

คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชาชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๘/๒๕๔๘

วันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดโดยสำนักงานศาลปกครอง ส่งความเห็นซึ่งเป็นคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายประมุท สุตะบุตร) ตามคดีหมายเลขคำที่ ๕๖๑/๒๕๔๗ หมายเลขแดงที่ ๑๒๑๐/๒๕๔๗ ของศาลปกครองกลาง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

ข้อเท็จจริง สรุปว่า ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดชลบุรีที่ ๑ คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจังหวัดชลบุรีที่ ๒ และคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลางว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๘๕๓ เลขที่ดิน ๑๘๗ ตำบลนาจอมเทียน อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี เนื้อที่ ๑ ไร่ ๗๔ ตารางวา พร้อมสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินแปลงหมายเลข ๔๗ ในโครงการบ้านสวนริมทะเลที่มีการจัดสรรที่ดินที่มีเนื้อที่ทั้งหมด ๕๒ ไร่ ๑ งาน บริเวณที่ดินตามผังโครงการและบริการตามข้อความในเอกสารโฆษณาชี้ชวนต่อสาธารณะมีการกำหนดให้มีอาคารสโมสร สระว่ายน้ำ สนามเด็กเล่น สวนพฤกษชาติ สนามเทนนิส FISHING CLUB ที่จอดเรือใบและบริการยามรักษาความปลอดภัย ๒๔ ชั่วโมง เป็นต้น เป็นที่สาธารณะส่วนกลาง แต่ต่อมาพื้นที่ดังกล่าวได้ถูกเปลี่ยนแปลงไม่เป็นไปตามผังโครงการและบริการและที่ดินในส่วนของผู้ฟ้องคดีก็ไม่ปรากฏหลักฐานว่าผู้ประกอบการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทั้งขอทราบความคืบหน้าเกี่ยวกับการพิจารณาแล้วแต่ไม่ได้รับการแจ้งผลการพิจารณาแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือถึงกระทรวงมหาดไทยผ่านไปยังกรมที่ดินว่าผู้ประกอบการจัดสรรที่ดิน โครงการบ้านสวนริมทะเลดังกล่าวดำเนินกิจการจัดสรรที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต ทำให้ผู้ฟ้องคดีและผู้ซื้อที่ดินในโครงการได้รับความเสียหาย ซึ่งก็ได้รับการชี้แจงว่า

จังหวัดชลบุรีได้ให้นายอำเภอสตึกหีบดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง ปรากฏว่าที่ตั้งโครงการบ้านสวนริมทะเลเป็นที่ดินโฉนด เลขที่ ๕๔๘ เลขที่ ๑๖๓๖ เลขที่ ๒๒๒๕ เลขที่ ๒๔๒๑ เลขที่ ๒๔๒๒ และเลขที่ ๒๔๓๕ ตำบลนาจอมเทียน อำเภอสตึกหีบ จังหวัดชลบุรี และจากการตรวจสอบพบว่ามีเพียงโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๔๘ เท่านั้นที่มีหลักฐานการยื่นคำขออนุญาตทำการค้าที่ดินและขอทำการจัดสรรที่ดิน ส่วนที่ดินอื่นนอกจากนี้ไม่พบหลักฐานการขออนุญาต ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ใช้อำนาจดำเนินการตามกฎหมายกับผู้ประกอบกิจการจัดสรรที่ดินตามโครงการบ้านสวนริมทะเล จึงดำเนินการฟ้องร้องผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางเป็นคดีนี้

ศาลปกครองกลางซึ่งเป็นศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ จึงไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองกลางต่อศาลปกครองสูงสุดขอให้มีการรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา และได้แย้งว่า มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งศาลจะใช้บังคับแก่คดีนี้ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ แห่งรัฐธรรมนูญ ทั้งยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว ขอให้ส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีไปให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้ว ให้ส่งความเห็นข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีผู้อุทธรณ์ ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ฯ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

พิจารณาแล้ว กรณีตามคำร้องเป็นความเห็น ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีผู้อุทธรณ์ซึ่งมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย” ส่วนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ บัญญัติว่า “การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”

วิเคราะห์แล้ว เห็นว่า คดีปกครองเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชนซึ่งผลแห่งคำพิพากษาอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวมเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชนได้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ จึงต้องบัญญัติเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองไว้แตกต่างจากกำหนดอายุความทางแพ่ง ซึ่งโดยระบบการพิจารณาและพิพากษาคดีปกครองจำเป็นต้องมีกระบวนการเป็นพิเศษในเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีต่างจากคดีปกติทั่วไป อันถือเป็นเรื่องสำคัญในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลปกครองเพื่อมิให้ศาลปกครองต้องพิจารณาเรื่องที่เกิดขึ้นในเวลาที่ยาวนานเกินไป แม้สิทธิในการฟ้องคดีปกครองจะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่งเช่นเดียวกับสิทธิในการฟ้องศาลอื่นซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองและให้การคุ้มครองไว้อย่างเท่าเทียมกันก็ตาม แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้จะมีการจำกัดไม่ได้ซึ่งในการนี้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ได้บัญญัติว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพ สามารถกระทำได้แต่จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด กล่าวคือ ต้องเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจในการออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการ โดยจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้และต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีเหตุผลในการตราขึ้นใช้บังคับตามที่ปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเกี่ยวกับการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมาย ฯลฯ

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง โดยให้สิทธิในการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีที่เท่าเทียมกันทุกคนหากได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำจากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แม้จะเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิในการฟ้องคดีโดยใช้ระยะเวลาเป็นเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิ แต่ก็เป็น การจำกัดสิทธิในการฟ้องคดีเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการแสวงหาพยานหลักฐานซึ่งจะทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองที่ระบบการพิจารณาใช้ระบบไต่สวนเป็นไปโดยรวดเร็วเที่ยงธรรม ทั้งไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิในการฟ้องคดีอันเป็นหลักการขั้นพื้นฐานของบุคคลโดยทั่วไปซึ่งยังคงมีอยู่หาได้หมดไปไม่ และบทบัญญัติมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ก็ไม่ได้มุ่งหมายที่จะใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงแต่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ดังนั้น จึงมิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ แต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

นายศักดิ์ เตชชาชาญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ