



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๑/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๑๑/๒๕๖๔

วันที่ ๒๔ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง ศาลปกครองสูงสุด

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

เรื่อง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ ขัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (วัดหมื่นพุทธเมตตาคุณาราม) ในคดีหมายเลขคำที่ ๓๕๖/๒๕๖๒ หมายเลขแดงที่ ๓๔/๒๕๖๓ ของศาลปกครองเชียงใหม่ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีและเอกสารประกอบสรุปได้ดังนี้

วัดหมื่นพุทธเมตตาคุณาราม ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องกรมที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และอธิบดีกรมที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองกลาง ต่อมาอธิบดีศาลปกครองกลางมีคำสั่งให้ส่งคำฟ้องไปยังศาลปกครองเชียงใหม่ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตอำนาจศาลตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๔๐ วรรคหนึ่งว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้จัดตั้งเป็นวัดและได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา ที่ดินอันเป็นที่ตั้งของวัด

ประกอบด้วยที่ดินหลายแปลง รวมถึงที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๒๖๔๑ เลขที่ ๒๒๖๔๕ เลขที่ ๒๒๖๔๖ เลขที่ ๒๒๖๕๐ เลขที่ ๒๒๖๕๑ เลขที่ ๒๒๖๕๒ เลขที่ ๒๒๖๕๓ และเลขที่ ๒๒๖๕๖ ตำบลท่าข้าวเปลือก อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย ที่ดินทั้ง ๘ แปลงดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีรับโอนมาจากผู้มีกรรมสิทธิ์ เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ก่อนหน้าที่จะรับโอนกรรมสิทธิ์ ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทั้ง ๘ แปลง ร่วมกับผู้ฟ้องคดีก่อสร้างวัดฝายสงฆ์เงินนิกาย สร้างพระอุโบสถและสิ่งปลูกสร้างอื่น ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีก่อตั้งโรงเรียนหมื่นพุทธวิทยาและสร้างอาคารต่าง ๆ รวมถึงองค์พระพุทธรูปปฏิมาพระศรีอริยเมตไตรยโพธิสัตว์ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งที่ ๗๒๔/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ให้เพิกถอนโฉนดที่ดินทั้ง ๘ แปลง โดยมีหนังสือแจ้งคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทราบทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๒ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ว่าเป็นการยื่นอุทธรณ์ที่พ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง และมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินและเสียโอกาสในการพัฒนาที่ดิน ซึ่งเกิดจากความประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่ไม่ตรวจสอบว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินหวงห้ามและต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ จึงยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีการพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดเชยค่าเสียหาย ขอให้เพิกถอนคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดิน และมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดิน เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีและบริวารสามารถเข้าทำประโยชน์ในระหว่างที่คดียังไม่มีคำพิพากษาถึงที่สุด

ศาลปกครองเชียงใหม่เห็นว่า คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีแบ่งได้เป็น ๒ ข้อหา ข้อหาที่หนึ่ง เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ ถือว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายภายในฝ่ายปกครองตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ข้อหาที่สอง เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง เมื่อคำฟ้องและคำขอท้ายคำฟ้องในข้อหาที่สองเป็นกรณีสืบเนื่องมาจากคำฟ้องในข้อหาที่หนึ่งที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดิน เมื่อคำฟ้องในข้อหาที่หนึ่งผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามขั้นตอน

และวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดก่อนยื่นฟ้องคดี ศาลไม่รับคำฟ้องในข้อหาที่สองและจำนำคดีออกจากสารบบความ เมื่อศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองเชียงใหม่ต่อศาลปกครองสูงสุดและโต้แย้งว่าการกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ เป็นกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง การที่ศาลปกครองเชียงใหม่ นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปมาใช้กับกรณีที่ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นการกระทำละเมิด สร้างภาระแก่ประชาชน ก่อให้เกิดความไม่สะดวกในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และเป็นการนำกฎหมายทั่วไป ที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาใช้พิจารณาออกคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ที่กำหนดเรื่องกฎหมายเฉพาะไว้มิได้หมายความว่าให้นำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นกฎหมายทั่วไปมาพิจารณา ในกรณีที่ฝ่ายปกครองกระทำละเมิดต่อประชาชน ด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้กำหนดว่าในกรณีการกระทำละเมิดต้องอุทธรณ์ก่อนการฟ้องคดี หากต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดีย่อมก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนเกินสมควร นอกจากนี้ ศาลปกครองเชียงใหม่ มิได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้เห็นใบตอบรับเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีนำสืบพยานบุคคลเพื่อแก้ไขพยาน เอกสารให้ชัดเจน โดยผู้ฟ้องคดีชี้แจงว่า นายทักษิณ ชินวัตรมธรม พนักงานผู้นำส่งไปรษณีย์ยืนยันว่า ตนส่งเอกสารให้กับ นายสิทธิพร เมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๒ แต่ต้นลงวันที่ผิดพลาดจากวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๒ เป็นวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๖๒ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๒ เป็นการยื่นอุทธรณ์ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ แล้ว

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ซึ่งศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองสูงสุดจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีและเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงไม่ทำการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง สำหรับข้อโต้แย้งที่ว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๖ แผนกนโยบายแห่งรัฐ โดยมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง กำหนดให้รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินควร ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดกรอบทิศทางของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามแผนกนโยบายที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ มิใช่บทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยตรง ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” โดยมีเจตนารมณ์เพื่อประกันความมั่นคงในการถือครองทรัพย์สินบุคคลที่ได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยชอบรวมถึงการรับมรดกย่อมได้รับความคุ้มครองความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง รวมทั้งสิทธิใด ๆ ในการใช้สอยหรือจำหน่ายจ่ายโอน สิทธิในทรัพย์สินดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ สำหรับการดำเนินงานทางปกครองขึ้นเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎหมายให้สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะได้ และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน อีกทั้งยังเป็นการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีสถานะเป็นกฎหมายทั่วไปอันเป็นมาตรฐานกลางในการพิจารณาทางปกครองและออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่เพื่อให้มีมาตรฐานเดียวกัน เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ย่อมเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะนั้น

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๔๘ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว” วรรคสอง บัญญัติว่า “คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา ๖๓/๒ วรรคหนึ่ง” บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ เพื่อขอให้ฝ่ายปกครองทบทวนคำสั่งทางปกครองนั้น ถือเป็น การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง เนื่องจากบางกรณีอาจมีการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ถูกต้อง ไม่เป็นไปตามกระบวนการขั้นตอน หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองคู่กรณีต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง

ข้อโต้แย้งที่ว่า การกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ ได้รับแจ้งคำสั่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ เป็นกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ เป็นบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ เพื่อขอให้ฝ่ายปกครองได้ทบทวน

คำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการกำหนดขึ้นตอนและกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งภายในฝ่ายปกครอง ก่อนที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง มูลกรณีของผู้ฟ้องคดีเกิดจากการที่กรมที่ดินมีคำสั่งให้เพิกถอน โฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองก่อน ซึ่งประมวลกฎหมายที่ดินมิได้บัญญัติขึ้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ ประกอบมาตรา ๓ ที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่ออธิบดีกรมที่ดินภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับแจ้งคำสั่ง การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นการใช้สิทธิตามกฎหมายของคู่กรณีอันเป็นกระบวนการเยียวยาภายในฝ่ายปกครอง เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่คู่กรณี โดยการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองเพื่อให้องค์กรฝ่ายปกครองทบทวน และแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครอง อีกทั้งยังเป็นการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง ป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ ให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รักษาประโยชน์สาธารณะและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน นอกจากนี้ ยังเป็นขั้นตอนสำคัญก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง หากไม่ดำเนินการดังกล่าว ถือว่ามีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด ส่งผลทำให้ไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ กำหนดให้คู่กรณีต้องอุทธรณ์ คำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับแจ้งคำสั่งจึงต้องนำมาบังคับใช้ในฐานะที่เป็น บทบัญญัติทั่วไปในกรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่ได้รับผลกระทบ จากคำสั่งทางปกครอง ช่วยลดจำนวนคดีพิพาทที่จะไปสู่ศาลปกครอง และเป็นการกลั่นกรองประเด็นข้อพิพาท ที่เป็นประโยชน์แก่การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง อันเป็นกระบวนการให้ความเป็นธรรม ในเบื้องต้นแก่ประชาชน เมื่อคำสั่งของฝ่ายปกครองเป็นที่ยุติแล้ว หากประชาชนยังไม่พอใจย่อมมีสิทธิ ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ จึงไม่เกี่ยวข้องกันและเป็นคนละกรณีกับการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมิได้รับรองและคุ้มครองสิทธิ เกี่ยวกับระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้โดยตรง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

อย่างไรก็ตาม แม้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แต่เมื่อพิจารณาหลักความมั่นคง

แห่งนิติฐานะของคำสั่งทางปกครองและหลักการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ถูกกระทบจากคำสั่งทางปกครอง เห็นว่า การกำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้เพียงสิบห้าวัน เป็นการให้น้ำหนักแก่หลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะของคำสั่งทางปกครองมากกว่าหลักการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ถูกกระทบจากคำสั่งทางปกครอง การกำหนดระยะเวลาให้ยื่นอุทธรณ์ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ ได้รับแจ้งคำสั่ง แม้คำสั่งทางปกครองมีผลบังคับทางกฎหมายทันทีเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ก็เป็นระยะเวลาที่สั้นเกินไป อาจทำให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเสียหายสิทธิอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง และส่งผลกระทบต่อการใช้สิทธิทางศาล จึงเห็นควรมีการแก้ไขปรับปรุงระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง โดยมีข้อนำว่าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องสมควรพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองอย่างเหมาะสมต่อไป

นายวรวิทย์ กังคศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ