

คำวินิจฉัยของ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๘/๒๕๔๘

วันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๘

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

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายประมุท สุตะบุตร) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

ข้อเท็จจริงโดยสรุป นายประมุท สุตะบุตร ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดชลบุรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่หนึ่ง คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจังหวัดชลบุรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่สอง คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้ถูกฟ้องคดีที่สาม ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๕๖๑/๒๕๔๗ ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งหลายประการ

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลปกครองกลางจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองกลาง และได้แย้งว่า มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ขอให้ศาลปกครองส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การพิจารณาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดจะต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาใช้บังคับ เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อนจึงให้ส่งข้อโต้แย้งของผู้อุทธรณ์ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

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

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๒๕ “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๔๕ “การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติห้ามมิให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จึงสามารถดำเนินการได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง บัญญัติว่า กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสาม บัญญัติให้ใช้บทบัญญัติ

วรรคหนึ่งและวรรคสอง กับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยอนุโลม ส่วนมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้ยื่นฟ้องคดีปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ ฯลฯ เมื่อพิจารณาเหตุผลที่ผู้ฟ้องคดีได้แย้งว่า มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เนื่องจากมีการจำกัดเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เห็นว่า มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งบัญญัติให้ยื่นฟ้องคดีปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ฯ เป็นการกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามเหตุผลความจำเป็นของลักษณะคดีปกครอง ซึ่งระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติไว้หลายมาตรา คือ มาตรา ๔๕ จะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ฯ มาตรา ๕๑ ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ และมาตรา ๕๒ วรรคสอง การฟ้องคดีปกครอง เมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้วถ้าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุผลความจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ การกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๔๕ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒ ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ จึงเป็นระยะเวลาที่เหมาะสมและจำเป็น เพื่อเร่งรัดเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น รวมทั้งคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนและหน่วยงานของรัฐ ซึ่งระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๔๕ แม้จะกำหนดระยะเวลาให้ยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ฯ หากคดีที่ยื่นฟ้องนั้นเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุผลความจำเป็นอื่น ศาลมีอำนาจใช้ดุลพินิจรับไว้พิจารณาก็ได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ตราขึ้นตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ให้อำนาจไว้ บทบัญญัติดังกล่าวจึงตราขึ้นเพื่อจำกัดสิทธิในการฟ้องคดีปกครองเท่าที่จำเป็นและมีได้กระทบกระเทือนต่อ

สาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แต่ประการใด และการกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันตามมาตรา ๕๕ ดังกล่าว มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง บทบัญญัติของมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง รวมทั้งไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสาม ซึ่งบัญญัติไว้เกี่ยวกับการออกกฎหรือข้อบังคับต้องนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม นอกจากนี้ สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ ตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยมิได้ห้ามมิให้จำกัดระยะเวลาการฟ้องหน่วยราชการ แต่สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ ที่บัญญัติว่า สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้นย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

นายสุธี สุทธิสมบูรณ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ