

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัครโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๒/๒๕๕๕

วันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายประมุท สุตะบุตร) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ด้วยศาลปกครองสูงสุด ส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี คือ นายประมุท สุตะบุตร เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒ หรือไม่

๑. สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปได้ ดังนี้

นายประมุท สุตะบุตร เป็นผู้ทรงสิทธิเก็บกินบนที่ดินในหมู่บ้านกรีนวัลเลย์ โฉนดที่ดิน เลขที่ ๔๒๐๓๘ ตำบลบางโจด อำเภอบางพลี (บางพลีใหญ่) จังหวัดสมุทรปราการ โดยมีผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน คือ คุณหญิงจิราภา สุตะบุตร นางสาวจุฬาลักษณ์ สุตะบุตร และนางสาวรัชดา สุตะบุตร

เมื่อประมาณเดือนตุลาคม ๒๕๕๓ นายประมุท สุตะบุตร ทราบว่าเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรปราการ ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๓ และตามกฎกระทรวงว่าด้วยการจดทะเบียนจัดตั้ง การบริหาร การควบ และการยกเลิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร พ.ศ. ๒๕๕๕ รับผิดชอบตามคำขอของตัวแทนผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินของหมู่บ้านกรีนวัลเลย์จำนวนหนึ่งในการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ ๑ ทะเบียนเลขที่ ๒/๒๕๕๖ และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรปราการ ได้รับจดทะเบียนการควบรวมของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ ทะเบียนเลขที่ ๘/๒๕๕๓ แต่ในการยื่นคำขอจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านกรีนวัลเลย์ ๑ และการจดทะเบียนการควบรวมของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ นั้น คณะผู้ดำเนินการมิได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงที่ A-๒๒ ทราบ นายประมุทฯ จึงไม่มีโอกาสได้เข้าร่วมประชุมแสดงความเห็นและร่วมในการลงมติอันเป็นการกระทบกระเทือนและ

ละเมิดสิทธิของผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เนื่องจากทำให้ได้รับความเดือดร้อน และเสียหายจากการใช้อำนาจ นายประมุท ฯ จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๗ ถึงเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรปราการ เพื่อขอเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนการควบรวมนิติบุคคล เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่พนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรปราการปฏิเสธคำขอโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

นายประมุท ฯ จึงฟ้องคดีพนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรปราการ สาขาบางพลี ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ว่า พนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรปราการได้กระทำการต่าง ๆ ดังกล่าวอันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการละเมิดสิทธิของตนโดยไม่สุจริต

ศาลปกครองกลางเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวให้นางสาวจุฬาลักษณ์ สุตะบุตร และนางสาวรัชดา สุตะบุตร แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นเพียงผู้ทรงสิทธิเก็บกินในที่ดินดังกล่าวเท่านั้น ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรตามนัยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ดังนั้นในการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ ๑ จึงไม่ต้องขอความเห็นของผู้ฟ้องคดีหรือให้ผู้ฟ้องคดีมีส่วนร่วมในการลงมติ และผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ และการฟ้องคดีดังกล่าวมิได้เป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และสำหรับการฟ้องขอให้จัดส่งสำเนาเอกสารเกี่ยวกับการก่อตั้งนิติบุคคลของหมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ ๑ นั้น หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามีกรปกปิดข้อมูลข่าวสาร ก็ต้องดำเนินการร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการก่อน ตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เมื่อผู้ฟ้องคดียังไม่ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว ศาลจึงไม่มีอำนาจรับพิจารณาได้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และแจ้งให้คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ

ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุด และขอแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องอุทธรณ์ คำสั่งศาลปกครองกลางความว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเก็บกิน จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย

และเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๗ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีเกี่ยวกับ อสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวย่อมกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดี จึงย่อมมีสิทธิที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองและต้องถือว่าตนทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งการปฏิเสธจากผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหนังสือ ผู้ฟ้องคดีจึงขอ ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา และได้แย้งว่า มาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงขัดหรือแย้งกับ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ฟ้อง หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นกัน จึงขัดหรือแย้งกับมาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ผู้ฟ้องคดีได้แย้งว่า มาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และ ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินี้ จึงขอให้ศาลปกครองรอการพิจารณาไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีไปให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญยังไม่เคยวินิจฉัยว่าบทบัญญัติมาตรา ๔๒ และ มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตามที่ผู้อุทธรณ์ได้แย้ง จึงให้ส่งข้อโต้แย้งของผู้อุทธรณ์ที่ว่า มาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือ แยกต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และบทบัญญัติมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อ บทบัญญัติมาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติดังกล่าวมาก่อนให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัย

๒. การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญ มีมติรับคำร้องนี้ไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๘

๓. ประเด็นการพิจารณาวินิจฉัยและคำวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยนั้นสามารถแยกพิจารณาได้เป็นสองประเด็น ดังนี้

(๑) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

(๒) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒ หรือไม่

ทั้งสองประเด็นดังกล่าวมีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า

“การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๖๒ บัญญัติว่า

“สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๒๗๖ บัญญัติว่า

“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 บัญญัติว่า

“ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๕ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด”

มาตรา ๔๕ บัญญัติว่า

“การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงาน

ทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”

สำหรับประเด็นที่หนึ่งที่ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่ นั้น พิจารณาแล้ว เห็นได้ว่า ตามหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เป็นการบัญญัติเป็นหลักการไว้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้นจะกระทำมิได้ แต่ก็มีข้อยกเว้นให้กระทำได้ในกรณีที่มีกฎหมาย บัญญัติไว้โดยเฉพาะ เท่าที่จำเป็น และบทบัญญัตินั้นไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ และใช้บังคับเป็นการทั่วไป กล่าวคือ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และให้กระทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้น จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ นอกจากนั้นกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพ ดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใด บุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

ในขณะที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ เป็นเรื่องสิทธิของผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำหรืองดเว้นกระทำ ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แต่ก่อนที่จะฟ้องคดีได้นั้น หากกฎหมายได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการใด ๆ ในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะให้ผู้ที่เห็นว่าตนได้รับความเสียหาย ดำเนินการตามวิธีการหรือขั้นตอนทางปกครองเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนจึงจะมีการฟ้องคดีได้ เช่น ต้องใช้สิทธิเรียกร้องหรืออุทธรณ์ต่อเจ้าพนักงานหรือคณะกรรมการที่กำหนด เพื่อให้แก้ไขหรือชดเชยค่าเสียหายก็ต้องมีการดำเนินการตามนั้น หากยังไม่เป็นที่พอใจ หรือบุคคล เหล่านั้นไม่ดำเนินการบรรเทาความเสียหายภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดก็ให้ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีได้ แต่หากยังไม่ดำเนินการดังกล่าวผู้เสียหายก็ยังไม่มีความเสียหายฟ้องคดี

การกำหนดมาตรการหรือขั้นตอนทางปกครองเพื่อแก้ไขหรือเยียวยาผู้ที่ได้รับความเดือดร้อน จากการกระทำทางปกครองนั้นย่อมเป็นสิ่งที่เหมาะสมสำหรับคดีทางปกครอง เพราะหากฝ่ายปกครอง สามารถแก้ไขได้ บุคคลที่ได้รับผลกระทบก็จะได้รับผลดี และเรื่องต่าง ๆ ก็ยุติลงได้ซึ่งย่อมเป็นผลดี ทั้งต่อบุคคลดังกล่าวและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตามหากการแก้ไขเยียวยาทางปกครอง

ไม่สามารถทำให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบพอใจได้ หรือบุคคลเหล่านั้นไม่ยอมแก้ไขเยียวยาภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด บุคคลที่ได้รับความเสียหายก็มีสิทธิฟ้องคดีหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ก่อความเดือดร้อนได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ ก็บัญญัติรับรองไว้

ในเรื่องการกำหนดให้ต้องดำเนินการเยียวยาทางการปกครองก่อนการฟ้องคดีดังกล่าวเห็นได้ว่าเป็นลักษณะพิเศษ ต่างจากการฟ้องคดีทั่วไป เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนซึ่งจำเป็นต้องมีกระบวนการเป็นพิเศษโดยรัฐต้องพยายามแก้ไขหรือเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหายของผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำหรือละเว้นกระทำของรัฐ องค์กรของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงต้องมีกระบวนการแก้ไขทางปกครองโดยเฉพาะ ซึ่งแม้อาจเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ที่จะฟ้องคดีอยู่บ้างเมื่อเปรียบเทียบกับกรฟ้องคดีแพ่ง เนื่องจากยังไม่สามารถฟ้องคดีได้ทันที แต่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนของมาตรการทางปกครองก่อน แต่ก็เป็นเรื่องที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีทางปกครอง ซึ่งเป็นการระงับข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐ และผู้ที่จะฟ้องคดีก็ยังคงมีสิทธิฟ้องคดีอยู่ ซึ่งเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เท่าที่จำเป็น ไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิในการฟ้องคดี และใช้เป็นการทั่วไปกับผู้ที่จะฟ้องคดีปกครอง ไม่ได้มุ่งหมายที่จะใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง

ด้วยเหตุดังกล่าว พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง จึงไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

สำหรับประเด็นที่สอง ที่ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒ หรือไม่นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๕๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๘ ไว้แล้วว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว จึงต้องวินิจฉัยเพียงว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๖๒ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ เป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการหรือหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐให้รับผิดชอบ เนื่องจากมีกระทำการหรือละเว้นกระทำการของ

ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐซึ่งได้กระทำในอำนาจหน้าที่ แต่ก็จะต้องเป็นไปตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติกำหนดเรื่องเขตอำนาจของศาลปกครองในการพิจารณาคดีเฉพาะข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีซึ่งฝ่ายหนึ่งเป็นรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กับประชาชน โดยข้อพิพาทต้องมีลักษณะที่เกิดขึ้นจากการกระทำหรือละเว้นกระทำของหน่วยงานต่าง ๆ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย แต่รายละเอียดนั้นจะเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และได้บัญญัติให้การฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้นมีลำดับชั้นของศาลเพียงสองระดับ คือ ศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้

ส่วนมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นเรื่องระยะเวลาในการฟ้องคดีทางปกครองต้องดำเนินการภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ก็เพื่อให้การดำเนินการสอบสวนพิจารณาในศาลปกครองเป็นไปด้วยความรวดเร็วเหมาะสมกับความจำเป็นของสภาพของคดีทางปกครอง เพื่อประโยชน์ในการหาพยานหลักฐานมิให้เนิ่นนานจนไม่สามารถหาพยานหลักฐานได้ ซึ่งอาจเป็นช่วงระยะเวลาที่ค่อนข้างสั้นกว่าระยะเวลาในการฟ้องคดีทั่วไปโดยเฉพาะเมื่อเทียบกับการฟ้องคดีแพ่ง แต่ก็เป็นเรื่องที่จำเป็น และผู้ที่จะฟ้องคดีก็ยังคงมีสิทธิฟ้องคดีอยู่

อย่างไรก็ตาม อาจมีผู้เห็นว่า การกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองดังกล่าวค่อนข้างสั้น แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ ก็มีบทบัญญัติในมาตรา ๕๒ ซึ่งบัญญัติข้อยกเว้นที่ศาลปกครองมีดุลพินิจในการรับฟ้องไว้พิจารณาได้ แม้จะเกินกำหนดระยะเวลาที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๕ หากเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยมาตรา ๕๒ วรรคแรก บัญญัติไว้ว่าในการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ และมาตรา ๕๒ วรรคสอง บัญญัติไว้ว่า การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลา

การฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่า คดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับคดีไว้พิจารณาก็ได้

การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติถึงเขตอำนาจรับฟ้องคดีของศาลปกครอง ในขณะที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ บัญญัติให้สิทธิบุคคลฟ้องคดีที่รัฐ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิด โดยกำหนดอายุความในการฟ้องคดีดังกล่าวไว้ บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว จึงเป็นการสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกัน และดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๖๒

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ