

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๒/๒๕๔๕

วันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๕

เรื่อง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี
ปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบ
มาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒ หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องของ นายประมุต สุตะบุตร ผู้ร้อง ซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้
ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๕ หรือไม่ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒ หรือไม่
โดยผู้ร้องยื่นคำร้องว่า

๑. ผู้ร้อง ซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรปราการ สาขาบางพลี
ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) โดยฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทรงสิทธิเก็บกินบนที่ดิน
หมู่บ้านกรีนวัลเลย์ โฉนดที่ดินเลขที่ ๔๒๐๓๘ ตำบลบางโกลง อำเภอบางพลี (บางพลีใหญ่)
จังหวัดสมุทรปราการ เมื่อประมาณเดือนตุลาคม ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีทราบว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้อำนาจหน้าที่
ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และตามกฎหมายว่าด้วยการจดทะเบียนจัดตั้ง
การบริหาร การควบ และการยกเลิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร พ.ศ. ๒๕๔๕ รับผิดชอบตามคำขอ
ของตัวแทนผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินของหมู่บ้านกรีนวัลเลย์ในการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ ๑
ทะเบียนเลขที่ ๒/๒๕๔๖ และผู้ถูกฟ้องคดียังได้รับจดทะเบียนการควบรวมของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร
กรีนวัลเลย์ ทะเบียนเลขที่ ๘/๒๕๔๖ อีกด้วย ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิเก็บกินเหนือที่ดินดังกล่าว
ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้
จากการใช้อำนาจตามกฎหมายโดยมิชอบของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม
๒๕๔๓ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรณียุติการควบรวมนิติบุคคล

เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามคำขอของผู้ฟ้องคดี โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ละเมิดสิทธิของบุคคลมีลักษณะเป็นการกระทำโดยไม่สุจริต

๒. ศาลปกครองชั้นต้นพิเคราะห์แล้วเห็นว่า

(๑) ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๑ ผู้ฟ้องคดีได้ออนกรรมสิทธิ์ ในที่ดินดังกล่าวให้แก่นางสาวจุฬาลักษณ์ สุตะบุตร และนางสาวรัชดา สุตะบุตร และผู้ฟ้องคดี เป็นเพียงผู้ทรงสิทธิเก็บกินบนที่ดินแปลงดังกล่าวเท่านั้น จึงไม่ใช่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๑ ดังนั้น การจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ ๑ จึงไม่จำเป็นต้องขอความคิดเห็นของผู้ฟ้องคดีหรือให้ผู้ฟ้องคดีมีส่วนร่วมในการลงมติแต่อย่างใด และเมื่อ ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรและมีได้พักอาศัยอยู่ในที่ดินแปลงดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ

(๒) ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบว่าได้มีการจดทะเบียนนิติบุคคลและการควบนิติบุคคลหมู่บ้าน จัดสรรดังกล่าวเมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๔๑ จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๑ ขอเอกสาร ที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนดังกล่าวต่อผู้ฟ้องคดี จึงเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทราบเหตุแห่งการฟ้องคดี อย่างช้าที่สุดเมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๑ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยไปรษณีย์ ลงทะเบียนวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๒ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ และการฟ้อง คดีดังกล่าวมิได้เป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

(๓) สำหรับการฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดส่งสำเนาเอกสารเกี่ยวกับการก่อตั้งนิติบุคคลของ หมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ ๑ นั้น หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีพยายามปกปิดข้อมูลข่าวสาร ผู้ฟ้องคดี จะต้องดำเนินการร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการก่อน ตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เมื่อผู้ฟ้องคดียังไม่ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว ศาลจึงไม่มีอำนาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาได้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครอง ฯ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

๓. ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๘ และมีคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้น ความว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเก็บกิน ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อีกทั้งสิทธิของผู้ฟ้องคดียังเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๗ การกระทำใด ๆ ของผู้ถูกฟ้องคดีเกี่ยวกับบอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวย่อมกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิโดยชอบที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองและต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งการปฏิเสธจากผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหนังสือ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา และได้แย้งว่า มาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงขัดหรือแย้งกับมาตรา ๒๗๖ ประกอบกับมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นกัน จึงขัดหรือแย้งกับมาตรา ๒๗๖ ประกอบกับมาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญ ในการพิจารณาคดีนี้ หากศาลจะใช้ มาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บังคับแก่คดี ผู้ฟ้องคดีในฐานะคู่กรณีขอใช้สิทธิตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ ได้แย้งว่าบทบัญญัติมาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินี้ จึงขอให้ศาลปกครองรอการพิจารณาชั่วคราวและส่งความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีไปให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

๔. ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญยังไม่เคยวินิจฉัยว่าบทบัญญัติมาตรา ๔๒ มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญตามที่ผู้อุทธรณ์โต้แย้งหรือไม่ จึงให้ส่งข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญ และบทบัญญัติมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๗๖ ประกอบกับมาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

พิจาระห์แล้วมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัย ๒ ประเด็น คือ

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

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

ในประเด็นที่ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่ นั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๔๒ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้น จะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด” เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่ได้ โดยกฎหมายนั้นจะต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๒๕ แห่งรัฐธรรมนูญจึงเป็นบทบัญญัติที่เป็นหลักประกันความมั่นคงแห่งสิทธิ และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะกระทำได้อย่างได้หลักเกณฑ์ คือ ต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนด ทั้งจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น ส่วนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองว่า ก่อนฟ้องคดีปกครองผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของตนที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการนั้นเสียก่อน เพื่อให้ฝ่ายปกครองดำเนินการตรวจสอบ ทบทวน และสามารถแก้ไขข้อบกพร่องหรือข้อผิดพลาดของฝ่ายปกครองเพื่อให้การบริหารงานของรัฐมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นวิธีการแก้ไขเยียวยาภายในฝ่ายปกครอง

ก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องศาล เมื่อการแก้ไขเยียวยาภายในของฝ่ายปกครองไม่เป็นที่พอใจแล้ว จึงจะมีสิทธิมาดำเนินการทางศาล จึงเป็นบทบัญญัติที่เป็นหลักประกันความมั่นคงแห่งสิทธิของบุคคล มิได้เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่ประการใด จึงเป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่บุคคลมากกว่าที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

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

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๕๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ซึ่งในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้พิจารณาประกอบบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ด้วยว่า “พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๓๓๔ (๓) โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า โดยที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ฯลฯ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองโดยทั่วไป โดยให้สิทธิในการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีที่เท่าเทียมกัน แม้จะเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิในการฟ้องคดีโดยใช้ระยะเวลาเป็นเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิ แต่ก็เป็นการจำกัดสิทธิในการฟ้องคดีเท่าที่จำเป็น และไม่ได้กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิในการฟ้องคดีเพราะสิทธิในการฟ้องคดียังคงมีอยู่ แต่เนื่องจากศาลปกครองมีกระบวนการพิจารณาคดีที่แตกต่างไปจากคดีทั่วไป โดยผลแห่งคำพิพากษาอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรืออาจต้องจ่ายเงินภาษีอากรเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชน

การที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองไว้เป็นการทั่วไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๔๕ โดยกำหนดให้การฟ้องคดีปกครองจะต้องฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นนั้น ก็เพื่อประโยชน์ในการแสวงหาพยานหลักฐานมาแสดงต่อศาลปกครองเพื่อให้การพิจารณาคดีเป็นไปอย่างถูกต้องเที่ยงธรรม ซึ่งหากกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีให้ช้าออกไปอาจทำให้พยานหลักฐานบางส่วนขาดหายไป บทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๔๕ มิได้มุ่งหมายที่จะใช้บังคับกับกรณีหนึ่งกรณีใดหรือแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะเจาะจง แต่เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับผู้ที่ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ จึงไม่มีกรณีที่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕”

สำหรับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ เป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ คือ สิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบแก่ละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่โดยตรง ดังนั้น บุคคลที่ได้รับผลแห่งละเมิดจึงมีสิทธิในการฟ้องหน่วยงานของรัฐได้ ดังนั้นเมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๔๕ ให้สิทธิบุคคลที่ได้รับผลแห่งละเมิดมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้ จึงเป็นการรับรองสิทธิของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๔๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบกับมาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ