

คำวินิจฉัยของ นายอภัย จันทนจุลกะ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๒/๒๕๔๘

วันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๘

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

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายประมุต สุตะบุตร) ในคดีศาลปกครองกลาง หมายเลขคำที่ ๑๐๖/๒๕๔๘ หมายเลขแดงที่ ๑๔๒/๒๕๔๘ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ว่า

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรปราการ สาขาบางพลี ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ความว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทรงสิทธิเก็บกินบนที่ดินแปลงที่ A-๒๒ หมู่บ้านกรีนวัลเลย์ ๑ ตำบลบางโจลง อำเภอบางพลี (บางพลีใหญ่) จังหวัดสมุทรปราการ โดยมีภริยาและบุตรสาวอีกสองคน เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว เมื่อประมาณเดือนตุลาคม ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีทราบว่ามีผู้ถูกฟ้องคดี ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และกฎกระทรวงว่าด้วยการขอ จดทะเบียนจัดตั้ง การบริหาร การควบคุม และการยกเลิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร พ.ศ. ๒๕๔๕ รับผิดชอบ ตามคำขอของตัวแทนผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินของหมู่บ้านกรีนวัลเลย์จำนวนหนึ่งในการจัดตั้งนิติบุคคล หมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ ๑ และรับผิดชอบการควบคุมของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ อีกกรณีหนึ่งด้วย แต่ปรากฏว่าในการตั้งผู้แทนการขึ้นขอจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านดังกล่าว คณะผู้ดำเนินการมิได้มี หนังสือแจ้งให้ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงที่ A-๒๒ ทราบ จึงไม่มีโอกาสเข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็น และมีส่วนร่วมในการลงมติตามสิทธิแต่อย่างใด อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเป็นการละเมิดสิทธิของ ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมาย โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้อำนาจหน้าที่ให้อนุญาต โดยไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ทำให้ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินและผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิเก็บกินเหนือที่ดินดังกล่าวได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายหรืออาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

โดยมิชอบของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การจดทะเบียนการควมรวมนิติบุคคลเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธ ที่จะปฏิบัติตามคำขอของผู้ฟ้องคดีโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายละเมิดสิทธิของบุคคลละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ มีลักษณะ เป็นการสร้างขึ้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร มีลักษณะเป็นการกระทำ โดยไม่สุจริต ใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ และต่อไปในทางปกปิดการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายของผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ ๑ และผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองกลางพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นเพียงผู้ทรงสิทธิเก็บกินบนที่ดินแปลงดังกล่าวเท่านั้น ดังนั้น การจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ ๑ จึงไม่จำเป็นต้องขอความคิดเห็นของผู้ฟ้องคดีหรือ ให้ผู้ฟ้องคดีมีส่วนร่วมในการลงมติแต่อย่างใด และเมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรและมีได้พักอาศัย อยู่ในที่ดินแปลงดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อพ้นระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ และการฟ้องคดีดังกล่าวมิได้เป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว สำหรับการฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดส่งสำเนาเอกสารเกี่ยวกับการก่อตั้งนิติบุคคลของหมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ ๑ นั้น หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีพยายามปกปิดข้อมูล ข่าวสาร ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการก่อน ตามพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๓ เมื่อผู้ฟ้องคดียังไม่ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว ศาลจึงไม่มีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ศาลปกครองกลางจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดี ออกจากสารบบความและแจ้งคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์ โดยมีสาระและเหตุผลสำคัญหลายประการ และขอให้ศาลปกครองสูงสุด มีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา พร้อมทั้งโต้แย้งว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และเป็นสิทธิ

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒ ของผู้ฟ้องคดีที่จะนำคดีมาสู่ศาลและบทบัญญัติมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๒๘ โดยการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้ระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วยตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง และมีบทบัญญัติที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จึงย่อมกระทำมิได้ และเป็นกรณีที่มีได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเป็นกรณีที่ไม่จำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของผู้ฟ้องคดี นอกจากนี้ การที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเก็บกินซึ่งมีสิทธิและภาระตามกฎหมายหลายประการ จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ และมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เมื่อศาลจะนำบทบัญญัติมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองมาใช้บังคับแก่คดี ก็ขอโต้แย้งว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒ เพราะเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยมิได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเป็นกรณีที่ไม่มีความจำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิของผู้ฟ้องคดีโดยมิได้ระบอบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย ผู้ฟ้องคดีขอใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ โต้แย้งว่าบทบัญญัติมาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวต้องด้วยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และเมื่อยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินี้ ขอให้ศาลปกครองรอกการพิจารณาชั่วคราว และส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีไปให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้อุทธรณ์ (ผู้ฟ้องคดี) โต้แย้งว่าบทบัญญัติมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๗๖ ประกอบกับมาตรา ๒๘ ของรัฐธรรมนูญนั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยที่ ๑-๒๔/๒๕๔๓ ว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแล้ว ดังนั้น ขอโต้แย้งที่ว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญ จึงไม่อาจส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้อีกจึงส่งข้อโต้แย้งของผู้อุทธรณ์ที่ว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๒ วรรคสอง

แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญ และบทบัญญัติมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๗๖ ประกอบกับมาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญในการประชุมเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๘ มีมติให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ตามคำร้องมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒ หรือไม่
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

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 ตามที่กฎหมายบัญญัติให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔๒ บัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ตามมาตรา ๕ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด”

มาตรา ๔๕ บัญญัติว่า “การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”

พิจารณาในเบื้องต้นแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า การตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๔๕ มิได้ระบุบทบัญญัติ

แห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายดังกล่าว เป็นการโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คร่าขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ มิได้ให้สิทธิผู้ฟ้องคดีที่จะโต้แย้งได้ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาวินิจฉัยในประเด็น ดังกล่าว ทั้งนี้เป็นไปตามนัยคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๕-๓๖/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๔

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติที่วางหลักเกี่ยวกับสิทธิและ เสรีภาพของชนชาวไทยไว้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น เท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่ได้ โดยกฎหมายนั้นจะต้องมีผลใช้บังคับ เป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองว่าผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการแก้ไข ความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ตนได้รับอันเนื่องมาจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการนั้นเสียก่อนที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ เพื่อให้ ฝ่ายปกครองดำเนินการตรวจสอบ ทบทวน และแก้ไขข้อบกพร่องหรือข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นก่อน อันเป็นวิธีการ แก้ไขเยียวยาของฝ่ายปกครองก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาล ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ทั้งต่อประชาชนและ หน่วยงานทางปกครองที่ไม่ต้องมีภาระเกี่ยวกับการดำเนินคดีในศาลโดยไม่จำเป็น แต่หากการแก้ไขเยียวยา ภายในของฝ่ายปกครองไม่เป็นที่พอใจแล้ว ผู้ได้รับความเสียหายจึงจะดำเนินการทางศาลได้ บทบัญญัติ มาตรา ๔๒ วรรคสอง จึงเป็นบทบัญญัติที่เป็นหลักประกันความมั่นคงแห่งสิทธิของบุคคลมิได้เป็นการ จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแต่อย่างใด ดังนั้น พระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๕๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๘ วินิจฉัยไว้แล้วว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้วินิจฉัยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ไว้แล้วว่า “...พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๓๓๔ (๓) โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ฯลฯ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองไว้หลายกรณี เช่น กรณีมาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒ โดยแต่ละมาตราได้กำหนดเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองไว้ต่างกัน กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มาตรา ๔๘ เป็นบทบัญญัติในเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองทั่วไปโดยผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น การที่กฎหมายกำหนดเวลาฟ้องคดีไว้แตกต่างกันขึ้นอยู่กับลักษณะหรือประเภทของคดีโดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความเป็นธรรม ทั้งนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๘ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายที่จะใช้บังคับกับกรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๘ จึงไม่มีกรณีที่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ...” ด้วยเหตุดังกล่าวพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๘ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๒๕ ในส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ ซึ่งเป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ

รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำ หรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ๆ สำหรับพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ เป็นกฎหมายที่กำหนดระยะเวลา การฟ้องคดีไว้ตามลักษณะหรือประเภทของคดี โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความเป็นธรรม จึงไม่ เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่น ของรัฐที่เป็นนิติบุคคลดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒

นายอภัย จันทนจุลกะ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ