

คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๒/๒๕๕๕

วันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๕

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

สรุปข้อเท็จจริง

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้อุทธรณ์ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า นายประมุท สุตะบุตร ได้ยื่นฟ้องเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรปราการ สาขาบางพลี ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๐๖/๒๕๕๕ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๔๒/๒๕๕๕ โดยฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทรงสิทธิเก็บกินบนที่ดินแปลงที่ A-๒๒ หมู่บ้านกรีนวัลเลย์ โฉนดที่ดินเลขที่ ๔๒๐๓๘ ตำบลบางโฉลง อำเภอบางพลี (บางพลีใหญ่) จังหวัดสมุทรปราการ โดยมีผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน คือ คุณหญิงจิราภา สุตะบุตร นางสาวจุฬาลักษณ์ สุตะบุตร และนางสาวรัชดา สุตะบุตร เมื่อประมาณเดือนตุลาคม ๒๕๕๓ ผู้ฟ้องคดีทราบว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๓ และกฎกระทรวงว่าด้วยการขอจดทะเบียนจัดตั้งการบริหาร การควบ และการยกเลิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร พ.ศ. ๒๕๕๕ รับผิดชอบตามคำขอของตัวแทนผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินของหมู่บ้านกรีนวัลเลย์ จำนวนหนึ่งในการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ ๑ ทะเบียนเลขที่ ๒/๒๕๕๖ และผู้ถูกฟ้องคดียังได้รับจดทะเบียนการควบรวมของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ ทะเบียนเลขที่ ๘/๒๕๕๓ อีกด้วย แต่ปรากฏว่าในการตั้งผู้แทน การยื่นขอจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ ๑ และ

การจดทะเบียนควบรวมนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ มิได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงที่ A-๒๒ ทราบ จึงไม่มีโอกาสเข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการลงมติด้วยตามสิทธิแต่อย่างใด อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงที่ A-๒๒ ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่ประสงค์จะคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้อำนาจหน้าที่ให้อนุญาตโดยไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ทำให้ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงที่ A-๒๒ ในหมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ ๑ ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ และทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิเก็บกินเหนือดินที่ดินแปลงที่ A-๒๒ ในหมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ดังกล่าว ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการใช้อำนาจตามกฎหมายโดยมิชอบของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๓ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนการควบรวมนิติบุคคลเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามคำขอของผู้ฟ้องคดีโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมายละเมิดสิทธิของบุคคล ละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร มีลักษณะเป็นการกระทำโดยไม่สุจริตใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ และต่อไปในทางปกปิดการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายของผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ ๑ และผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังต่อไปนี้

๑. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีส่งเอกสารพร้อมคำรับรองตามที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๓ ไปยังผู้ถูกฟ้องคดี

๒. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตรวจสอบการดำเนินการของผู้ที่ยื่นคำขออนุญาตจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ ๑ และการขอจดทะเบียนควบรวมนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ ตลอดจนคำขออนุญาตอื่น ๆ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่เป็นการละเมิดสิทธิของผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงที่ A-๒๒ หมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ ๑ และผู้ฟ้องคดีตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมาย

๓. ให้เพิกถอนหนังสือสำคัญการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ทะเบียนเลขที่ ๒/๒๕๔๖ และหนังสือสำคัญการจดทะเบียนควบรวมนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ทะเบียนเลขที่ ๘/๒๕๔๗ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่มีขอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองชั้นต้นพิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๑ ผู้ฟ้องคดีได้โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงที่ A-๒๒ หมู่บ้านกรีนวัลเลย์ โฉนดที่ดินเลขที่ ๔๒๐๓๘ ตำบลบางโคลง อำเภอบางพลี (บางพลีใหญ่) จังหวัดสมุทรปราการ ให้แก่ นางสาวจุฬาลักษณ์ สุตตะบุตร และนางสาวรัชดา สุตตะบุตร และผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงผู้ทรงสิทธิเก็บกินบนที่ดินแปลงดังกล่าวเท่านั้น จึงไม่ใช่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรตามนัยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๑ ดังนั้น การจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ ๑ ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงไม่จำเป็นต้องขอความคิดเห็นของผู้ฟ้องคดีหรือให้ผู้ฟ้องคดีมีส่วนร่วมในการลงมติแต่อย่างใด และเมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรและมิได้พักอาศัยอยู่ในที่ดินแปลงดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีได้รับทราบว่าได้มีการจดทะเบียนนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ ๑ และการควบรวมนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรดังกล่าวเมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๔๗ จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๗ ขอเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดี จึงเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดเมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๗ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยปริษณีย์ลงทะเบียนวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๘ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และการฟ้องคดีดังกล่าวมิได้เป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว สำหรับการฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดส่งสำเนาเอกสารเกี่ยวกับการก่อตั้งนิติบุคคลของหมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ ๑ นั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๗ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดส่งสำเนาเอกสารเกี่ยวกับการก่อตั้งนิติบุคคลของหมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๗ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าให้ไปขอตรวจดูหรือรับสำเนาข้อมูลได้ที่สำนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรปราการ สาขาบางพลี ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีพยายามปกปิดข้อมูลข่าวสาร

ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการก่อน ตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เมื่อผู้ฟ้องคดียังไม่ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว ศาลจึงไม่มีอำนาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาได้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

สำนักงานศาลปกครองกลางได้มีหนังสือแจ้งคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งและขอแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้น ความว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเก็บกินซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๔๑๓ ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิครอบครองใช้และถือเอาซึ่งประโยชน์แห่งทรัพย์สิน และมีอำนาจจัดการทรัพย์สินนั้น และตามมาตรา ๑๔๒๔ ผู้ฟ้องคดีต้องสงวนภาวะแห่งทรัพย์สินมิให้เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญและตามมาตรา ๑๔๒๖ ผู้ฟ้องคดีจะต้องออกค่าใช้จ่ายในการจัดการทรัพย์สินตลอดจนเสียภาษีอากรและต้องใช้ดอกเบี้ยหนี้สินซึ่งติดพันกับทรัพย์สินนั้น ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อีกทั้งสิทธิของผู้ฟ้องคดียังเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๓ การกระทำใด ๆ ของผู้ถูกฟ้องคดีเกี่ยวกับบอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวย่อมกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิโดยชอบที่จะนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครอง และ ผู้ฟ้องคดีเป็น “ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร” ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔ เพราะผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำสัญญากับผู้จัดสรรที่ดินเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินจัดสรรและผู้ฟ้องคดีเป็นคู่สมรสและบิดาของผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลง A-๒๒ โครงการบ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ และต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๓ อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งการปฏิเสธจากผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหนังสือ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๔ จึงมิได้เป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลา ๙๐ วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีแต่อย่างใด และประการสำคัญก็คือ ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีนี้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ (๓) ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมายแล้วและอยู่ในอำนาจศาลปกครอง

ที่จะรับไว้พิจารณาได้ สำหรับประเด็นการฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดส่งสำเนาเอกสารเกี่ยวกับการก่อสร้าง
ตั้งนิติบุคคลของหมู่บ้านกรีนวัลเลย์ ๑ นั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิในการขอตรวจดูเอกสาร
ของผู้ถูกฟ้องคดีได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑ และ
การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการฝ่าฝืนกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความใน
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๕ และฝ่าฝืนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๒ อันกระทบต่อขอบเขตแห่งสิทธิ
และหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีอีกด้วย ซึ่งสิทธิเช่นนี้แตกต่างจากสิทธิที่จะรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ
ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ อีกทั้งการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีอยู่ในอำนาจ
พิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๖ และเป็นสิทธิ
ตามมาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒ ของผู้ฟ้องคดีที่จะนำคดีมาสู่ศาล ซึ่งศาลจะต้องดำเนินการตามมาตรา ๒๓๓
และจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรา ๒๗ อีกด้วย ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของ
ศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา

นอกจากนี้ มาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
จึงขัดหรือแย้งกับมาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๒๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และ
มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จำกัด
สิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นกัน จึงขัดหรือแย้งกับ
มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในการ
พิจารณาคดีนี้ หากศาลจะใช้มาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง
ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บังคับแก่คดี ผู้ฟ้องคดีในฐานะคู่กรณีขอใช้สิทธิ
ตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้แย้งว่าบทบัญญัติมาตรา ๔๒ วรรคสอง
และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินี้
จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดรอการพิจารณาไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีไปให้ศาลรัฐธรรมนูญ
เพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ผู้อุทธรณ์ (ผู้ฟ้องคดี) ได้แย้งว่าบทบัญญัติมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น แม้ในการพิจารณาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดจะต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาใช้บังคับ และศาลรัฐธรรมนูญยังมิได้มีคำวินิจฉัยว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่ก็ตาม แต่ปรากฏว่าศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยที่ ๑-๒๔/๒๕๔๓ ว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ดังนั้น ข้อโต้แย้งที่ว่าบทบัญญัติมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงไม่อาจส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้อีก ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ส่วนกรณีที่ผู้อุทธรณ์ได้แย้งว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นั้น เห็นว่า แม้ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยที่ ๖๕-๘๒/๒๕๔๓ ที่ ๕-๒๖/๒๕๔๘ และที่ ๒๗-๒๘/๒๕๔๘ ว่าบทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาฟ้องคดีพิพาททางปกครอง ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๗๕ แล้วก็ตามแต่ศาลรัฐธรรมนูญยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองอื่น ๆ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตามที่ผู้อุทธรณ์ได้แย้งหรือไม่

จึงให้ส่งข้อโต้แย้งของผู้อุทธรณ์ที่ว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และบทบัญญัติมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าวมาก่อนไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และรอให้การพิจารณาหรือมีคำสั่งคดีนี้ไว้ชั่วคราว ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับคำร้องนี้ไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๔

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

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

มาตรา ๒๗๖ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔๒ ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ตามมาตรา ๕ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการตั้งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการตั้งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

มาตรา ๔๕ การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ประเด็นการวินิจฉัย

กรณีตามคำร้องมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

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

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒ หรือไม่

ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

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

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยวางหลักการไว้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำไม่ได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่ได้ กฎหมายที่ออกมา จำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายที่จะใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว เห็นว่า เป็นกฎหมายที่กำหนดวิธีพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้บุคคลผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง อย่างไรก็ตาม มาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ผู้ที่ฟ้องคดีต้องดำเนินการใดๆ เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในฝ่ายปกครองให้ครบถ้วนตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจฝ่ายปกครองกำหนดไว้เสียก่อน เช่น การอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจนั้นหรือผู้บังคับบัญชาของ

เจ้าหน้าที่ หรือรัฐมนตรี หากยังไม่สามารถแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหายได้ จึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง บทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ฝ่ายปกครองได้พิจารณาบททวนการกระทำทางปกครองทั้งโดยเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการ หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้น ซึ่งหากเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ก็อาจจะแก้ไขความเดือดร้อนและเสียหายให้ยุติได้ในฝ่ายปกครอง และเพื่อให้ผลบังคับของบทบัญญัติดังกล่าวเกิดขึ้นจริง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๐ บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ให้ระบุนกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งการยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้งและระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติวรรคหนึ่ง ให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งเริ่มนับใหม่นับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ตามวรรคหนึ่ง แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าวมีระยะเวลาสั้นกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง”

บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นบทบังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองต้องแจ้งให้ผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองได้ทราบถึงสิทธิในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองไว้ในคำสั่งทางปกครองนั้นด้วย การฝ่าฝืนไม่แจ้งหรือแจ้งใหม่ในภายหลังเป็นผลให้ระยะเวลาการอุทธรณ์ขยายออกไปหรือเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่แจ้งใหม่ ซึ่งจะเป็นผลดีต่อผู้ต้องอยู่ในบังคับของการกระทำทางปกครองนั้น เพราะการแก้ไขความเดือดร้อนอาจสิ้นสุดลงภายในฝ่ายปกครอง โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งต้องใช้เวลาาน เพราะต้องเริ่มต้นเป็นคดีใหม่ จึงเห็นว่า ขั้นตอนและวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๔๒ วรรคสอง มิได้จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๕๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๘ วินิจฉัยไว้แล้วว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเพียงว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และมาตรา ๖๒ หรือไม่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือ

ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ รับรองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๒๗๖ บัญญัติไว้สอดคล้องกัน และให้อำนาจรัฐสภาตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ เพื่อให้เป็นไปตามบทรัฐธรรมนูญทั้งสองมาตราเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้วเห็นว่า มีบทบัญญัติที่ให้สิทธิบุคคลฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐฯ และกำหนดอำนาจพิจารณาพิพากษาและมีคำสั่งของศาลปกครองในคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐฯ กับเอกชน และระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงเป็นกฎหมายที่รองรับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๒๗๖ และให้สิทธิบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครองได้ หากมูลคดีที่เกิดขึ้นอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง การฟ้องคดีเป็นไปตามเงื่อนไขในการฟ้องคดี และฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด สำหรับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ นั้น เป็นกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครอง มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและความสงบเรียบร้อยในสังคม เพราะคดีที่ทิ้งไว้นานเกินควรทำให้เกิดความยุ่งยากเกี่ยวกับพยานหลักฐานที่อาจลบเลือนสูญหาย การกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้ย่อมจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ และหากผลของคดีเป็นประโยชน์ต่อบุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ย่อมเป็นการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นกับบุคคลนั้นได้รวดเร็วขึ้น นอกจากนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้กำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีสำหรับคดีละเมิดหรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ หรือคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง และแม้การฟ้องคดีที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้

ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง จึงเห็นได้ว่า ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ บุคคลผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย มีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ หากกรณีเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ สำหรับกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี กฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขระยะเวลาในการฟ้องคดีไว้แตกต่างกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะของคดีแต่ละประเภท มิได้บัญญัติให้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีเป็นอย่างเดียวกันทั้งหมด ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ จึงมิได้จำกัดสิทธิในการฟ้องคดีเพียงแต่กำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดี เพื่อประโยชน์ทั้งแก่คู่กรณีและการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครอง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๒๗๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒

นายพัน จันทรปาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ปฏิบัติหน้าที่ประธานที่ประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ