

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิมวณิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๘/๒๕๔๘

วันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายประมุต สุตะบุตร) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องของผู้ฟ้องคดี (นายประมุต สุตะบุตร) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ว่า

นายประมุต สุตะบุตร ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดชลบุรี ที่ ๑ คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจังหวัดชลบุรีที่ ๒ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ ๓ ต่อศาลปกครองกลางตามคดีหมายเลขคำที่ ๕๖๑/๒๕๔๗ หมายเลขคดีแดงที่ ๑๒๑๐/๒๕๔๗ ความว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์โฉนดเลขที่ ๒๘๕๓ เลขที่ดิน ๑๘๗ ตำบลนาจอมเทียน อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี เนื้อที่ ๑ ไร่ ๗๔ ตารางวา พร้อมสิ่งปลูกสร้าง โดยได้รับการยกให้ที่ดินจากนางรัมภา สุตะบุตร เมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๓๒ ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินแปลงหมายเลข ๔๗ ในโครงการบ้านสวนริมทะเลที่มีการจัดสรรที่ดิน ตั้งแต่ปี ๒๕๒๕ ในบริเวณที่ดินดังกล่าวตามผังโครงการและข้อความในเอกสารโฆษณาชี้ชวนต่อสาธารณะว่ามีการกำหนดที่สาธารณะส่วนกลาง เช่น อาคารสโมสร สระว่ายน้ำ สนามเด็กเล่น สวนพฤกษชาติ ซุปเปอร์มาร์เก็ต สนามเทนนิส เป็นต้น

ต่อมาผู้ประกอบการไม่ได้จัดให้มีที่สาธารณะส่วนกลางตามเอกสารโฆษณาชี้ชวน นอกจากนี้ได้ดำเนินการขยายเนื้อที่ของโครงการทางด้านทิศใต้ และสร้างกำแพงใหม่ห่างจากแนวเดิมประมาณ ๖๐ เมตร ผู้ประกอบการได้เรียกเก็บเงินค่าบริการสาธารณะต่าง ๆ โดยไม่แสดงหลักฐานว่าได้รับอนุญาตถูกต้องตามกฎหมาย ไม่มีการออกใบเสร็จรับเงินและไม่มีการบำรุงซ่อมแซมสิ่งสาธารณูปโภค โดยที่ดินของผู้ฟ้องคดีไม่ปรากฏหลักฐานว่าผู้ประกอบการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ คงมีแต่คำขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน เนื้อที่ ๓๑ ไร่ ๕๕ ตารางวา ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๒๕

ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๔ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้เรียกผู้ฟ้องคดีไปบันทึกถ้อยคำ หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอทราบ ความคืบหน้าเกี่ยวกับการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จนถึงปัจจุบันผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับการแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่อย่างใด นอกจากนี้ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องเรียนถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และกรมที่ดินว่า ผู้ประกอบกิจการจัดสรรที่ดิน โครงการบ้านสวนริมทะเล ซึ่งตั้งอยู่ที่ซอยนาจอมเทียน ๔๘ ถนนสุขุมวิท กิโลเมตรที่ ๑๖๑ - ๑๖๒ ตำบลนาจอมเทียน อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ดำเนินกิจการการจัดสรรที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาตตามประมวลกฎหมายที่ดินทำให้ผู้ฟ้องคดีและผู้ซื้อที่ดินในโครงการได้รับความเสียหาย ต่อมาเลขานุการกรมที่ดิน ได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ซึ่งแจ้งตอบเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีว่า กรมที่ดินได้มอบหมายให้จังหวัดชลบุรี ตรวจสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และจังหวัดชลบุรีมีหนังสือลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ ซึ่งแจ้งตอบเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีว่า จังหวัดชลบุรีได้แจ้งให้อำเภอสัตหีบดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงปรากฏว่า ที่ตั้งของโครงการบ้านสวนริมทะเล เป็นที่ดินโฉนดที่ดินเดิม เลขที่ ๕๔๘ เลขที่ ๑๖๓๖ เลขที่ ๒๒๒๕ เลขที่ ๒๔๒๑ เลขที่ ๒๔๒๒ และเลขที่ ๒๔๓๕ ตำบลนาจอมเทียน อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี และจากการตรวจสอบพบว่าไม่มีเพียงโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๔๘ เท่านั้นที่มีหลักฐานการยื่นคำขออนุญาตทำการค้าที่ดินและขอทำการจัดสรรที่ดิน ส่วนที่ดินอื่นนอกจากนี้ไม่พบหลักฐานการขออนุญาตแต่อย่างใด แต่เนื่องจากข้อมูลยังไม่ชัดเจนเพียงพอ อำเภอสัตหีบ จึงได้ขอความร่วมมือจากสำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาสัตหีบ ตรวจสอบที่ตั้งโครงการบ้านสวนริมทะเล ในส่วนของโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๖๓๖ เลขที่ ๒๒๒๕ เลขที่ ๒๔๒๑ เลขที่ ๒๔๒๒ และเลขที่ ๒๔๓๕ ว่าได้มีการกระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับการค้าที่ดินและการจัดสรรที่ดินหรือไม่ แต่จนถึงปัจจุบันผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับการแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวแต่อย่างใด

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดำเนินการกับผู้ประกอบกิจการจัดสรรที่ดินตามโครงการบ้านสวนริมทะเล เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร จึงขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งบังคับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามรวม ๖ ประการ

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่และปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าในการดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับการ

จัดสรรที่ดินและคุ้มครองผู้บริโภคต่อผู้ประกอบการจัดสรรที่ดิน โครงการบ้านสวนริมทะเล เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือฉบับลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๔ ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับหนังสือชี้แจงตอบจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่อย่างใด ตลอดจนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือฉบับลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ร้องเรียนต่อกรมที่ดิน โดยได้รับหนังสือชี้แจงตอบฉบับลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๖ นั้น ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธินำคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายในกำหนดระยะเวลาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๔๕ แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมายื่นฟ้องคดีต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลปกครองกลางจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองกลางว่า การฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะซึ่งจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๓๐ จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

ในการพิจารณาคดีนี้ ศาลจะใช้มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บังคับแก่คดี ผู้ฟ้องคดีในฐานะคู่กรณีขอใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๖๔ โต้แย้งว่าบทบัญญัติมาตรา ๔๕ ดังกล่าว ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดรอการพิจารณาไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีไปให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ในการพิจารณาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดจะต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาใช้บังคับ แต่เนื่องจากผู้อุทธรณ์ (ผู้ฟ้องคดี) โต้แย้งว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน จึงส่งคำโต้แย้งของผู้อุทธรณ์ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้น คือ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องของผู้อุทธรณ์เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่ โดยศาลปกครองสูงสุดจะต้องใช้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ ในการพิจารณาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ ประกอบกับยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ประเด็นตามคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัย คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ บัญญัติว่า “การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติเป็นหลักการไว้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองสามารถกระทำได้ แต่จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด กล่าวคือ ต้องเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจในการออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการโดยจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้และต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่ใช่บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

ส่วนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๖ ประกอบมาตรา ๓๓๔ (๓) โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำ ที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ฯลฯ

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองโดยทั่วไป โดยให้สิทธิในการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีที่เท่าเทียมกัน แม้จะเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิในการฟ้องคดีโดยใช้ระยะเวลาเป็นเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิ แต่ก็เป็นการจำกัดสิทธิในการฟ้องคดีเท่าที่จำเป็น และไม่ได้

กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิในการฟ้องคดีเพราะสิทธิในการฟ้องคดียังคงมีอยู่ แต่เนื่องจากศาลปกครองมีกระบวนการพิจารณาคดีที่แตกต่างไปจากคดีทั่วไป โดยผลแห่งคำพิพากษาอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรืออาจต้องจ่ายเงินภาษีอากรเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชน ในขณะที่เดียวกันเอกชนจะอยู่ในฐานะเสียเปรียบที่ไม่อาจทราบข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐได้ แม้ว่าจะก่อนจะมีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ใช้บังคับระยะเวลาในการกำหนดสิทธิในการฟ้องคดีปกครองต่อศาลเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เนื่องจากกฎหมายวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองและศาลยุติธรรมที่พิจารณาคดีแพ่งโดยทั่วไปบัญญัติไว้แตกต่างกัน ทั้งประเภทของคดีและระบบการพิจารณา ซึ่งระบบการพิจารณาในศาลปกครองใช้ระบบไต่สวน ศาลสามารถแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงในคดีได้ ส่วนการพิจารณาคดีแพ่งทั่วไปใช้ระบบกล่าวหาซึ่งเป็นภาระของคู่ความที่จะนำสืบ และแสวงหาพยานหลักฐานเอง

การที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองไว้เป็นการทั่วไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๔๕ โดยกำหนดให้การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นนั้น ก็เพื่อประโยชน์ในการแสวงหาพยานหลักฐานมาแสดงต่อศาลปกครองเพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปอย่างถูกต้องเที่ยงธรรม ซึ่งหากกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีให้ช้าออกไปอาจทำให้พยานหลักฐานบางส่วนขาดหายไป บทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๔๕ มิได้มุ่งหมายที่จะใช้บังคับกับกรณีหนึ่งกรณีใดหรือแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะเจาะจง แต่เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ จึงไม่มีกรณีที่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์เห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

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

นายปรีชา เถลิมนิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ