

คำวินิจฉัยของ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๒/๒๕๔๕

วันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๕

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายประมุท สุตะบุตร) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ข้อเท็จจริง

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายประมุท สุตะบุตร) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒ หรือไม่ สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบได้ ดังนี้

๑. ผู้ฟ้องคดี นายประมุท สุตะบุตร ได้ยื่นฟ้องเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรปราการ สาขาบางพลี ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) โดยฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทรงสิทธิเก็บกินบนที่ดินหมู่บ้านกรีนวัลเลย์ โฉนดที่ดินเลขที่ ๔๒๐๓๘ ตำบลบางโฉลง อำเภอบางพลี (บางพลีใหญ่) จังหวัดสมุทรปราการ โดยมีผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน คือ คุณหญิงจิราภา สุตะบุตร นางสาวจุฬาลักษณ์ สุตะบุตร และนางสาวรัชดา สุตะบุตร เมื่อประมาณเดือนตุลาคม ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีทราบว่าคุณฟ้องคดีได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และกฎกระทรวงว่าด้วยการขออนุญาตจัดตั้ง การบริหาร การควบคุม และการยกเลิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร พ.ศ. ๒๕๔๕ รับผิดชอบตามคำขอของตัวแทนผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินของหมู่บ้านกรีนวัลเลย์จำนวนหนึ่งในการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ ๑ ทะเบียนเลขที่ ๒/๒๕๔๖ และผู้ฟ้องคดียังได้รับจดทะเบียนการควบคุมของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ ทะเบียนเลขที่ ๘/๒๕๔๗ อีกด้วย แต่ปรากฏว่าในการตั้งผู้แทนการยื่นขอจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านกรีนวัลเลย์ ๑ และการจดทะเบียนควบคุมนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ คณะผู้ดำเนินการมิได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงที่ A-๒๒

ทราบ จึงไม่มีโอกาสเข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการลงมติด้วยตามสิทธิแต่อย่างใด อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามรัฐธรรมนูญ และตามกฎหมายโดยผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้อำนาจหน้าที่ให้อนุญาตโดยไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ทำให้ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินและ ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิเก็บกินเหนือที่ดินดังกล่าวได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจ ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการใช้อำนาจตามกฎหมายโดยมิชอบของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๗ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนการควมรวมนิติบุคคลเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่ผู้ถูกฟ้องคดี ปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามคำขอของผู้ฟ้องคดี โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็น การกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายละเมิดสิทธิของบุคคลมีลักษณะเป็นการกระทำโดยไม่สุจริต

๒. ศาลปกครองชั้นต้นพิเคราะห์แล้วเห็นว่า

(๑) ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๑ ผู้ฟ้องคดีได้โอนกรรมสิทธิ์ ในที่ดินดังกล่าวให้แก่นางสาวจุฬาลักษณ์ สุตะบุตร และนางสาวรัชดา สุตะบุตร และผู้ฟ้องคดีเป็นเพียง ผู้ทรงสิทธิเก็บกินบนที่ดินแปลงดังกล่าวเท่านั้น จึงไม่ใช่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรตามนัยมาตรา ๔ แห่ง พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๑ ดังนั้น การจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ ๑ จึงไม่จำเป็นต้องขอความคิดเห็นของผู้ฟ้องคดีหรือให้ผู้ฟ้องคดีมีส่วนร่วมในการลงมติแต่อย่างใด และเมื่อ ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรและมีได้พักอาศัยอยู่ในที่ดินแปลงดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความ เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ

(๒) ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบว่าได้มีการจดทะเบียนนิติบุคคลและการควมรวมนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ดังกล่าวเมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๔๗ จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๗ ขอเอกสารที่เกี่ยวข้องกับ การจดทะเบียนดังกล่าวต่อผู้ฟ้องคดี จึงเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุด เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๗ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยไปรษณีย์ ลงทะเบียนวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๘ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ และการฟ้องคดี ดังกล่าวมิได้เป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

(๓) สำหรับการฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดส่งสำเนาเอกสารเกี่ยวกับการก่อตั้งนิติบุคคลของหมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ ๑ นั้น หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีพยายามปกปิดข้อมูลข่าวสาร ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการก่อน ตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เมื่อผู้ฟ้องคดียังไม่ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว ศาลจึงไม่มีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ

จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความและแจ้งคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ

๓. ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๘ และขอแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้น ความว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเก็บกิน ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อีกทั้งสิทธิของผู้ฟ้องคดียังเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๗ การกระทำใด ๆ ของผู้ถูกฟ้องคดีเกี่ยวกับบอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวย่อมกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิโดยชอบที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง และต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งการปฏิเสธจากผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหนังสือ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา และได้แย้งว่า มาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงขัดหรือแย้งกับ มาตรา ๒๗๖ ประกอบกับมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นกัน จึงขัดหรือแย้งกับมาตรา ๒๗๖ ประกอบกับมาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในการพิจารณาคดีนี้ หากศาลจะใช้มาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บังคับแก่คดี ผู้ฟ้องคดีในฐานะคู่กรณีขอใช้สิทธิตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้แย้งว่าบทบัญญัติมาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินี้ จึงขอให้ศาลปกครอง รอการพิจารณาชั่วคราว และส่งความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีไปให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

๔. ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญยังไม่เคยวินิจฉัยว่า บทบัญญัติ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตราต่างๆ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตามที่ผู้อุทธรณ์ได้แย้งหรือไม่

จึงให้ส่งข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และบทบัญญัติมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๗๖ ประกอบกับมาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งยังไม่มีคำวินิจฉัย ของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องแล้วมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒ หรือไม่

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น เท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจ ในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

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

มาตรา ๒๗๖ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน 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 หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ตามมาตรา ๕ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหาย หรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

มาตรา ๔๕ การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

คำวินิจฉัย

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๔๒ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดวิธีการฟ้องคดีปกครองในกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะว่าต้องมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าวและได้มีการส่งตามกฎหมายนั้น หรือกรณีที่มีได้ส่งการภายในระยะเวลาอันสมควรที่กฎหมายกำหนด อันถือว่าเป็นการกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ของการกระทำที่จะเข้าข่ายการฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้น ๆ ซึ่งถ้ากฎหมายจะมีได้บัญญัติไว้โดยตรงแต่หากศาลได้สวนพิจารณาแล้วเห็นว่ายังไม่อยู่ในข่ายการกระทำอันเป็นสาเหตุให้ฟ้องคดีปกครองได้ ศาลก็ย่อมไม่สามารถจะรับฟ้องได้เพื่อให้เกิดความชัดเจนมิให้มีการโต้แย้งในการตีความกฎหมาย มาตรา ๔๒ วรรคสอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ จึงบัญญัติไว้ให้เกิดความชัดเจนขึ้นอันเป็นการขจัดปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองให้หมดสิ้นไป มิใช่เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ แต่อย่างใด เพราะมิได้มีข้อความใดห้ามมิให้ยื่นฟ้องแต่เป็นลักษณะที่กำหนดขอบเขตของอำนาจศาลปกครองในการรับฟ้องเท่านั้น

บทบัญญัติดังกล่าวก็มุ่งประสงค์ให้หน่วยราชการให้ความคุ้มครองกับประชาชนโดยให้หน่วยงานนั้นแก้ไขความเดือดร้อนให้ก่อนหากไม่พอใจจึงจะนำคดีขึ้นมาฟ้องร้องต่อไป จึงเป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพเสียมากกว่าที่จะเป็นการจำกัดสิทธิ ฯ

ประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และมาตรา ๓๓๔ (๓) บัญญัติไว้ชัดเจนกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองและให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นภายใน ๒ ปีนับแต่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ จึงเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีและจัดตั้งศาลปกครองเพื่อพิจารณาคดีปกครองแยกจากศาลยุติธรรม ดังนั้น การตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๔๒ วรรคสอง จึงไม่จำเป็นต้องระบุมารตราการให้อำนาจของรัฐธรรมนูญไว้ตามที่ผู้ร้องได้โต้แย้งแต่อย่างใด หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ ก็ได้แสดงเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัตินี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ชัดเจนแล้ว

อีกประการหนึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ก็เป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไปมิได้ใช้บังคับกับกรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง

ดังเหตุผลที่ได้กล่าวมาจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

ส่วนมาตรา ๔๕ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ เป็นบทบัญญัติกำหนดระยะเวลาและการเริ่มนับเวลาการยื่นฟ้องคดีปกครองไว้เป็นการทั่วไป หากมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น เป็นบทบัญญัติวิธีพิจารณาของศาลปกครอง เหตุที่กำหนดระยะเวลาไว้ก็เพื่อมิให้คดีต่าง ๆ ยืดเยื้ออันอาจเกิดผลกระทบในหลายด้านรวมทั้งพยานหลักฐานที่จะใช้ในการพิจารณาคดีอาจลบเลือน สูญหาย ทำให้ไม่ได้ข้อเท็จจริงที่แท้จริงแห่งคดี ซึ่งอาจทำให้พิจารณาคดีสูญเสียความเที่ยงธรรมได้ กฎหมายจึงกำหนดระยะเวลาไว้เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีเร่งรัดนำคดีขึ้นสู่ศาล มิได้เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพบุคคลตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ประกอบกับบุคคลมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗ บัญญัติไว้ เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๔๕ บัญญัติระยะเวลาการฟ้องไว้ บุคคลก็ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายจะอ้างระยะเวลาที่กฎหมายเปิดโอกาสไว้ให้แล้วแต่ตนเองไม่ปฏิบัติตามภายในระยะเวลาที่กฎหมายบัญญัติว่าเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของตนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ ย่อมไม่ถูกต้อง เพราะการใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญย่อมมีขอบเขตตามที่กฎหมายบัญญัติและไม่กระทบกระเทือนหรือละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นด้วย

เห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๔๕ ผู้ร้องก็สามารถใช้สิทธิในการฟ้องหน่วยราชการ ฯลฯ ได้ภายในกำหนด ๕๐ วันต่อศาลปกครองอันเป็นศาลที่มีขอบเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๖๒ แล้ว และการที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาไว้ก็ด้วยเหตุผลดังได้กล่าวมาอันเป็นการจำกัดระยะเวลาไว้เท่าที่จำเป็นและมีได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิในการฟ้องแต่อย่างใดอีกทั้งมิได้ใช้บังคับกับกรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง แต่ใช้กับบุคคลทั่วไปและกรณีทั่วไปที่เข้าข่ายต้องฟ้องต่อศาลปกครองเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ทุกประการ ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๔๕ ก็ไม่มีข้อความใดที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๒๕ มาตรา ๖๒

ตั้งนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕
จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาแล้ว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๔๒
วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ
มาตรา ๔๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒

พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ