

คำวินิจฉัยของ นายจิระ บุญพจนสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๒/๒๕๔๘

วันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายประมูท สุตตะบุตร) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

กรณีสืบเนื่องจากนายประมูท สุตตะบุตร ผู้ร้อง ได้ยื่นฟ้องเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรปราการ สาขาบางพลี ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคดีหมายเลขคำ ที่ ๑๐๖/๒๕๔๘ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๔๒/๒๕๔๘ ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทรงสิทธิเก็บกินบนที่ดินแปลงที่ A-๒๒ หมู่บ้านกรีนวัลเลย์ โฉนดที่ดิน เลขที่ ๔๒๐๓๘ ตำบลบางโจลง อำเภอบางพลี (บางพลีใหญ่) จังหวัดสมุทรปราการ เมื่อประมาณ เดือนตุลาคม ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีทราบว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และกฎกระทรวงว่าด้วยการจดทะเบียนจัดตั้ง การบริหาร การควบคุม และการยกเลิก นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้รับจดทะเบียนตามคำขอของตัวแทนผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ของหมู่บ้านกรีนวัลเลย์จำนวนหนึ่งในการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ ๑ ทะเบียนเลขที่ ๒/๒๕๔๖ และผู้ถูกฟ้องคดียังได้รับจดทะเบียนการควบรวมของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ ทะเบียนเลขที่ ๘/๒๕๔๗ อีกด้วย แต่ปรากฏว่าในการตั้งผู้แทนการยื่นขอจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร กรีนวัลเลย์ ๑ และการจดทะเบียนควบรวมของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ คณะผู้ดำเนินการดังกล่าว มิได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงที่ A-๒๒ ทราบ จึงไม่มีโอกาสเข้าร่วมประชุม แสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการลงมติด้วยตามสิทธิแต่อย่างใด อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิ และเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงที่ A-๒๒ ตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมาย และทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิเก็บกินเหนือที่ดินแปลงที่ A-๒๒ ในหมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ดังกล่าว ได้รับความเดือดร้อนจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๗ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนการควบรวมนิติบุคคล เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามคำขอของผู้ฟ้องคดี



LIRT

โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ละเมิดสิทธิของบุคคล ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ มีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอน โดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร มีลักษณะเป็นการกระทำโดยไม่สุจริต และส่อไปในทางปกปิดการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายของผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ ๑ และผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งดังต่อไปนี้

๑) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีส่งเอกสารพร้อมคำรับรองตามที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๗ ไปยังผู้ฟ้องคดี

๒) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตรวจสอบการดำเนินการของผู้ที่ยื่นคำขออนุญาตจัดตั้งนิติบุคคล หมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ ๑ และการจดทะเบียนคवनนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ ตลอดจน คำขออนุญาตอื่น ๆ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่เป็นการละเมิดสิทธิของผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงที่ A-๒๒ หมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ ๑ และผู้ฟ้องคดีตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมาย

๓) ให้เพิกถอนหนังสือสำคัญการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ทะเบียนเลขที่ ๒/๒๕๔๖ และหนังสือสำคัญการจดทะเบียนคवनนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ทะเบียนเลขที่ ๘/๒๕๔๗ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่มีชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีได้รับทราบว่าได้มีการจดทะเบียนนิติบุคคล หมู่บ้านจัดสรรกรีนวัลเลย์ ๑ และการคवनนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรดังกล่าวเมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๔๗ จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๗ ขอเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดเมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๗ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยไปรษณีย์ลงทะเบียนวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๘ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดี เมื่อพ้นระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีพยายามปกปิดข้อมูลข่าวสารผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการ ร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการก่อนตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เมื่อผู้ฟ้องคดียังไม่ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว ศาลจึงไม่มีอำนาจ



รับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งความว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ย่อมมีสิทธิโดยชอบที่จะนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครอง และผู้ฟ้องคดีทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๓ อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับการปฏิเสธจากผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหนังสือ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๔ จึงมิได้เป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีแต่อย่างใด และประการสำคัญก็คือ ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีนี้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๕ (๓) ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว และอยู่ในอำนาจศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาได้ ทั้งการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒ ของผู้ฟ้องคดี ที่จะนำคดีมาสู่ศาลซึ่งศาลจะต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๓ และจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ อีกด้วย ขอให้มิมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา

อนึ่ง มาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานของทางราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงขัดหรือแย้งกับมาตรา ๒๖๖ ประกอบกับมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ฟ้องหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นกัน จึงขัดหรือแย้งกับมาตรา ๒๖๖ ประกอบกับมาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญ ขอให้ศาลปกครองรอการพิจารณาไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีไปให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ที่ผู้อุทธรณ์ (ผู้ฟ้องคดี) ได้แย้งว่าบทบัญญัติมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๖๖ ประกอบกับมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญนั้น แม้ในการพิจารณาหรือมีคำสั่ง ในคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดจะต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาใช้บังคับและศาลรัฐธรรมนูญ



ยังมีคำวินิจฉัยว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่ก็ตาม แต่ปรากฏว่าศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ ในคำวินิจฉัยที่ ๑-๒๔/๒๕๔๗ ว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแล้ว ดังนั้น ข้อโต้แย้งที่ว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญ จึงไม่อาจส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้อีก ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ

ส่วนกรณีที่ผู้อุทธรณ์โต้แย้งว่าบทบัญญัติมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๗๖ ประกอบกับมาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญนั้น เห็นว่า แม้ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยที่ ๖๕-๘๒/๒๕๔๗ ที่ ๕-๒๖/๒๕๔๘ และที่ ๒๗-๒๘/๒๕๔๘ ว่าบทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาฟ้องคดีพิพาททางปกครองตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๗๕ แล้วก็ตาม แต่ศาลรัฐธรรมนูญยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองอื่น ๆ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญตามที่ผู้อุทธรณ์โต้แย้ง

จึงให้ส่งข้อโต้แย้งของผู้อุทธรณ์ที่ว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๗๖ ประกอบกับมาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ

สำนักงานศาลปกครองมีหนังสือลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๔๘ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ความละเอียดของสำนวนความปรากฏตามความเห็นของศาลปกครองสูงสุด ความเห็นที่ ๓/๒๕๔๘ แล้ว

ศาลรัฐธรรมนูญมีมติให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

คดีมีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบกับมาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒ หรือไม่



บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐**

“มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมีได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

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 ตามที่กฎหมายบัญญัติให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

“มาตรา ๔๒ ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ



หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๕ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหาย หรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อีกเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด”

“มาตรา ๔๕ การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”

พิจารณาคำพิพากษาที่ศาลปกครองสูงสุดส่งมาให้พิจารณาวินิจฉัย แยกได้เป็น ๒ ประเด็น ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

๒. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒ หรือไม่

ประเด็นแรกพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่ เห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ส่วนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๔๒ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองว่า ก่อนฟ้องคดีปกครองผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของตนที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับกรณานั้นเสียก่อน เพื่อให้มีการดำเนินการตรวจสอบทบทวนหรือแก้ไขข้อบกพร่องหรือข้อผิดพลาดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อให้การบริหารงานของรัฐดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งเป็นมาตรการเยียวยาแก้ไขปัญหาโดยหน่วยงานทางปกครองประการหนึ่งที่กำหนดขึ้นโดยกฎหมายเพื่อประโยชน์ของประชาชน



ผู้ที่ได้รับผลจากคำสั่งทางปกครอง อันเป็นมาตรการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเบื้องต้น ซึ่งเป็น มาตรการที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองได้พิจารณาแก้ไขปัญหาให้ถูกต้อง หากเป็นที่พอใจของผู้ได้รับ ผลกระทบก็อาจไม่จำเป็นต้องไปดำเนินคดีต่อศาล เสมือนเป็นการให้สิทธิในการอุทธรณ์ของผู้ได้รับความเสียหาย หรือได้รับผลกระทบจากการกระทำของหน่วยงานของทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยหน่วยงานของ ทางปกครอง คือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องพิจารณาอุทธรณ์นั้นก่อน การนำคดีไปสู่ศาลนับว่าเป็นบทบัญญัติ ที่ให้สิทธิและเสรีภาพมากกว่าจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

ประเด็นที่สองพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒ หรือไม่ ปัญหาดังกล่าวแยกพิจารณาเป็น ๒ ข้อ ดังนี้

ก. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบด้วยมาตรา ๒๕ หรือไม่ พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติ เกี่ยวกับอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล.... ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ การพิจารณาพิพากษา คดีปกครอง นอกจากต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ แล้ว ยังมีอำนาจตามที่ กฎหมายบัญญัติอีกด้วยจากความตอนท้ายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เห็นได้ว่าอำนาจของศาลปกครอง ย่อมเป็นไปตามที่ “กฎหมายบัญญัติ” และโดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ไม่ได้บัญญัติระยะเวลา การฟ้องคดีไว้ เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๔๕ บัญญัติถึงระยะเวลาการฟ้องคดี ต่อศาลปกครองเป็นการเฉพาะแล้ว จึงไม่มีกรณีที่จะขัดหรือแย้งกัน ทั้งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งออกตามความจำเป็นตามนโยบายของรัฐ และไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ และมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับผู้ที่น่าคดีมาสู่ศาลปกครอง ซึ่งสอดคล้องกับที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติให้กระทำได้ จึงถือไม่ได้ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบด้วยมาตรา ๒๕



ข. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ เป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๔๕ บัญญัติถึงการฟ้องคดีปกครองว่า “การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น” อันเป็นไปตามความตอนท้ายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ ที่ว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งบทบัญญัติมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ดังกล่าว ก็ไม่มีผลถึงขนาดไปกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ซึ่งสอดคล้องกับที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติให้กระทำได้ ฉะนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๔๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒

อาศัยเหตุดังได้พิจารณา มา จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบด้วยมาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒

นายจิระ บุญพจนสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand