

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัครโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๘/๒๕๕๕

วันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายประมุต สุตะบุตร) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี คือ นายประมุต สุตะบุตร เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

๑. สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปได้ ดังนี้

นายประมุต สุตะบุตร ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๘๕๓ เลขที่ดิน ๑๘๗ ตำบลนาจอมเทียน อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี เนื้อที่ ๑ ไร่ ๓๔ ตารางวา พร้อมสิ่งปลูกสร้าง โดยการรับให้ที่ดินจาก นางรัมภา สุตะบุตร ซึ่งเป็นที่ดินแปลงหมายเลข ๔๗ ในโครงการบ้านสวนริมทะเลที่มีการจัดสรรที่ดิน เนื้อที่ทั้งหมด ๕๒ ไร่ ๑ งาน ตั้งแต่ปี ๒๕๒๕ ซึ่งตามผังโครงการและบริการตามข้อความในเอกสาร โฆษณาชี้ชวนต่อสาธารณะมีการกำหนดที่สาธารณะส่วนกลาง เช่น อาคารสโมสร สระว่ายน้ำ สนามเด็กเล่น สวนพฤกษชาติ ซุปเปอร์มาร์เก็ต สนามเทนนิส FISHING CLUB ที่จอดเรือใบ และบริการยามรักษาความปลอดภัยตลอด ๒๔ ชั่วโมง แต่ต่อมาผู้ประกอบการโครงการบ้านสวนริมทะเลเปลี่ยนแปลงโครงการดังกล่าว เช่น ได้นำพื้นที่ที่จะมีการก่อสร้างสวนพฤกษชาติและซุปเปอร์มาร์เก็ตไปขายให้แก่ นายสุขวิช รังสิตพล ส่วนที่จะเป็นสนามเทนนิส ถูกย้ายไปอยู่นอกโครงการและพื้นที่เดิมมีการก่อสร้างอาคารเป็นทาว์นเฮาส์ อาคารสโมสรถูกเปลี่ยนตำแหน่งจากเดิมไปยังที่ตั้งใหม่จนอาคารบางส่วนรुक้าพื้นที่ ชายหาดและพื้นที่บางส่วนมีการก่อสร้างเป็นโรงแรม และไม่จัดให้มี FISHING CLUB และที่จอดเรือใบ ตามเอกสารชี้ชวน ต่อมาผู้จัดทำโครงการได้ดำเนินการขยายเนื้อที่ของโครงการเพิ่มขึ้นทางด้านทิศใต้ โดยริ้วแนวเดิมประมาณ ๖๐ เมตร นอกจากนั้น ผู้ประกอบการได้เรียกเก็บเงินค่าบริการสาธารณะต่าง ๆ

โดยไม่แสดงหลักฐานว่าได้รับอนุญาตถูกต้องตามกฎหมาย ไม่มีการออกไปเสรีรับเงินและไม่มี การซ่อมแซมสิ่งสาธารณูปโภค โดยที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ดินแปลงหมายเลข ๔๗ ไม่ปรากฏหลักฐานว่า ผู้ประกอบธุรกิจเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือมีหลักฐานที่แสดงถึงกรรมสิทธิ์ คงมีแต่คำขออนุญาต ทำการจัดสรรที่ดินเนื้อที่ ๓๑ ไร่ ๕๕ ตารางวา ฉบับลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๒๕

นายประมุต ๑ ได้มีหนังสือร้องเรียนฉบับลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๔ เรื่อง บ้านจัดสรร โครงการบ้านสวนริมทะเล ต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ได้เรียกนายประมุต ๑ ไปบันทึกถ้อยคำ เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๕ หลังจากนั้น นายประมุต ๑ ได้มีหนังสือขอทราบความคืบหน้าเกี่ยวกับการพิจารณาของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค แต่นายประมุต ๑ ไม่ได้รับการแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนแต่ประการใด

นอกจากนั้น นายประมุต ๑ ได้มีหนังสือร้องเรียนฉบับลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และฉบับลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ถึงกรมที่ดินว่า ผู้ประกอบกิจการจัดสรรที่ดินโครงการบ้านสวนริมทะเล ซึ่งตั้งอยู่ที่ซอยนาจอมเทียน ๔๘ ถนนสุขุมวิท กิโลเมตรที่ ๑๖๑ - ๑๖๒ ตำบลนาจอมเทียน อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ดำเนินกิจการจัดสรรที่ดิน โดยไม่ได้รับอนุญาตตามประมวลกฎหมายที่ดิน ทำให้ผู้ฟ้องคดีและผู้ซื้อที่ดินในโครงการได้รับความเสียหาย ต่อมาเลขานุการกรมที่ดิน ได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ซึ่งแจ้งตอบเรื่องร้องเรียนของ นายประมุต ๑ ว่า กรมที่ดินได้มอบหมายให้จังหวัดชลบุรีตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าวสรุปว่า ที่ตั้งของโครงการบ้านสวนริมทะเล เป็นที่ดินโฉนดที่ดินเดิม คือ โฉนดที่ดินเลขที่ ๕๔๘ เลขที่ ๑๖๓๖ เลขที่ ๒๒๒๕ เลขที่ ๒๔๒๑ เลขที่ ๒๔๒๒ และเลขที่ ๒๔๓๕ ตำบลนาจอมเทียน อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี และจากการตรวจสอบพบว่ามีเพียงโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๔๘ เท่านั้นที่มีหลักฐานการยื่น คำขออนุญาตทำการค้าที่ดินและขอทำการจัดสรรที่ดิน ส่วนที่ดินแปลงอื่นนอกจากนั้นไม่พบหลักฐาน การขออนุญาตแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามอำเภอสัตหีบได้ขอความร่วมมือจากสำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาสัตหีบให้ตรวจสอบที่ดินที่ตั้งโครงการบ้านสวนริมทะเล ในส่วนของโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๖๓๖ เลขที่ ๒๒๒๕ เลขที่ ๒๔๒๑ เลขที่ ๒๔๒๒ และเลขที่ ๒๔๓๕ ว่าได้มีการกระทำผิดกฎหมาย เกี่ยวกับการค้าที่ดินและการจัดสรรที่ดินหรือไม่ แต่นายประมุต ๑ ไม่ได้รับการแจ้งผลการพิจารณาเรื่อง ร้องเรียนดังกล่าว

นายประมุตฯ เห็นว่า คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดชลบุรี คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค จังหวัดชลบุรี และคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร จึงฟ้องคดีบุคคลทั้งสาม โดยฟ้องคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดชลบุรี เป็นจำเลยที่ ๑ คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจังหวัดชลบุรี เป็นจำเลยที่ ๒ และคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นจำเลยที่ ๓ ต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๕๖๑/๒๕๔๗ โดยฟ้องว่า ตนถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๘๕๓ เลขที่ดิน ๑๘๗ ตำบลนาจอมเทียน อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี เนื้อที่ ๑ ไร่ ๗๔ ตารางวา พร้อมสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งเป็นที่ดินแปลงหมายเลข ๔๗ ในโครงการบ้านสวนริมทะเลตามผังโครงการและข้อความในเอกสารโฆษณามีการกำหนดที่สาธารณะส่วนกลาง เช่น อาคารสโมสร สระว่ายน้ำ สนามเด็กเล่น สวนพฤกษชาติ ซุปเปอร์มาร์เก็ต สนามเทนนิส FISHING CLUB ที่จอดเรือใบ และบริการยามรักษาความปลอดภัยตลอด ๒๔ ชั่วโมง ต่อมา ผู้ประกอบธุรกิจโครงการบ้านสวนริมทะเลเปลี่ยนแปลงโครงการดังกล่าว โดยไม่ปฏิบัติตามที่โฆษณาไว้ และนำพื้นที่บางส่วนที่ต้องจัดทำสาธารณูปโภคไปขายให้บุคคลภายนอก และผู้ประกอบการได้เรียกเก็บเงินค่าบริการสาธารณะต่าง ๆ โดยไม่แสดงหลักฐานว่าได้รับอนุญาตตามกฎหมาย ไม่มีการออกใบเสร็จรับเงินและไม่มีการซ่อมแซมสิ่งสาธารณูปโภคโดยที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ดินแปลงหมายเลข ๔๗ ไม่ปรากฏหลักฐานว่าผู้ประกอบธุรกิจเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือมีหลักฐานที่แสดงถึงกรรมสิทธิ์ คงมีแต่คำขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินเนื้อที่ ๓๑ ไร่ ๕๕ ตารางวา ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๒๕

ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๔ ต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งจำเลยที่ ๓ ได้เรียกไปบันทึกถ้อยคำ เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๕ หลังจากนั้นได้มีหนังสือขอทราบความคืบหน้าเกี่ยวกับการพิจารณาของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคโดยทำหนังสือเรื่องร้องเรียนจำนวน ๔ ฉบับ แต่ไม่ได้รับการแจ้งผลการพิจารณา

นอกจากนั้นได้มีหนังสือร้องเรียน ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และกรมที่ดินว่า ผู้ประกอบกิจการจัดสรรที่ดิน โครงการบ้านสวนริมทะเล ดำเนินกิจการจัดสรรที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาตตามประมวลกฎหมายที่ดิน ทำให้ผู้ฟ้องคดีและผู้ซื้อที่ดินในโครงการได้รับความเสียหาย ต่อมา เลขาธิการกรมที่ดินได้มีหนังสือชี้แจงตอบเรื่องร้องเรียนว่า กรมที่ดินได้มอบหมายให้จังหวัดชลบุรี ตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าวสรุปว่า ที่ตั้งของโครงการบ้านสวนริมทะเล เป็นที่ดินโฉนดเลขที่ ๕๔๘ เลขที่ ๑๖๓๖ เลขที่ ๒๒๒๕ เลขที่ ๒๔๒๑ เลขที่ ๒๔๒๒ และเลขที่ ๒๔๓๕ ตำบลนาจอมเทียน

อำเภอสตหีบ จังหวัดชลบุรี จากการตรวจสอบพบว่ามีเพียงโฉนดเลขที่ ๕๔๘ เท่านั้นที่มีหลักฐานการยื่นคำขออนุญาตทำการค้าที่ดินและขอจัดสรรที่ดิน ส่วนที่ดินอื่นนอกจากนั้นไม่พบหลักฐานการขออนุญาต อำเภอสตหีบได้ขอความร่วมมือจากสำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาสตหีบให้ตรวจสอบที่ดินโครงการบ้านสวนริมทะเล ในส่วนของโฉนดที่เป็นปัญหาว่าได้มีการกระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับการค้าที่ดินและการจัดสรรที่ดินหรือไม่ ในขณะที่ฟ้องคดีก็ไม่ได้รับการแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนแต่อย่างใด

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ใช่อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดำเนินการกับผู้ประกอบกิจการจัดสรรที่ดินตามโครงการบ้านสวนริมทะเลเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งดังนี้

(๑) มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามดำเนินการให้ผู้ประกอบธุรกิจจัดสรรที่ดิน โครงการบ้านสวนริมทะเลปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และดำเนินการตามรายละเอียดของโครงการตามข้อความที่ได้โฆษณาในหนังสือชี้ชวน ระวังการผนวกที่ดินนอกโครงการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของโครงการ และให้ก่อสร้างแนวเขตทางด้านทิศใต้ตามแนวเขตเดิมที่ได้ทำการรื้อถอนออกไป

(๒) มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามดำเนินการกับผู้ประกอบธุรกิจโครงการบ้านสวนริมทะเลให้ส่งคืนสาธารณูปโภคอันเป็นทรัพย์สินส่วนกลางที่ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินและผู้บริโภคมีสิทธิใช้ร่วมกัน และให้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงพัฒนาที่ดินและค่าก่อสร้างสาธารณูปโภค

(๓) มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามดำเนินการให้ผู้ประกอบธุรกิจโครงการบ้านสวนริมทะเลคืนเงินที่ได้เรียกเก็บไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายพร้อมดอกเบี้ยแก่ผู้ฟ้องคดี

(๔) มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญารวมทั้งความผิดฐานฉ้อโกงประชาชนกับผู้ประกอบธุรกิจโครงการบ้านสวนริมทะเล และให้แจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒

(๕) มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามดำเนินการตรวจสอบการยื่นแบบเสียภาษีของผู้ประกอบธุรกิจโครงการบ้านสวนริมทะเล การใช้จ่ายเงินที่เรียกเก็บค่าดูแลบำรุงรักษาสาธารณูปโภครายรับต่าง ๆ รวมถึงรายรับจากการขายที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคหรือทรัพย์สินส่วนกลาง และการใช้สถานที่พักผ่อนหรือโรงแรมในอาคารสโมสรอันเป็นทรัพย์สินส่วนกลางของโครงการว่าได้ดำเนินการ โดยถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ หากพบว่า ดำเนินการโดยมิชอบให้คืนเงินรายรับดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมายแก่ผู้ฟ้องคดี

(๖) มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันหรือแทนกันชำระค่าฤชาธรรมเนียม ค่าทนายความ และค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดีแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามละเลยต่อหน้าที่และปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าในการดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินและคุ้มครองผู้บริโภคต่อผู้ประกอบการธุรกิจจัดสรรที่ดิน โครงการบ้านสวนริมทะเล เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือฉบับลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๔ ร้องเรียนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับหนังสือชี้แจงตอบจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตลอดจนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือฉบับลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ร้องเรียนต่อกรมที่ดิน โดยได้รับหนังสือชี้แจงตอบฉบับลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ นั้น ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธินำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายในกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๔๕ ดังกล่าวข้างต้น แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลปกครองกลางจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองกลางว่า การฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะซึ่งจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๓๐ จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ

วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และในการพิจารณาคดีนี้ ศาลจะใช้มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บังคับแก่คดี ผู้ฟ้องคดีในฐานะคู่กรณีจึงขอใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้แย้งว่าบทบัญญัติมาตรา ๔๕ ดังกล่าวต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินี้ ดังนั้นผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลปกครองรอการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีไปให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ในการพิจารณาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดจะต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาใช้บังคับ แต่เนื่องจากผู้อุทธรณ์ (ผู้ฟ้องคดี) ได้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินี้มาก่อน จึงให้ส่งคำโต้แย้งของผู้อุทธรณ์ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย และให้รอการพิจารณาหรือมีคำสั่งคดีนี้ไว้ชั่วคราวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

๒. การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญ มีมติรับคำร้องนี้ไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญ ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

๓. ประเด็นการพิจารณาวินิจฉัยและคำวินิจฉัย

ประเด็นที่ต้องมีการพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่ ซึ่งมีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า

“การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔๕ บัญญัติว่า

“การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”

พิจารณาแล้วเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เป็นการบัญญัติหลักการไว้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้นจะกระทำมิได้ แต่ก็มีข้อยกเว้นให้กระทำได้ กล่าวคือ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และให้กระทำได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ นอกจากนั้นกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ในขณะที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ เป็นเรื่องระยะเวลาในการฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองต้องดำเนินการภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่เสียหายรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ก็เพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลปกครองเป็นไปด้วยความรวดเร็วซึ่งเหมาะสมกับความจำเป็นของสภาพของคดีทางปกครอง คือ เพื่อประโยชน์ในการหาพยานหลักฐานมิให้เนิ่นนานจนไม่สามารถหาพยานหลักฐานได้ซึ่งอาจเป็นช่วงระยะเวลาที่ค่อนข้างสั้นกว่าระยะเวลาในการฟ้องคดีทั่วไปโดยเฉพาะเมื่อเทียบกับการฟ้องคดีแพ่ง

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่า การกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีทางปกครอง มีลักษณะพิเศษ คือ เป็นเรื่องของกฎหมายมหาชนซึ่งมีกระบวนการพิจารณาเป็นพิเศษต่างจากคดีปกติทั่วไป จึงต้องมีนิติวิธีที่แตกต่างจากคดีปกติทั่วไปที่ต้องดำเนินการอย่างรวดเร็ว ซึ่งอาจเป็นการจำกัดระยะเวลาฟ้องคดีอยู่บ้างเมื่อเปรียบเทียบกับคดีแพ่ง แต่ก็เป็นเรื่องที่จำเป็นเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับพยานหลักฐาน และผู้ที่ฟ้องคดีก็ยังคงมีสิทธิฟ้องคดีอยู่ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้และเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับผู้ที่ฟ้องคดีปกครองทั้งเอกชนและหน่วยงานของรัฐ ไม่ได้มุ่งหมายว่าจะใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจง

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ ก็มีบทบัญญัติในมาตรา ๕๒ ซึ่งเป็นข้อยกเว้นที่ศาลปกครองมีดุลพินิจในการรับฟ้องไว้พิจารณาได้แม้จะเกินกำหนดระยะเวลาที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๕ หากเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยมาตรา ๕๒ วรรคแรก บัญญัติไว้ว่าในการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ และมาตรา ๕๒ วรรคสอง บัญญัติไว้ว่าแม้การฟ้องคดีปกครองได้ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว แต่ถ้าศาลปกครองเห็นว่า คดีที่ยื่นฟ้องจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับคดีไว้พิจารณาก็ได้ แต่ในส่วนนี้ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย เพราะเป็นเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

ด้วยเหตุต่างๆ ดังกล่าว พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

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

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ