมีการไต่เบี่ยเอาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ทำให้รัฐต้องเสียหาย บทบัญญัติมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิในการฟ้องคดีแก่ผู้ที่นำคดีมาสู่ศาลปกครองอย่างเท่าเทียมกัน แม้ว่าจะเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของบุคคลในการฟ้องคดีปกครอง โดยใช้ระยะเวลาเป็นเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิอยู่บ้าง แต่ก็เป็นการจำกัดสิทธิในการฟ้องคดีเท่าที่จำเป็นและเหมาะสม เพื่อประโยชน์ในการแสวงหาพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณาของศาลปกครองมิให้เนิ่นนานไปจนไม่สามารถหาพยานหลักฐานได้ และเพื่อประโยชน์แก่เอกชนที่ได้รับผลกระทบจากการบริหารงานของรัฐที่จะได้รับการเยียวยาโดยผลคำพิพากษาของศาลปกครองได้โดยรวดเร็ว อีกทั้งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิของบุคคลในการฟ้องคดี เพราะมิได้ห้ามฟ้องคดีเด็ดขาดเพียงแต่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น

และมีผลใช้บังคับแก่ผู้ที่นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

ส่วนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคล จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้” และวรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้” นั้น เป็นบทบัญญัติยกเว้นระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ซึ่งเป็นดุลพินิจของศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาหรือไม่ก็ได้ เป็นการที่กฎหมายให้ศาลปกครองมีอำนาจใช้ดุลพินิจรับคดีที่ฟ้องเกินกำหนดเวลาฟ้องคดีไว้พิจารณาเพื่อบรรเทาความเสียหายและอุดช่องว่างในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีปกครองมีเหตุจำเป็นหรือเป็นคดีที่ศาลเห็นว่าเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม เมื่อบทบัญญัติมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ บัญญัติรายละเอียดว่าด้วยระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครอง ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี จึงเป็นการบัญญัติกฎหมายภายในกรอบที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๒๗๖ บัญญัติให้กระทำได้ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๒๗๖ เป็นการบัญญัติหลักการทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องคดีปกครอง และอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง แต่มิใช่บทบัญญัติเด็ดขาดว่าบุคคลสามารถฟ้องคดีปกครองเมื่อใดก็ได้ โดยไม่มีเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดีหรือคดีปกครองจะต้องนำขึ้นฟ้องต่อศาลปกครองได้ทุกคดีไปโดยไม่มีข้อจำกัด ดังนั้น การที่บทบัญญัติมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครอง ก็ย่อมทำได้เท่าที่จำเป็น และมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๒๗๖ ให้อำนาจไว้ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๒๗๖ แต่ประการใด

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

นายพอล เสงเจริญ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ