

คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๘/๒๕๕๕

วันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายประมุท สุตตะบุตร) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

สรุปข้อเท็จจริง

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปได้ว่า นายประมุท สุตตะบุตร ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน จังหวัดชลบุรี ที่ ๑ คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจังหวัดชลบุรี ที่ ๒ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ที่ ๓ ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขคำที่ ๕๖๑/๒๕๕๓ คำฟ้องสรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์โฉนดที่ดินเลขที่ ๒๕๕๓ เลขที่ดิน ๑๕๗ ตำบลนาจอมเทียน อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี เนื้อที่ ๑ ไร่ ๗๔ ตารางวา พร้อมสิ่งปลูกสร้าง โดยการรับให้ที่ดินจากนางรัมภา สุตตะบุตร เมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๓๒ ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินแปลงหมายเลข ๔๗ ในโครงการบ้านสวนริมทะเลที่มีการจัดสรรที่ดิน เนื้อที่ทั้งหมด ๕๒ ไร่ ๑ งาน ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๕ ในบริเวณที่ดินดังกล่าวตามผังโครงการและบริการตามข้อความในเอกสารโฆษณาชี้ชวนต่อสาธารณะมีการกำหนดที่สาธารณะส่วนกลาง เช่น อาคารสโมสร สระว่ายน้ำ สนามเด็กเล่น สวนพฤกษชาติ ซุปเปอร์มาร์เก็ต สนามเทนนิส FISHING CLUB ที่จอดเรือใบ และบริการยามรักษาความปลอดภัย ๒๔ ชั่วโมง ได้ถูกผู้ประกอบการโครงการบ้านสวนริมทะเลเปลี่ยนแปลงโครงการโฆษณาดังกล่าว โดยผู้ประกอบการได้นำพื้นที่ที่จะมีการก่อสร้างสวนพฤกษชาติและซุปเปอร์มาร์เก็ตขายให้แก่ นายสุขวิช รังสิตพล เป็นที่ดินแปลงหมายเลข C-๓ สนามเทนนิสถูกย้ายสถานที่ตั้งไปอยู่นอกโครงการและพื้นที่เดิมมีการก่อสร้างอาคารเป็นทาว์นเฮาส์ อาคารสโมสรได้ถูกเปลี่ยนตำแหน่งที่ตั้งจากเดิมไปยังที่ตั้งใหม่จนอาคารบางส่วนรुक้า

พื้นที่ชายหาดและพื้นที่บางส่วนมีการก่อสร้างเป็นโรงแรม และไม่ให้อัดให้มี FISHING CLUB และที่จอดเรือไปตามเอกสารโฆษณาชี้ชวน ต่อมา ผู้ประกอบธุรกิจได้ดำเนินการขยายเนื้อที่ของโครงการเพิ่มขึ้นทางด้านทิศใต้โดยริ้วแนวกำแพงทางด้านทิศใต้ซึ่งติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี และสร้างกำแพงขึ้นใหม่ห่างจากแนวเดิมประมาณ ๖๐ เมตร และผู้ประกอบธุรกิจได้เรียกเก็บเงินค่าบริการสาธารณะต่างๆ โดยไม่แสดงหลักฐานว่าได้รับอนุญาตถูกต้องตามกฎหมาย ไม่มีการออกไปเสิร์ฟรับเงินในนามนิติบุคคล และไม่มีการบำรุงซ่อมแซมสิ่งสาธารณูปโภค เช่น ถนนในโครงการ โดยที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ดินแปลงหมายเลข ๔๗ ไม่ปรากฏหลักฐานว่าผู้ประกอบธุรกิจเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือมีหลักฐานที่แสดงถึงกรรมสิทธิ์ คงมีแต่คำขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินเนื้อที่ ๓๑ ไร่ ๕๕ ตารางวา ฉบับลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๒๕ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนฉบับลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๔ เรื่อง บ้านจัดสรรโครงการบ้านสวนริมทะเล ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้เรียกผู้ฟ้องคดีไปบันทึกถ้อยคำเมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๕ หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอทราบความคืบหน้าเกี่ยวกับการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในเรื่องร้องเรียนดังกล่าวจำนวน ๔ ฉบับ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ วันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๗ และวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ตามลำดับ จนถึงปัจจุบันผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่อย่างใด นอกจากนั้น ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องเรียนถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และกรมที่ดินว่าผู้ประกอบกิจการจัดสรรที่ดิน โครงการบ้านสวนริมทะเล ซึ่งตั้งอยู่ที่ซอยนาจอมเทียน ๔๘ ถนนสุขุมวิท กิโลเมตรที่ ๑๖๑ - ๑๖๒ ตำบลนาจอมเทียน อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ดำเนินกิจการการจัดสรรที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาตตามประมวลกฎหมายที่ดินทำให้ผู้ฟ้องคดีและผู้ซื้อที่ดินในโครงการได้รับความเสียหาย ต่อมา เลขาธิการกรมที่ดินได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ซึ่งแจ้งตอบเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีว่า กรมที่ดินได้มอบหมายให้จังหวัดชลบุรีตรวจสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ผลเป็นประการใดจะแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบต่อไป และจังหวัดชลบุรีมีหนังสือ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ ซึ่งแจ้งตอบเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีว่า จังหวัดชลบุรีได้แจ้งให้อำเภอสัตหีบดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าวแล้วปรากฏผลว่า ที่ตั้งโครงการบ้านสวนริมทะเลเป็นที่ดินโฉนดเดิม ตำบลนาจอมเทียน อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี และจากการตรวจสอบ

พบว่ามิเพียงโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๔๘ เท่านั้นที่มีหลักฐานการยื่นคำขออนุญาตทำการค้าที่ดินและขอทำการจัดสรรที่ดิน ส่วนที่ดินอื่นนอกจากนี้ไม่พบหลักฐานการขออนุญาตแต่อย่างใด แต่เนื่องจากข้อมูลยังไม่ชัดเจนเพียงพอ อำเภอสัตหีบ จึงได้ขอความร่วมมือจากสำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาสัตหีบ ตรวจสอบที่ดินที่ตั้งโครงการบ้านสวนริมทะเลว่าได้มีการกระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับการค้าที่ดินและการจัดสรรที่ดินหรือไม่ หากพบว่ามีมีการกระทำความผิดตามกฎหมายก็ให้สำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาสัตหีบ พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และรายงานให้ทราบต่อไป แต่ปรากฏว่าจนถึงปัจจุบันผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับการแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวแต่อย่างใด

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดำเนินการกับผู้ประกอบกิจการจัดสรรที่ดินตามโครงการบ้านสวนริมทะเล เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร จึงขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งดังนี้

(๑) มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามดำเนินการให้ผู้ประกอบธุรกิจจัดสรรที่ดิน โครงการบ้านสวนริมทะเลปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และดำเนินการตามรายละเอียดของโครงการตามข้อความในเอกสารโฆษณาชี้ชวนต่อประชาชนผู้บริโภคและการระงับการผนวกที่ดินนอกโครงการเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของโครงการ และให้ก่อสร้างแนวเขตทางด้านทิศใต้ตามแนวเขตเดิมที่ผู้ประกอบธุรกิจได้ทำการรื้อถอนออกไป

(๒) มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามดำเนินการกับผู้ประกอบธุรกิจโครงการบ้านสวนริมทะเล ให้ส่งมอบคืนสาธารณูปโภคอันเป็นทรัพย์สินส่วนกลางที่ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินและผู้บริโภคมีสิทธิใช้สอยร่วมกัน และให้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงพัฒนาที่ดินและค่าก่อสร้างสาธารณูปโภค

(๓) มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามดำเนินการให้ผู้ประกอบธุรกิจโครงการบ้านสวนริมทะเลคืนเงินที่ได้เรียกเก็บไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายพร้อมดอกเบี้ยแก่ผู้ฟ้องคดี

(๔) มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญารวมทั้งความผิดฐานฉ้อโกงประชาชนกับผู้ประกอบธุรกิจโครงการบ้านสวนริมทะเล และให้แจ้งต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒

(๕) มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามดำเนินการตรวจสอบการยื่นแบบเสียภาษีอากรของผู้ประกอบธุรกิจโครงการบ้านสวนริมทะเล การใช้จ่ายเงินที่เรียกเก็บค่าดูแลบำรุงรักษาสาธารณูปโภค รายรับต่าง ๆ รวมถึงรายรับจากการขายที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคหรือทรัพย์สินส่วนกลาง และการใช้สถานที่พักผ่อนหรือโรงแรมในอาคารสโมสรอันเป็นทรัพย์สินส่วนกลางของโครงการ ว่าได้ดำเนินการ โดยถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ หากพบว่าดำเนินการโดยมิชอบให้คืนเงินรายรับดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ย ตามกฎหมายแก่ผู้ฟ้องคดี

(๖) มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันหรือแทนกันชำระค่าฤชาธรรมเนียม ค่าทนายความ และค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดีแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามละเลยต่อหน้าที่และปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าในการดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินและคุ้มครองผู้บริโภคต่อผู้ประกอบการธุรกิจจัดสรรที่ดิน โครงการบ้านสวนริมทะเล เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลา ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี 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 การฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีเป็นคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนที่ได้รับและจะได้รับการชี้ชวนจากผู้ประกอบการ ซึ่งมีประชาชนผู้ซื้อกรรมสิทธิ์ในที่ดินและผู้อยู่อาศัยในโครงการบ้านสวนริมทะเลจำนวนหนึ่งร้อยคน อันเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมและการพิจารณาคดีนี้จะนำไปสู่การตรวจสอบการแจ้งเสียภาษีของผู้ประกอบการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างอันเป็นสาธารณูปโภคที่ผู้ประกอบการได้โฆษณาชี้ชวนไว้ในเอกสารโฆษณาต่อประชาชน โดยที่ผู้ประกอบการกลับนำที่ดินและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวไปจำหน่าย และอาจนำรายจ่ายในการจัดหาที่ดินและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวไปแจ้งเป็นค่าใช้จ่ายในการเสียภาษีการประกอบธุรกิจบ้านหรือที่ดินจัดสรรเพื่อหลีกเลี่ยงการเสียภาษีหรือเสียภาษีให้น้อยลง ทำให้รัฐขาดรายได้และเป็นการฉ้อโกงประชาชน การฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะซึ่งจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๓๐ จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาและผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ ในการพิจารณาคดีนี้ ศาลจะใช้มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บังคับแก่คดี ผู้ฟ้องคดีในฐานะคู่กรณี ขอให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ โต้แย้งว่าบทบัญญัติมาตรา ๔๕ ดังกล่าวต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินี้ จึงขอให้ศาลปกครองรอการพิจารณาไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีไปให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ในการพิจารณาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดจะต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาใช้บังคับ แต่เนื่องจากผู้อุทธรณ์ (ผู้ฟ้องคดี) โต้แย้งว่า บทบัญญัตินี้ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินี้มาก่อน จึงให้ส่งข้อโต้แย้งของผู้อุทธรณ์ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยและให้รอการพิจารณาหรือมีคำสั่งคดีนี้ไว้ชั่วคราว ทั้งนี้ตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับคำร้องนี้ไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๒๕ “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมีได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔๕ “การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”

ประเด็นการวินิจฉัย

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

ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้

จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่ได้ กฎหมายที่ออกมา จำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายที่จะใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว เห็นว่า เป็นกฎหมายที่กำหนดวิธีพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาท ทางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน โดยกำหนดว่าบุคคลผู้ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อน หรือเสียหาย อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหาย ต้องมี คำบังคับของศาลปกครอง ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีบทบัญญัติกำหนดให้ผู้ที่ฟ้องคดี ต้องดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในชั้นพิจารณาของฝ่ายปกครองให้ครบถ้วน ตามที่กฎหมายฉบับที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกำหนดไว้เสียก่อน กล่าวคือ กฎหมายฉบับที่ให้อำนาจ ฝ่ายปกครองมักจะกำหนดให้มีการอุทธรณ์การกระทำทางปกครองนั้นต่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ ของรัฐผู้ใช้อำนาจนั้น ผลเป็นประการใด หากบุคคลนั้นยังเดือดร้อนหรือเสียหายอยู่ จึงจะมีสิทธิ ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

สำหรับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและ ความสงบเรียบร้อยในสังคม เพราะคดีที่ทิ้งไว้นานเกินควรทำให้เกิดความยุ่งยากเกี่ยวกับพยานหลักฐาน ที่อาจลบเลือนสูญหาย การกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้ย่อมจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ และหากผลของคดี เป็นประโยชน์ต่อบุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำของฝ่ายปกครองย่อมเป็นการแก้ไขหรือ บรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นกับบุคคลนั้นได้รวดเร็วขึ้น นอกจากนี้ พระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ ได้กำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดี สำหรับคดีละเมิดหรือคดีพิพาทเกี่ยวกับ สัญญาทางปกครองให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีหรือคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือ สถานะของบุคคล จะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ และแม้การฟ้องคดีที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว

ถ้าศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ จึงเห็นได้ว่า ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ บุคคลผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ๆ มีสิทธิจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ หากกรณีเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ สำหรับกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี กฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขเวลาในการฟ้องคดีไว้แตกต่างกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะของคดีแต่ละประเภท มิได้บัญญัติให้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีเป็นอย่างเดียวกันทั้งหมด ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ จึงมิได้จำกัดสิทธิในการฟ้องคดี เพียงแต่กำหนดเงื่อนไขเวลาในการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ทั้งแก่คู่กรณี และการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครอง

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

นายผัน จันทรปาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ปฏิบัติหน้าที่ประธานที่ประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ